



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Proceso de elaboración de las políticas públicas: como se construyen las políticas de subsidio a familias con hijos: asignación universal por hijo en la argentina y bono de desarrollo humano en el ecuador

Avellán Chancay, Mariana

2014

Cita APA: Avellán Chancay, M. (2014). Proceso de elaboración de las políticas públicas: como se construyen las políticas de subsidio a familias con hijos: asignación universal por hijo en la argentina y bono de desarrollo humano en el ecuador. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires



MAESTRIA EN ADMINISTRACION PÚBLICA

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

“COMO SE CONSTRUYEN LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIO A FAMILIAS CON HIJOS: ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN LA ARGENTINA Y BONO DE DESARROLLO HUMANO EN EL ECUADOR”

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGISTER EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

AUTOR: ING. MARIANA AVELLÁN CHANCAY.

DIRECTOR DE TESIS: MAG. GUSTAVO BADÍA

Buenos Aires, marzo del 2014.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción-----	4
Objetivos	
Objetivo General-----	8
Objetivos específicos -----	8
Pregunta de investigación, Hipótesis-----	8
CAPITULO I:	
Marco teórico de las políticas públicas-----	
10	
I-1. Definición de los problemas públicos.-----	
13	
I-2. Actores y la Agenda pública-----	
14	
I-3. Procesos de toma de decisión política.-----	
20	
I-4. Metodología-----	21
I-4.1. Método comparativo-----	
22	
I-4.2. Diseño de investigación-----	22
CAPITULO II:	
Política social y el surgimiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en América Latina.-----	
25	
II-1.El surgimiento de los (PTMC). -----	
25	
II-2. Antecedentes de los (PTMC) en Argentina.-----	
29	
II-3. Antecedentes de los (PTMC) en Ecuador.-----	31
CAPITULO III:	
Contextos previos al surgimiento de los (PTMC): asignación universal por hijo (AUH) –Argentina y bono de desarrollo humano (BDH) – Ecuador.-----	
33	
III-1. Contexto previo al surgimiento de la (AUH) – Argentina-----	
33	
III-2. Contexto previo al surgimiento del (BDH) – Ecuador-----	
35	
CAPITULO IV:	
Contexto socio político en argentina y ecuador-----	
36	

IV-I. Contextos socio-político de Argentina-----	
37	
IV-I.1. Régimen político argentino-----	37
IV-I.2. Modelo de gestión argentino-----	42
IV-I.3. Referentes institucionales argentino-----	45
IV-I.4. Cultura política argentina-----	52
IV-I.5. Pobreza-----	54
IV-II. Contextos socio-político de Ecuador-----	
61	
IV-II.1. Régimen político ecuatoriano-----	61
IV-II.2. Modelo de gestión ecuatoriano-----	66
IV-II.3. Referentes institucionales ecuatoriano-----	67
IV-II.4. Cultura política ecuatoriana-----	
70	
IV-II.5. Pobreza-----	
74	
CAPITULO V:	
Procesos de diseño de la (AUH) argentina y del (BDH)en ecuador-----	82
V-1. Descripción de la AUH y del BDH-----	
83	
V-1.1. Asignación Universal por hijo de la Argentina (AUH) -----	
83	
V-1.2. Bono de Desarrollo Humano del Ecuador (BDH) -----	
85	
V-2. Caso de estudio de la AUH (Argentina) -----	
89	
V-2.1. Definición específica del problema-----	
89	
V-2.2. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública-----	
93	
V-2.3. Definición de las acciones de la AUH-----	
97	
V-3. Caso de estudio del BDH (Ecuador) -----	
101	
V-3.1. Definición específica del problema-----	101
V-3.2. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública-----	105
V-3.3. Definición de las acciones del BDH-----	107
V-4. Comparación de los programas AUH y BDH-----	
110	
V-4.1. Definición específica del problema-----	
111	

V-4.2. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública-----	112
V-4.3. Definición de las acciones-----	113
CAPITULO VI: Conclusiones -----	116
BIBLIOGRAFIA-----	118

INTRODUCCIÓN

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), como lo son la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina y Bono de Desarrollo Humano (BDH) en el Ecuador representan un gran avance en el campo de la protección social en América Latina y el Caribe, ya que proveen transferencias de ingreso y facilitan el acceso a servicios sociales a sectores pobres que tradicionalmente habían sido excluidos de ella.

En los últimos años, los programas de transferencias condicionados buscan solucionar diversos problemas sociales planteados: desde la reducción del desempleo, frenar y atenuar el impacto de la crisis económica en los sectores más vulnerables, reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor inclusión social de las familias más vulnerables; hasta finalmente, crear un sistema de protección social no contributivo para reducir la desigualdad ocasionada por la precariedad e informalidad laboral.

A pesar de la diversidad entre los programas, sea desde el punto de vista de las condiciones para el acceso, del monto del beneficio, de su fórmula de cálculo, del tiempo previsto para la permanencia, de los modelos de acompañamiento de los beneficiarios, de sus sistemas de identificación y selección, de las relaciones entre los niveles de gobierno, de sus modalidades de financiamiento, comparten características comunes, son programas no contributivos cuyos objetivos son reducir la pobreza y fortalecer el capital humano de los beneficiarios, su diseño básico consiste en una transferencia de ingreso a familias pobres con niños, las que conllevan una contraprestación por parte de las mismas en cuestiones de educación, salud y nutrición. En su diseño se asigna un rol central a las mujeres madres de familia, quienes no sólo administran primariamente las transferencias, sino también son responsables del cumplimiento de las contraprestaciones, formato que no ha estado exento de controversias. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006)

Aunque el formato es similar, no se puede hablar de un modelo único, porque los programas han sido reapropiados por cada país, según su situación política y entorno institucional.

Pero cabe destacar que los PTMC deben ser enmarcados dentro de un contexto amplio de iniciativas de ayuda social, que constituyen un conjunto de los sistemas de redes nacionales de protección social.

Al interior de estas redes de programas se pueden diferenciar dos grandes grupos, el primer grupo contiene aquellos programas orientados al aseguramiento de los servicios básicos. Estos programas son de carácter universal y buscan mantener un estado de bienestar social apoyando a la población desde ámbitos diversos como pueden ser el acceso a servicios de agua y luz, el control de precios de alimentos básicos, o la salud y la seguridad social. El segundo grupo está conformado por programas de carácter

distributivo directo, donde mediante transferencias se busca disminuir las deficiencias de consumo de los hogares considerados pobres.

Al interior de este segundo grupo, que tiene carácter distributivo, se encuentran los PTMC punto de nuestro análisis, considerado una variante perfeccionada de los programas de transferencias en especies, siendo los más comunes la entrega de alimentos y subsidios. Los programas de transferencias monetarias condicionadas otorgan dinero en efectivo a sus beneficiarios, diferenciándose al interior de los programas de transferencias, en lo que puede ser reconocido como una herencia de los Fondos de Inversión Social, en que muchos aplican una serie de condicionalidades a los hogares beneficiarios, las que pueden estar vinculadas a inversiones en capital humano (educación, salud y nutrición), la asistencia a programas de capacitación laboral, los programas de empleo temporal (una remuneración por horas trabajadas en obras públicas) u otros.

Estos programas han sido considerados una respuesta al supuesto fracaso de las intervenciones tradicionales, en particular aquellas que han buscado enfrentar el problema de la pobreza sólo promoviendo la acumulación de capital humano desde la oferta de servicios, mediante la implementación de escuelas y establecimientos de salud.

Los componentes esenciales de los programas de transferencias monetarias condicionadas, por lo que pueden ser denominados parte de una misma familia, son: una transferencia realizada en dinero efectivo de libre disponibilidad, la unidad familiar como población objetivo, focalización y uso de un registro de beneficiarios, exigencia de una corresponsabilidad desde las familias beneficiarias (Franco y Cohen 2006).

Lo novedoso de los programas de transferencias monetarias condicionadas es que, junto a la transferencia monetaria, promueven la inversión en capital humano a fin de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. El mecanismo básico es la corresponsabilidad en el uso a servicios básicos y programas de lucha contra la pobreza, incentivada mediante las condicionalidades en la entrega de las transferencias, este compromiso tiene dos aristas, por un lado sustenta un objetivo colectivo de contar con una sociedad con más capital humano y por el otro busca involucrar a las familias como actores de su propio desarrollo, buscando que dejen la dependencia de los apoyos públicos.

La mayoría de los programas considera un criterio de priorización basado en la composición demográfica de los hogares por lo cual, familias con niños o adolescentes y mujeres embarazadas o lactantes son en la mayoría de casos, su grupo meta. En muchos casos, esta orientación a un grupo social está combinada con las variables geográficas, priorizando espacios donde las condiciones de pobreza son más agudas.

El diseño de los programas considera que pobreza y composición demográfica se refuerzan, apoyando una mejor focalización. Esto se sustenta en el hecho que en América Latina las familias encabezadas por mujeres y que

tienen niños son al mismo tiempo las más pobres.(Cecchini, S. y A. Uthoff 2008), De otro lado, la elección de hogares con niños recién nacidos o en edad escolar, es consistente con el objetivo de incrementar el capital humano de la familia para el largo plazo. Es decir, en la mayoría de casos se excluye a familias que son pobres y que no cumplen con dichas características, como ancianos y discapacitados en condiciones de pobreza.

En América Latina los programas tienen diferentes dimensiones y su tamaño y solidez depende, entre otras cosas, del tiempo que tienen funcionando, el marco institucional sobre el que funcionan y las condiciones fiscales del país donde se aplican.

Los PTMC desempeñan un papel cada vez más importante en las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Así, los gobiernos de Argentina y Ecuador, entre otros países, han instrumentado programas que suministran ayuda monetaria a los desprotegidos, con el fin de elevar sus condiciones de vida.

Si bien los PTMC guardan muchas similitudes entre sí en cuanto a su visión, método y estrategias (apuestan al fortalecimiento del capital humano, están focalizados a los sectores más pobres de la población y realizan transferencias en efectivo como estrategia central para garantizar la satisfacción de ciertas necesidades básicas), también existen diferencias considerables en sus modelos de atención y operación, así como en el contexto político, económico y sociodemográfico que dio pie a su diseño; en otras palabras, cada uno de los gobiernos que ha implementado un programa social con estas características ha tenido que construir su propia versión o interpretación de lo que es un PTMC en cuando a definir sus componentes, establecer el mecanismo de selección de beneficiarios y construir procedimientos para dar seguimiento a sus acciones, entre otras cosas.

En este sentido, mediante la presente investigación se busca realizar un estudio descriptivo comparativo y de tipo documental de los procesos que llevaron a poner en marcha dos PTMC como son la Asignación Universal por hijo de Argentina (AUH) y el Bono Solidario/Bono de Desarrollo Humano del Ecuador (BS/BDH).

El proceso de formación de una política pública es complejo, y más aún en el caso de las sociales, que responden a demandas urgentes de interés público, por lo que los procesos de armado, implementación y evaluación de dichas políticas registrarán características particulares.

Las fases de la política -desde su inclusión en la agenda hasta su evaluación-muestran la participación de actores plurales y complejos (estatales y sociales), que, como plantea Martínez Nogueira, han adquirido experiencia y capacidades que explican buena parte de las particularidades que se encuentran en cada uno de los casos que se estudiarán: "De modo que para que un problema social (salud, analfabetismo, alimentación, vivienda, servicio

de agua, violencia familiar), logre mutar hacia un problema político es necesario que los ciudadanos organizados o cierto profesional clave, logren desarrollar, algunas capacidades que les permita transformarse en actores de política". (Martínez Nogueira 2007).

A partir de estas ideas, es claro que las políticas públicas se encuentran mediadas por contradicciones sociales y de diversos grupos de interés. Es así que se hace interesante abordar los aspectos que influyen en el proceso de elaboración de PTMC implementados en dos países de contextos diferentes, para lo cual se nos hará necesario, llevar a cabo dicho análisis comparativo partiendo de los contextos que los diferencian, como sus regímenes políticos, modelos de gestión, referentes institucionales y tradiciones culturales y simbólicas. No se trata de saber si los programas o políticas resultantes en uno u otro caso serán mejores o peores, simplemente se trata de descubrir, entender y conocer cuáles son las diferencias en el proceso de elaboración de los programas de transferencias monetarias condicionadas en realidades diferentes y ver si se puede, a partir de allí, plantear hipótesis específicas para futuras investigaciones.

Es decir a través del análisis de alguna de las fases (definición del problema, actores y agenda pública y toma de decisión) del proceso de constitución de los programas públicos de apoyo a la protección social: Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH) en Argentina, y el Bono Solidario/Bono de Desarrollo Humano (BS/BDH) en Ecuador, se tratará de identificar las diferencias que se dieron en dichos procesos, en particular observando cómo jugaron algunas variables específicas, como el tipo de régimen político, los estilos de gestión hegemónicos, el rol de los principales referentes institucionales, y aspectos de la tradición cultural política de cada uno de los países.

El trabajo está organizado en un primer capítulo en el que se revisan los diferentes enfoques teóricos relacionados a la fase de diseño de las políticas públicas. El segundo capítulo inicia con una descripción de la política social y el surgimiento de los Programas de Transferencias Monetarias (PTMC) en América Latina, y respectivamente en los dos países a analizar. En el tercer capítulo se analizan los contextos previos al surgimiento de los PTMC Asignación Universal por Hijo y Bono Solidario. En el cuarto capítulo se intentan caracterizar los contextos socio-políticos de cada uno de los países, lo cual, siguiendo a (Cabrero Mendoza: 2000), se hará centrando el análisis en cuatro dimensiones: régimen político, modelos de gestión, referentes institucionales y tradición cultural política.

Veremos en particular cómo estas dimensiones influyen en el diseño e implementación de los dos Programas bajo análisis. Posteriormente en el capítulo cinco se analizará las tres fases antes mencionadas del proceso del diseño de la AUH y BS/BDH y a su vez se realizará una comparación de cada una de ellas. Y por último, en el capítulo VI se presentan las conclusiones.

OBJETIVOS

Objetivo General

- Caracterizar los procesos de elaboración de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Asignación Universal Por Hijo en la Argentina y Bono De Desarrollo Humano en el Ecuador.

Objetivos Específicos:

- Identificar los actores que se movilizaron para que la situación social sea de interés público y a su vez parte del proceso de formación de la agenda del gobierno.

- Indagar cómo se llegó a la definición específica del problema que llevo a la elaboración de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada en la Argentina y en el Ecuador.

- Determinar cuáles fueron los criterios más influyentes, en particular aspectos contextuales específicos de cada país, al momento de construir las opciones de acción para atacar el problema público y la selección de la opción que se convirtió en las políticas de los Gobiernos.

Pregunta de investigación, hipótesis.

La presente investigación intenta responder a la siguiente pregunta ¿Cuáles son las particularidades desde los contextos de la Argentina y el Ecuador que condicionan/influyen los procesos de elaboración de las políticas públicas?

La hipótesis que orienta este trabajo –que no intenta ser una investigación explicativa sino comparativa- supone que, las diferencias en el proceso de elaboración de los programas de transferencia monetaria condicionadas - Asignación Universal por Hijo en la Argentina y Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador- se pueden explicar –en un plano general- por las particularidades de los respectivos regímenes políticos, de los modelos de gestión en cada caso, del rol de los referentes institucionales, y de las tradiciones culturales y simbólicas sobre las que se despliegan las políticas públicas.

Con el objeto de responder a la pregunta de investigación y avanzar en la precisión de la hipótesis formulada, se selecciona un diseño de investigación no experimental que, de acuerdo con Campbell y Stanley (1979), se distingue porque no es posible la manipulación de variables y, por tanto, se encauza a observar situaciones ya existentes, no provocadas o construidas por el investigador, para después analizarlas.

Por la selección del diseño de investigación, es de suma importancia aclarar que este trabajo no aspira a evaluar los programas bajo análisis ni establecer relaciones causales entre las categorías de análisis y los logros alcanzados en Argentina y Ecuador en lo que a desarrollo social y combate a la pobreza se refiere.

Como última aclaración, una investigación basada en el método comparado no intenta la confrontación de dos modelos de atención en aras de designar una mejor forma de hacer las cosas. Las decisiones que se toman en el ámbito de las políticas públicas, y sus consecuencias, están determinadas por condiciones particulares del país, entidad o región en donde se ejecuta, que hacen no solo imposible, sino insensato, relativizar que lo que dio buenos resultados en el país "A" debe ser implementado en el país "B" para generar los mismos beneficios. En suma, este trabajo no busca sugerir, ni mucho menos aseverar que el diseño de uno de los programas analizados es mejor o más eficiente que su análogo.

CAPITULO I. MARCO TEORICO

Este capítulo introduce algunos de los enfoques de políticas públicas más utilizados, enfatizando en el marco teórico existente del diseño de las políticas públicas, y en unade las fases de la misma. En segundo lugar, se examinan sobre los actores y sus roles en las etapas del proceso de elaboración de las políticas.

Como ya lo señalamos al inicio, nuestro objetivo es caracterizar los procesos de elaboración de los PTMC implementados en la Argentina y en el Ecuador, para lo cual existen diversos modos de abordaje, que implican diferencias en torno a su conceptualización y, en tantos marcos analíticos, formas diferentes de observar la relación entre el Estado y la sociedad civil. Puesto que el trabajo está enfocado en las políticas públicas creemos pertinente especificar en base a qué concepción teórica realizaremos el análisis.

No existe un significado unívoco para el término “política pública”. Tampoco hay una única forma que pueda adquirir a nivel programático y operativo. Algunas definiciones identifican sus contenidos en términos descriptivos, y otras intentan homogeneizar algunos criterios básicos para su distinción y significación (Subirats, 1989).

Oszlak y O`Donell (1990) definen una política pública como un conjunto de acciones u omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a un asunto que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales, pudiendo inferirse una cierta discrecionalidad y una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión, permitiendo una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales, lo que permite analizar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas (1984:99 y s). Entonces el análisis de las políticas públicas, expresan el accionar de los actores fundamentales, permite comprender la compleja relación entre el Estado y la sociedad y las reglas de juego que articulan la relación.

En concordancia con ese enfoque, Fox sostiene que es necesario, además analizar los conflictos, contrastes, intereses e identidades de los diversos actores en el interior del Estado y en la sociedad, que pueden capturar los límites y las posibilidades de acción estatal (1994: 11). Las políticas públicas son, para éste autor, el resultado de una relación recíproca, causa y efecto entre los cambios en la balanza de poder dentro del Estado y dentro de la sociedad civil (Ibídem: 22).

Tal perspectiva nos conduce a analizar y considerar a una política pública como el resultado de la forma en que se lleva adelante la disputa entre diversos actores en el marco de cierta distribución de poder y reglas de juego, en otras palabras explicar a las políticas “en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organizan el poder en la sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos” (Acuña y Repetto, 2001: 15).

Considerando, entonces a una política pública como el resultado de la interacción entre los actores relevantes del Estado y la sociedad civil, centraremos el análisis del presente trabajo utilizando la perspectiva analítica que subdivide a una política pública en ciclos o fases y concentrándonos en las fases previas de los programas de nuestro estudio.

para lo cual iniciaremos con la definición descriptiva de la política pública de Aguilar (2009:14), “siendo esta un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen y forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad”.

Para dicho autor lo específico y peculiar de las políticas públicas consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se producen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica un acción sostenida en el tiempo. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos políticas públicas.

Ahora bien en lo que se refiere al proceso en sí de la elaboración de las políticas públicas también existe diversos cortes analíticos que difieren y coinciden en aspectos fundamentales de su hechura.

Los procesos de elaboración de las políticas públicas, se ocupa de las causas que se desencadenan desde el momento en que se plantea un aspecto de la realidad como problemático, hasta la percepción y evaluación de los impactos de la acción. Constituye un campo de conocimiento consolidado que ha ayudado a esclarecer la complejidad de los procesos de movilización de poder, de negociación, de ajuste mutuo y de adecuación contextual en torno a la definición de políticas, al diseño de programas y a la implementación (Hill, M. and Hupe, P 2002citado en Martínez Nogueira Roberto 2007:8)

Se observa que el proceso de las políticas desde su inicio responde a determinados objetivos, pero los mismos pueden modificarse en su trámite de elaboración, lo cual resulta comprensible en razón del largo y complejo proceso que involucra la creación de toda política pública, de once etapas conforme con Subirats (1989:43), “1) percepción y definición del problema, 2) intereses afectados, 3) grado de organización, 4) acceso a los canales representativos, 5) consecución del estatuto propio de tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos, 6) formulación de una solución o de una acción de respuesta, 7) establecimiento de objetivos y prioridades, 8) soportes políticos presupuestarios y administrativos de la solución propuesta, 9) implementación o puesta en práctica de esa política, 10) evaluación y control de los efectos producidos y mantenimiento, 11) revisión o terminación de esa política”.

Por su parte Pressman Rose (1998:58), “plantea que las políticas públicas pueden ser comprendidas como un proceso de cinco fases estrechamente relacionadas entre sí: 1) identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) adopción de una alternativa; 4) implementación de la alternativa seleccionada y 5) evaluación de los resultados obtenidos”.

Aguilar (1992), toma “la noción de policy process (ciclo) como un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”. Es un artificio para denotar “sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso”. Esta artificialidad se debe a que, en la práctica, el proceso de las políticas públicas no es lineal: “las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse”. El proceso real puede constituirse por eventos no sucesivos e inseparables. Además, las políticas públicas se conforman por una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de distinto tipo en contextos multi-determinados.

De cualquier manera, entre los autores parece haber también amplia coincidencia en dos etapas, la de implementación y la de evaluación, y numerosas diferencias en la delimitación de las precedentes. Si esto es cierto, entonces cobra mayor relevancia que Aguilar, en el trabajo de referencia, preste especial atención a diseccionar los primeros tramos (entretnejidos) del proceso de las políticas: la formación de la Agenda y la definición de los problemas públicos. Las preguntas claves a responder en estas etapas son: ¿cómo un problema se convierte en problema público? y ¿cómo un problema público se incorpora en la Agenda? (pp. 33 y 34). Las respuestas a estas preguntas parecen cruciales ya que la formación de la Agenda “da el tono y dirección de un gobierno” (p. 27), y la definición del problema condiciona la configuración de las políticas (pp. 51 y 52). En cierto modo, las demás etapas serían la consecuencia lógica de la manera como se plantearan estos tramos iniciales

Dado que este autor enfatiza más su análisis exhaustivo en las primeras dos fases de la hechura de la política basare este estudio en cada uno de los pasos que toma este autor para caracterizar el proceso de elaboración de los PTMC en Argentina y Ecuador.

I-1. Definición de los problemas públicos.

Si se considera secuencial y cronológico el proceso de la política, una de las etapas es la definición del problema. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo, tratable para el gobierno (Aguilar Villanueva: 1996).

Una de las definiciones del problema público es la siguiente: “Existe un problema cuando actores sociales perciben una distancia entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser. Este descubrimiento de un problema está acompañado por procedimientos de etiquetaje (labelling) que lo califican como relevante para la esfera de competencia de las autoridades públicas” (Padioleau citado por Garraud¹, 1990, p.19). Dos elementos del problema público que destaca esta definición son, por lo tanto la percepción de los actores y la pertenencia del problema a la esfera pública. Es evidente que lo que unos perciben como problemático, puede no ser problemático para otros y cuando varios grupos de personas perciben la existencia de un problema pueden tener explicaciones diferentes sobre las causas del problema. Existen muchos ejemplos en la vida cotidiana, como las causas de la inseguridad, de los altos índices de mortalidad infantil o de la contaminación atmosférica, en los cuales las percepciones de los grupos sociales pueden ser muy diferentes y hasta opuestos.

Roth Deubel sugiere una metodología para la definición del problema que consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema (Roth Deubel, 2002, pag.60). Varios actores subrayan la importancia de la definición de las causas del problema: “definir un problema significa desagregarlo por sus causas y estructurarlo por sus vías posibles de solución. Definir un problema también significa seleccionar los valores de referencia” (Mauricio Merino², 2007). Otro aspecto importante al definir las causas de un problema es el tener cuidado en que estas causas tengan posibles soluciones, si no “uno no está haciendo nada y por eso es importante la definición del problema.

Un problema público se construye a partir de varios elementos pre-existentes entre los actores que lo definen. Estos elementos son los que determinarán cómo un actor construye un problema. Varios autores han discutido estos elementos.

¹ GARRAUD, Philippe (1990): “Politiques nationales: élaboration de l’agenda”, L’Année Sociologique, 1990, vol.40, pp.17-41.

²

Primero se ha identificado la representación social y política de los problemas: “La representación³ no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede “problematizar” está ligada de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetiva y el deber ser” (Roth Deubel, 2002, pag.58).

Segundo, las percepciones⁴ como elemento que influye sobre la definición de un problema “Un problema no existes por sí mismo sino que es una cuestión de percepciones y de representaciones. Siempre es algo construido o un producto social” (Garraud, 1990, p. 22).

Tercero otros elementos citados por Knoepfel (2001), los intereses, los recursos de los actores que definen o construyen el problema. Finalmente, otro elemento seria el sistema de valores de las personas, el cual influye sobre la definición del problema.

Es importante hacer explícito el o los sistemas de valores empleados al analizar políticas públicas, Mauricio Merino (2007), se refiere a la ética en política pública: “el análisis ético supone el reconocimiento explícito del sistema de valores en el que se funda una crítica y una elección. Las políticas nunca son neutras, tienen un sistema de valores que las sostienen”. Para este autor, este sistema de valores ha de ser explícito, tanto para la selección del problema como su definición y también en el diseño de la política.

Nuestro análisis de dos programas públicos en el que desarrollaremos la construcción de cada uno de ellos, definiremos los elementos propios a los actores que definieron el problema, sus causas y posibles soluciones, para lo cual es necesario preguntarse qué mecanismos permiten la inscripción del problema así definido en la agenda gubernamental.

Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven.

El problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

³Una representación es una idea o imagen mental de la realidad en Gran Diccionario Usual de la Lengua española (2004), Larousse, Barcelona, (2nda edición)

⁴ Una percepción es una representación mental sobre las personas o las cosas en *Ibid*

I-2. Actores y la agenda pública.

Dado que las políticas públicas concretan y materializan los resultados de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados, es necesario antes de todo definir el concepto de actor. Con este concepto designamos tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.), sin embargo, un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende (Subirat et al., 2008).

Un aspecto clave en el análisis es entender el rol de los actores en el diseño de las políticas públicas, pero a su vez también analizar la formación de la agenda para poder entender su interacción.

En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógicamente y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar solo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención (Aguilar 1996).

La formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política (Aguilar 1996).

Dicho esto y dado que las políticas públicas concretan y materializan los resultados de las interacciones entre diferentes actores, se pasará a distinguir a los actores de las políticas públicas de acuerdo a la perspectiva de (Subirat et al., 2008), dichos autores los clasifican en públicos y privados.

Para definir los actores públicos implicados en una política pública, recurre a la noción de acuerdo político-administrativo (representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado) entendido como el

conjunto de actores públicos, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública.

Así desde una perspectiva de análisis de política pública, el entramado o acuerdo político-administrativo se analiza en función de su impacto sobre el proceso de las políticas públicas analizadas y no en sí mismo.

Los actores privados, detectados en diversas bibliografías por dos grandes posiciones: «pro-control» versus «anticontrol» (Sabatier, Mazmanian, 1979). Los primeros defienden la necesidad de reforzar las intervenciones estatales en beneficio de los actores que padecen los efectos negativos del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

Los segundos, por el contrario, se sitúan en la defensa de aquellos cuya libertad de acción y sus intereses pueden verse limitados por la aplicación de las medidas que prevé la política pública en cuestión.

Este autor propone para analizar empíricamente la formulación y la implementación de las políticas públicas, distinguir además de esos dos grandes grupos de actores privados los grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros.

Los grupos-objetivo están compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver. En consecuencia, las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son, o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos. La política pública correspondiente les impone obligaciones o les confiere derechos (por ejemplo autorización para construir, prohibición de trabajar de noche, subvención agrícola, límites de velocidad en carretera, etc.). El legislador y/o la administración consideran que a través de tales medidas los grupos-objetivo modificarán su conducta y, por tanto, el problema que ha sido el motivo de la puesta en marcha de la política podrá resolverse mejor.

Los beneficiarios finales comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Tales actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una (eventual) mejoría de su condición económica, social, profesional, ambiental, etc. Los beneficiarios finales son, pues, los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado y de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo. Casi siempre los individuos que componen este grupo de actores son más numerosos y difíciles de movilizar y reorganizar que los grupos-objetivo, ya que las consecuencias previsiblemente positivas que pueden derivarse de la política no se han alcanzado aún, o bien sus potenciales beneficios se van a

difuminar entre colectivos muy amplios (como ocurre por ejemplo con las políticas encaminadas a reducir la contaminación atmosférica)

Por último, los grupos terceros incluyen el conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente. Tal modificación puede tener un carácter positivo o negativo. En el primer caso, las personas son definidas como beneficiarios, en ocasiones involuntarios, de la ejecución de la política pública; por otro lado, el término afectados se aplica a los grupos de personas a quienes la política impacta de manera negativa. Estas dos subcategorías de actores tenderán ya sea a apoyar ya sea a oponerse a la política pública que modifica indirectamente su situación, lo que les puede llevar a formar coaliciones con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiarios) o con los grupos-objetivo (en el caso de los afectados).

Ya descritos los actores que pueden estar involucrados en la hechura de una política pública se pasará a describir la agenda.

Ch. Elder y E. Cobb (1972, 1976, 1984 citado en Aguilar) distinguieron dos tipos de agendas:

Agenda pública: integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención pública, y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Entre los requisitos para que un asunto ingrese a la agenda pública se encuentran: Que sea objeto de atención amplia o al menos de conocimiento público, que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, que el público conciba que la acción es competencia de alguna entidad gubernamental.

El estudio de la agenda pública busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general para alcanzar a constituirse como un problema público.

Agenda de gobierno: conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos sobre los que han decidido actuar. La agenda pública es por lo general más abstracta, general y amplia en extensión y dominio que la agenda de gobierno. Esta última tiende a ser más concreta y acotada, definiendo los problemas específicos. La naturaleza y dinámica de ambas agendas es diversa y a veces abiertamente conflictiva.

El presente estudio se centraría más en la primera agenda "la pública", para lo cual Cobb y Elder (1972, 1983 citado en Aguilar: 1996) han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su "alcance, intensidad y visibilidad", convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga

acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (1983: 115; 1976: 127).

Refiriendo a la interacción de los actores en el debate de un problema Roth Deubel afirma que el debate público de las diferentes definiciones lleva a la inscripción del problema a la agenda: “El proceso que permite la institucionalización o la inclusión de un problema en la agenda es el resultado de la controversia entre varias definiciones posibles del problema que corresponden a las ideologías e intereses representados por los distintos actores o grupos sociales” (2002, p.61). Sin embargo, Garraud agrega que en la óptica de Padioleau, lo que define el problema inscrito en la agenda es: “la constitución y la estructuración de una demanda provenientes de grupos sociales particulares; el desarrollo de una controversia o de un debate público; la existencia de un conflicto entre grupos organizados y autoridades públicas” y prosigue poniendo en cuestión que estas condiciones sean necesarias o suficientes para la inscripción en la agenda. En efecto su razonamiento lo lleva a la siguiente hipótesis: no todos los problemas en la agenda gubernamental constituyen necesariamente una apuesta política en el sentido fuerte de la palabra. No todos los problemas están acompañados de una controversia pública que implica la “opinión pública” en general. Muchos problemas no son objeto de una explotación o de una exposición al “mercado” político. Finalmente, no todos los problemas son necesariamente vinculados a una demanda social (Garraud, 1990, p.21).

Por lo tanto, los problemas no acceden a la agenda pública en función de su importancia: “la pregunta esencial de las condiciones necesarias para que un problema acceda a la agenda se plantea en la medida en que las características intrínsecas de los problemas no son de naturaleza a explicar su inscripción en la agenda” (Garraud, 1990, p.22).

Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitara en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (Cobb y Elder, 1983 citado en Aguilar 1996:36).

Otro elemento que podría explicar la inscripción del problema en la agenda pública es la posición social de los grupos que participan en el debate alrededor de un problema: “El carácter socialmente construido de los problemas significa que los más graves no sean los que figuren necesariamente en la agenda gubernamental. De la misma manera la posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante tanto para su inscripción como para su solución” (Roth Deubel, 2002, p.59).

Algunos subsistemas están bajo el dominio de uno o pocos actores muy poderosos; en otros el poder es bastante difuso. Manifiestan poseer un orden normativo consímbolos, mitos, rituales y hasta lenguajes singulares, que no hacen sino reflejar la realidad intersubjetiva de sus miembros y su acuerdo

sobre lo que en su opinión es importante, deseable correcto. Se integran con actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten intereses importantes en una política particular (Milward y Wamsley, 1984: 15).

Con estos elementos teóricos que ofrecen elementos para dar cuenta de cómo se estructura la agenda pública y la gubernamental, es posible encontrar, a pesar de inevitables excepciones, ciertos tipos, patrones o modelos de comportamiento.

Modelo de iniciativa externa, según el cual la cuestión se origina en los problemas y conflictos de los varios grupos sociales y debe primero asentarse en la agenda pública para poder colocarse en la formal.

Modelo de movilización, según el cual la cuestión nace dentro del aparato gubernamental, por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en asunto de interés público.

Modelo de iniciativa interna, según el cual la cuestión surge entre las filas gubernamentales, no es necesario llevarla a la agenda pública pero sí es necesario convencer a los organismos gubernamentales competentes que le den cabida entre sus acciones prioritarias (Cobb y Ross, 1976: 127). Puede ser que en su conjunto un determinado sistema político se incline hacia uno u otro modelo, creando un cierto estilo o patrón en la formación de su agenda; en la práctica, cada área de cuestiones tiende a desarrollar su propio patrón.

Sin embargo, existen dificultades claras para la inscripción de un problema en la agenda. Varios factores dificultan el análisis de la agenda pública. Garraud explica que esta se sitúa a la frontera de diferentes disciplinas entre las cuales resalta:

- La participación política, de la cual proviene la noción de la agenda política,
- la movilización, los movimientos sociales y, de manera más general, la acción colectiva;
- la información, la comunicación y los medios;
- las políticas públicas, (Garraud, 1990, pp.17-18).

Otro obstáculo tiene que ver con las dificultades de la construcción del problema, el cual se basa en percepciones, sistemas de valores, representaciones, etc., los cuales son difícilmente medibles con indicadores.

En conclusión, la fase de inclusión en la agenda es sumamente importante ya que es en ella donde se definen las soluciones que formarán parte de las soluciones que formarán parte de la formulación de la política, del proyecto o programa: "Los procesos de construcción de la agenda gubernamental condicionan, en gran parte, tanto la formulación de las soluciones, como las decisiones que tomen las autoridades políticas" (Roth Deubel, 2002, p.71).

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En ese momento la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas (Aguilar: 1996)

I-3. Proceso de toma de decisión política

Entramos en lo que sería la fase de decisión de las políticas públicas. “Un momento en el que si bien aparentemente se cierra el debate entre alternativas, concepciones y posiciones de los distintos actores presentes en el escenario de la política objeto de debate, es, asimismo, el inicio del debate sobre cómo poner en práctica esa política, desde que parámetros de actuación deberíamos implementarla, y cuáles son los acuerdos específicos que deberán acometerse para asegurarse su efectiva ejecución (Subirat: 2008).

Los modelos de toma de decisión reflejan las dificultades teóricas y prácticas para lograr una decisión racional y razonable. ¿Cómo conciliar la decisión con la democracia? La necesidad de buscar decisiones y procesos de decisión basados en el respeto de los valores democráticos y que, a su vez, se fundan sobre un saber de tipo científico, representa un desafío para las instituciones políticas democráticas ¿Cómo conciliar ciencia y democracia, ciencia y política? (Roth Deubel, 2002, p.101).

Jurgen Habermas propone una tipología de modelos de relaciones entre ciencia y política pública, en los procesos de decisión política. En el primer modelo, el decisionista, la decisión de los políticos predomina. En el segundo modelo, la tecnocracia, la decisión del científico experto predomina. Ante la deficiencia de participación democrática y los riesgos que puede provocar estos dos modelos. Habermas propone un tercer modelo el pragmático. Este modelo implica la integración de un tercer actor, el público: “el modelo pretende así conciliar el saber técnico y los valores mediante el dialogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizajes y empatía” (Roth Deubel, 2002, p. 103).

Este modelo tiene limitaciones importantes: los políticos y los ciudadanos deben tener un cierto nivel de formación, acceso a la información y disponibilidad para participar en el debate; los científicos deben hacer esfuerzos de simplificar los resultados de sus investigaciones; apertura intelectual y política de los actores a fin de buscar la solución la más aceptable para todos; se debe actuar con gran transparencia para generar la confianza. Este modelo ha sido aplicado en pocas ocasiones en Europa, de acuerdo con Roth Deubel, y con altos costos y tiempos largos. En el caso de los países estudiados, es indudable que existe bajo niveles de educación, en particular en las poblaciones rurales conjuntamente con la débil divulgación de la investigación y las pugnas de poder donde los grupos con el poder político y económico suelen dominar, dificultan la participación pública en los procesos de toma de decisiones.

Por “pos decisional” en el proceso de la política, hay algo más que decisiones; hay también actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificadora (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no la otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos. La política sigue una doble lógica, la de la racionalidad instrumental y la racionalidad comunicativa. “Se introduce una racionalidad nueva, dialógica, que complementa y rebaza la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis convencional de políticas (Mojone: 1997).

En la etapa de decisión política para Aguilar consiste en conocer los criterios que fueron más influyentes en el momento de construir las diversas opciones de acción para atacar el problema público y de la selección de la opción que se convertirá en la política pública del gobierno. Para lo cual considera la averiguación de los criterios que dominaron el análisis y la decisión (racionalidad económica, viabilidad política, factibilidad administrativa) (2009).

En lo que respecta a la racionalidad económica se basa en la presupuestación/financiera pública que se concentra principalmente en conocer y estimar de manera precisa los costos de operación que implica la ejecución de las acciones de cada una de las políticas públicas que los gobiernos deciden emprender y a su vez busca asegurar que la eficiencia económica sea el criterio principal en la estimación de recursos de una política pública, debido a la escasez de los recursos públicos y a la pluralidad de funciones y objetivos que el Estado debe de manera simultánea cumplir y realizar.

Por otro lado la viabilidad política y factibilidad administrativa, Aguilar menciona que en esta parte no se debe perder de vista en el análisis de la política en curso y la nueva su historia de análisis y decisión detrás de ella y que estas son eslabones de esa historia política, social e intelectual, difícilmente fluida y progresiva, y la cual está hecha en cambios de rodeos, altibajos, frenos y aceleraciones que pesan al momento de definir los problemas, discriminar las expectativas, calificar los objetivos, recomendar las opciones de acción y seleccionar los instrumentos (Aguilar: 2009).

“En continuidad, el análisis no puede perder de vista tampoco la configuración y dinámica del contexto político en que nace y se decide una política pública. De nuevo el modo y alcance del régimen político, su rigidez y clausura y su apertura para encontrar consensos básicos, su equilibrio o bloqueo entre poderes, es crucial, para el análisis, el diseño, la decisión e implementación de la política” (Aguilar: 2009:p30).

I-4. Metodología

1-4.1. Método comparativo.

La investigación busca el porqué y el cómo de la creación de la AUH y del BDH, dos programas públicos dedicados a apoyar específicamente a familias con hijos de Argentina y Ecuador. Para este fin el método comparativo resulta ser útil y preciso: “Cuando se trata de explicar un fenómeno dado o, bien, de decidir cuál es más digna de consideración de entre un conjunto de hipótesis todas igualmente plausible, solo la comparación nos permite defender una hipótesis más que otra, gracias al control de más casos” (Sartori & Molino, 1994⁵,p.14).

Como Sartori y Molino lo señalan, la pregunta en el método comparativo siempre se debe formular así: “¿comparable (bastante similar) respecto a que propiedades o características” y no comparable (demasiado distinto) respecto a que otras propiedades o características?” (1994, p.35). En el caso de los programas que analizaremos la primera similitud es que ambos países diseñaron programas ambos que tienen un esquema de intervención conocidos como Programas de Transferencias Económicas Condicionadas, destinados a apoyar el desarrollo a familias con hijos. Esta primera similitud es la que justifica la presente investigación, en segundo lugar, su concepción se basa en el enfoque del desarrollo humano, que apuestan a la inversión de capital humano para evitar la intergeneracional de la pobreza, y finalmente constituyen la principal estrategia de desarrollo social de los gobiernos latinoamericanos.

La comparación que realizaremos es de tipo descriptiva. En este tipo de comparación se definen que los casos elegidos son similares o diferentes en orden a algún criterio, pero aún no se sabe si los resultados se comportan de manera similar o diferente (componente esencial para discriminar si son casos most similar o most differen).

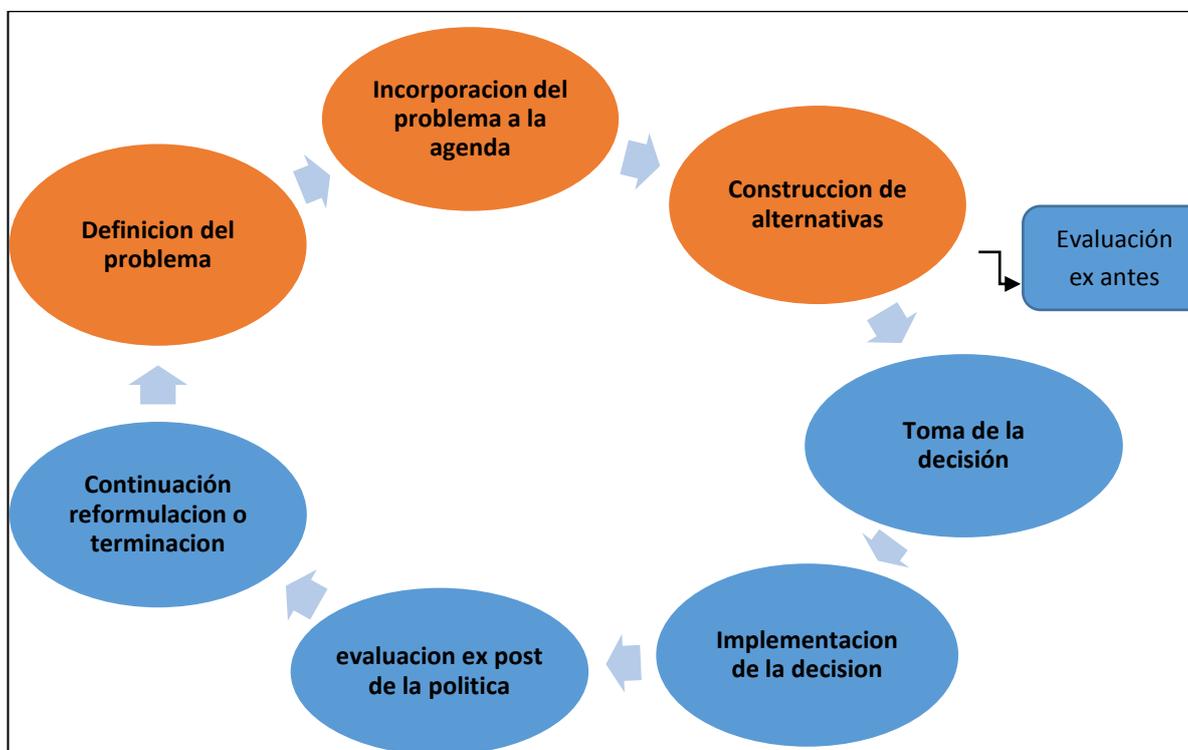
Hemos identificado algunas similitudes sin que eso nos permita decir si la formulación de estos programas es el resultado de las mismas percepciones, valores, y definición del problema por los actores involucrados en el diseño.

I-4.2.Diseño de investigación

Como se mencionó en la sección anterior, buscamos analizar las particularidades en el surgimiento, diseño de dos programas públicos con similares características y objetivos dedicados a apoyar el desarrollo de familias con hijos, la AUH en la Argentina y el BDH en el Ecuador.

Para lo cual utilizaremos la clasificación del proceso de la política pública propuesta por Aguilar Villanueva (1996a), que comprende siete etapas

⁵SARTORI Giovanni, MORLINO Leonardo (comp.) (1994): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid (primera edición en “Ensayo” ,1999)



Elaboración en base al proceso de política de Aguilar Villanueva

De las cuales tomaremos las primeras tres fases para nuestro análisis; La primera es la definición del problema. Aquí lo importante es determinar cuál es el problema, cuáles son sus dimensiones o componentes y cuáles sus causas. La segunda es la formación de la agenda, que consiste en analizar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema y ese problema en objeto de una acción gubernamental, y quienes son los actores que intervienen en el proceso. La siguiente etapa es la construcción de opciones, que consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos acompaña a cada una de ellas.

Para lo cual previamente se realizara la revisión bibliográfica y documental que permita reconstruir los contextos políticos, institucionales, sociales, históricos relacionados a la problemática estudiada de cada uno de los países en el momento de la formulación de los programas, y lo que a su vez nos permitirá dar cuenta de que probablemente las diferencias en el proceso de elaboración de las programas de transferencia monetaria condicionadas -Asignación Universal por Hijo en la Argentina y Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador- se pueden explicar por las particularidades

de los respectivos regímenes políticos, de los modelos de gestión en cada caso, del rol de los referentes institucionales, y de las tradiciones culturales y simbólicas.

Primer paso analítico:

Conocer la definición específica del problema que llevo a adoptar la elaboración de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada en la Argentina y en el Ecuador

Esta se basa en la definición específica del problema que difundieron los promotores de la política, la que hizo suya el gobierno o la que aceptaron finalmente los legisladores o los sectores sociales interesados en elaborar las políticas públicas para atender el problema.

- Conocer con precisión los hechos sociales que fueron considerados elementos constitutivos del problema.

- Conocer las causas a las que los promotores, analistas y decisores imputaron la existencia y el crecimiento de esos componentes indeseables constitutivos del problema.

Segundo paso analítico.

• Identificar los actores que se movilizaron para que la situación social sea de interés público y a su vez parte del proceso de formación de la agenda del gobierno.

Este paso consiste en reconstruir el llamado “proceso de formación de la agenda de gobierno”. La lectura del proceso llevará al analista a descubrir los errores, omisiones, restricciones y acaso imposiciones que gravaron el análisis pasado y la decisión pasada y que explican también porque los analistas de entonces, a pesar de sus buenos análisis y cálculos terminaron de buena fe o resignadamente por recomendar ciertas acciones (errores o omisiones pueden ser de origen informativo, cognoscitivo o político).

Para lo cual se requerirá:

- Investigar cuáles fueron los actores sociales que crearon el problema.

- Las acciones que emprendieron para llamar la atención de la sociedad.

- Conocer cuál fue la información y cuáles las evidencias o argumentos que los promotores de la política emplearon para convencer a la sociedad y justificar (si es que lo hicieron) que se trataba de un problema de real interés público.

- Averiguar cuáles fueron eventualmente los actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos, y que argumentos presentaron (si es que lo hicieron) para oponerse, corregir o matizar las posiciones de los activistas e impedir que el problema

llamado público fuera aceptado tal cual por el gobierno y penetrar en la agenda del gobierno sin modificaciones

Tercer paso analítico

- Determinar cuáles fueron los criterios más influyentes al momento de construir las opciones de acción para atacar el problema público y la selección de la opción que se convirtió en las políticas de los Gobiernos de Argentina y Ecuador.

- Indagación sobre el modo como se fraguó la deliberación y la decisión del gobierno es fundamental.

- Averiguar el criterio que dominó al análisis y la decisión (¿racionalidad económica estricta, factibilidad administrativa?) es crucial para entender el comportamiento e de una política pública.

Capítulo II. Política social y el surgimiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en América Latina.

II-1. El surgimiento de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).

La transición del modelo sustitutivo de importaciones se inició a partir de la década de los ochenta en la mayoría de los países de América Latina para dar paso a las reformas económicas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se orientaron a crear condiciones para instituir nuevos ejes de acumulación e integración en la economía mundial y restablecer el equilibrio de las variables macroeconómicas que, a decir del FMI, se encontraban dislocadas por el agotamiento y mal manejo sustitutivo.

Franco (2001) señala que durante la década de los ochenta comenzó a diseminarse en la región un nuevo modelo, cuyas principales orientaciones económicas eran alcanzar equilibrios macroeconómicos, reducir la tasa de inflación, retirar al estado de las áreas en que la iniciativa privada sería más eficiente, aumentar las exportaciones, elevar la competitividad de los productores nacionales y modernizar el aparato público para que fuera más eficaz en el logro de sus objetivos.

A estas nuevas orientaciones económicas se les conoce como reformas económicas de primera generación que, entre otras cosas, alentaron la implementación de enérgicas medidas para corregir los elevados niveles inflacionarios a través de la manipulación del tipo de cambio, la liberalización de las tasas de interés, del precio de los bienes y del control de los salarios. (Olave, 2003).

Si bien estas medidas lograron el cometido de controlar la inflación, generaron efectos altamente nocivos en la estructura productiva y

profundizaron una prolongada crisis económica que se cataloga como la década perdida, y que Olave (2003), sintetiza en tres puntos: incremento del desempleo y disminución del poder adquisitivo de los salarios como efectos de las crisis económicas; agravamiento del problema distributivo hasta alcanzar niveles altamente excluyentes y favorecer la concentración del capital; disminución de la capacidad de inversión interna y debilitamiento de los sectores productivos del mercado interno, como consecuencia de los vaivenes de los productos exportables, el pago de la deuda externa y las remesas al capital extranjero.

Aunado a lo anterior, Franco (2001), señala que en los ochenta se observaron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y un aumento de la pobreza, ocasionados por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, así como por la ausencia de políticas adecuadas de compensación social.

De este modo, la crisis por el descenso del crecimiento económico que ocurrió desde principios de los años ochenta influyó para que el gasto público se convirtiera en un grave obstáculo para el financiamiento del gasto social y en un factor del empobrecimiento del Estado (Gordon, 1999).

A pesar del evidente deterioro causado por las políticas de primera generación, los organismos internacionales sólo centraron su interés en el control inflacionario alcanzado y en la incipiente recuperación económica, situaciones que fueron consideradas como propicias para profundizar el ajuste estructural mediante la implementación de reformas de segunda generación, a las que se les conoce como el Consenso de Washington, en alusión a la reunión realizada a principios de los noventa en aquella ciudad estadounidense, a la que asistieron expertos del FMI, del BM, ministros de Hacienda y banqueros de los países desarrollados.

De acuerdo con el Consenso de Washington, las reformas de segunda generación debían orientarse hacia la construcción de disciplina fiscal, control de la inflación, priorizar el gasto público, impulsar la liberalización financiera y de tipos de cambio, liberalización comercial, fomento a la inversión extranjera directa, impulso a la privatización y a la desregulación.

La implementación de estas medidas agravaron la situación de América Latina y generaron una sobrecarga en la demanda de servicios de vivienda, educación y salud; además de desempleo y pérdida del poder adquisitivo, lo que provocó que en algunos países de América Latina como México, Perú y El Salvador se registraran cifras superiores al 45% de hogares en situación de pobreza (CEPAL, 2005).

En este escenario surgieron actores políticos acordes al nuevo contexto globalizador, que se volverían agentes fundamentales para la planeación de la política social de la década de los noventa: los organismos internacionales y regionales, que, en conjunto con intelectuales de la región, evidenciaron los niveles de pobreza causados por las políticas de ajuste y ejercieron presión sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para que, en

coordinación con los gobiernos latinoamericanos, pusieran en práctica programas para aliviar los costos sociales de estos ajustes (Lerner, 1996; Schteingart, 1999).

La situación económica y social de los noventa urgió la creación de una nueva política social que, al tiempo que permitiera consolidar la transición económica iniciada desde los ochenta, intentara contrarrestar el deterioro de la población y pudiera ser llevada a cabo por gobiernos mermados en sus capacidades y patrimonio, que se declaraban incapaces de proveer servicios de salud, educación y seguridad social a toda la población, como en antaño.

Es así como el incremento de la pobreza durante los ochenta y noventa dio pie a la generación de los programas focalizados de alivio a la pobreza en América Latina. A diferencia de las políticas universales dirigidas a toda la población, los programas focalizados estaban destinados a sectores específicos y buscaban compensar los costos generados por la estrategia neoliberal, es decir, empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos en la región. Los primeros países que empezaron a implementar programas sociales que incluían mecanismos de focalización fueron Bolivia, México, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua (Lerner, 1996).

A partir de la década de los noventa se han implementado programas para incentivar la formación de capital humano en familias pobres, los cuales básicamente consisten en otorgar dinero en efectivo a las jefas de familia a cambio de que envíen a sus hijos a la escuela y vigilen su estado de salud. A estos esquemas de intervención se les conoce como Programas de Transferencias Económicas Monetaria Condicionadas (PTMC).

Los PTMC se apegan a los postulados de los análisis multidimensionales de la pobreza, en los que se asocia la falta de recursos económicos con otras carencias que reproducen o profundizan esta situación, como la ausencia de capacidades productivas a consecuencia de la exclusión de los servicios de educación y salud (CEPAL, 2006).

Específicamente, los PTMC retoman el paradigma de desarrollo humano basado en la obra de Amartya Sen, quien concibe el proceso de desarrollo como un proceso de ampliación de capacidades y no sólo como el aumento de la utilidad y bienestar económico, en oposición a la perspectiva impulsada por la economía del desarrollo que parte del supuesto de que el aumento en el producto agregado - como sería el aumento del producto interno bruto per cápita - reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población.

Bajo el enfoque de desarrollo humano, también se cuestiona el supuesto que sostiene que el medio para alcanzar el desarrollo es la acumulación del capital físico; a diferencia, sostiene que la inversión en capital humano (provisión de servicios de salud, educación, planificación familiar y programas de alimentación, entre otros) resulta igualmente productivo tanto para mejorar el producto nacional como para potenciar las capacidades humanas (Griffin, s/f).

En resumidas cuentas, los PTMC se sustentan en el precepto de que las familias que carecen de capital humano y físico tienen a perpetuar las condiciones de pobreza material; en tanto que el acceso a bienes y servicios que generan o fortalecen el capital humano, constituye la estrategia más eficaz para poner fin al círculo vicioso de la pobreza y a su transmisión intergeneracional.

Para Castañeda (2005), los PTMC representan la principal estrategia de los gobiernos de América Latina para superar las condiciones de pobreza y constituyen una nueva generación de programas sociales que pretenden promover la acumulación de capital humano en la niñez y juventud como forma de romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y exclusión social.

Con base en los trabajos de Rawlings y Rubio (2003); Adato (2004); Sadoulet (2004); y, Castañeda (2005), se pueden distinguir cinco características esenciales de los PTEC:

a) Están destinados a mejorar el capital humano de los integrantes de familias en situación de vulnerabilidad y desigualdad social, facilitando el acceso a derechos que deberían tener un carácter universal como la educación y la salud.

b) Operan bajo la lógica de que las personas pobres tienen pocos recursos para gestionar los apoyos y servicios que el gobierno ha creado para ellos, ya que, en su mayoría, viven en regiones alejadas del radio de atención de las organizaciones gubernamentales.

En consecuencia, la estrategia para procurar que los apoyos sean recibidos por la población objetivo es hacer llegar la oferta gubernamental a la población que lo requiere. En otras palabras, operan bajo la lógica de la oferta y no de la demanda.

c) Cuentan con un proceso riguroso para la selección de sus beneficiarios (focalización), distinguiéndose tres formas principales: la evaluación individuo-familia, que consiste en enviar a un funcionario a hacer una visita a la familia susceptible de ser incorporada al programa, a efecto de evaluar si los individuos que la integran son o no elegibles, para lo cual se sirven de una prueba de medios con la que reúnen datos cuantitativos sobre un conjunto de características observables, tales como vivienda, bienes duraderos, estructura demográfica del hogar, educación, tipo de trabajo e ingresos reportados. Los datos compilados son analizados para ponderar un puntaje que sirve para decidir el ingreso de la familia al programa. La focalización por categorías consiste en establecer una o varias categorías para determinar la selección de beneficiarios. Así, por ejemplo, se pueden establecer categorías relacionadas con la edad de los beneficiarios (niños o ancianos), sexo (mujeres), o ubicación geográfica (habitantes de municipios rurales).

Finalmente, en la autofocalización, teóricamente, cualquier persona puede ser beneficiaria de un programa determinado, aunque en realidad se busca establecer ciertos mecanismos para desalentar la participación de personas

que no se ubican bajo la línea de la pobreza. A menudo, se suele combinar dos o tres formas de focalización para la incorporación de beneficiarios.

d) Están concentrados en dos componentes: uno orientado a la educación y otro a la salud.

El primero consiste en becas en efectivo para incentivar la asistencia a la escuela y la conclusión de la educación básica; el segundo regularmente se dirige a niños menores de 3 años y a mujeres embarazadas o en lactancia y consiste en el otorgamiento de una transferencia en efectivo para propiciar el consumo de alimentos. Además, se promueven acciones preventivas de salud y se educa a las madres sobre temas relacionados con la higiene y la nutrición.

e) Dirigen los apoyos económicos a las mujeres jefas de familia, quienes reciben y administran la transferencia monetaria, es decir, son las beneficiarias formales. Lo anterior se hace bajo el supuesto de que ellas harán mejor uso de los recursos que sus compañeros varones, e incluso, que otros miembros de la familia.

Los PTMC han demostrado ser un medio eficaz para incrementar la matrícula y asistencia escolar en el corto plazo, así como para reducir la participación de los niños en actividades laborales. (Adato, 2004; Schultz, 2001; Villatoro, 2004).

De igual modo, se reconocen impactos sobresalientes de este tipo de programas en el área de salud, como por ejemplo, que incrementan las tasas de crecimiento infantil, que reducen los índices de mal nutrición, que promueven la utilización de los servicios preventivos de salud y que disminuyen el número de muertes maternas. (Rawling y Rubio, 2003).

Por último, las evaluaciones señalan que los PTMC han logrado contribuir a reducir la brecha de la pobreza y mitigar las consecuencias de crisis económicas. No está claro eso sí, su potencia para que los beneficiarios superen definitivamente la línea de la pobreza (Villatoro, 2005). Se observa además efectos positivos en cuanto a la baja en deserción escolar y el aumento de asistencia a controles de salud. Sin embargo, la evidencia acerca de la calidad de la educación o el aumento en el nivel nutricional de los niños no es decisiva (León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009; Barrientos, 2006).

II-2. Antecedentes de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina

Las primeras experiencias de transferencias de ingreso relativamente amplias en la Argentina pueden identificarse durante la década del 90. Dentro del marco de las reformas estructurales y elevados niveles de desempleo, se implementó una serie de programas de empleo fragmentados y de baja cobertura (Roca y Moreno, 1998). En 1995, en el contexto de una importante recesión de la economía argentina producto del contagio de la crisis financiera

en México, se desarrolló la primera experiencia masiva de programas sociales de transferencias monetarias a las familias, el Plan Trabajar. Planteado como un programa de empleo de emergencia, el Plan Trabajar proveía a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas una ocupación transitoria en el área de la construcción y el mantenimiento de infraestructura comunitaria. La cobertura (cerca de 200.000 beneficiarios en su pico) y visibilidad del Plan Trabajar introdujo a los programas sociales como alternativa de política relevante y viable y los instaló en la opinión pública como una de política pública (Cruces y

Rovner, 2008). A diferencia de los programas de América Latina descritos en la sección anterior, el Plan Trabajar era un plan de empleo público con una contrapartida laboral explícita, que se cumplió en la mayoría de los casos. Sin embargo, como su función principal era la paliación de la pobreza en el corto plazo, se lo considera más cercanos a los programas de transferencia monetaria que a las políticas activas del mercado laboral.

La siguiente experiencia masiva también estuvo relacionada con la inestabilidad macroeconómica. La crisis de 2001-2002 disparó los indicadores de pobreza y desempleo. En abril de 2002 el gobierno nacional creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), un programa de transferencias monetarias de emergencia para hogares con jefe desempleado/a e hijos menores, que alcanzó una extensa cobertura (alcanzó a cubrir casi 2 millones de hogares, el 20% de los existentes en el país).

El programa, a cargo del Ministerio de Trabajo, fue implementado en un corto período de tiempo y fue exitoso en paliar una grave situación social, así como en reducir los niveles de indigencia y de desigualdad. Sin embargo, la necesaria celeridad con que se lo diseñó e implementó implicó una serie de problemas. En primer lugar, aunque en teoría se trataba de un programa de empleo, la contraprestación laboral se cumplió en una proporción relativamente baja de casos. Asimismo, intentó incorporar algunas prácticas innovadoras que venían desarrollándose en otros países de la región, como el condicionamiento de la recepción de los beneficios a la acumulación de capital humano educativo por parte de los niños de los hogares beneficiarios. Sin embargo, estos requisitos fueron de difícil verificación en el contexto de una emergencia económica y con un programa implementado en un corto período de tiempo. Por último, por tratarse en la letra de la ley de un subsidio a desempleados, el beneficio no era compatible con el trabajo formal, por lo que se creó un incentivo al empleo informal entre los beneficiarios en el período de recuperación post crisis (Gasparini et al., 2007).

Durante el período de recuperación económica, el gobierno nacional planteó una estrategia gradual de salida del PJJHD mediante la creación de dos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (denominado habitualmente Plan Familias). Ambos programas sólo estuvieron disponibles para quienes venían originalmente del Jefes, por lo que grupos importantes de la población, como quienes no pudieron entrar en la inscripción del Jefes, y los nuevos pobres del período, quedaron excluidos (Cruces y Gasparini, 2008).

Aunque ambos mantienen una transferencia monetaria directa a hogares de bajos ingresos, esta estrategia de desdoblamiento divide a los beneficiarios en dos grupos diferenciados. El SCyE, basado en oficinas de empleo a cargo de los municipios que lo implementan, busca atraer a quienes tienen mayor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Al mismo tiempo que brinda un beneficio monetario por tiempo determinado, se propone proveer capacitación y facilitar la inserción y la intermediación laboral para los beneficiarios. El SCyE no logró atraer un número sustancial de “traspasos” del Jefes, en parte por la disponibilidad limitada de Oficinas de Empleo en los municipios, y en parte por el límite de dos años que se estableció para la prestación.

El Plan Familias, en cambio, apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas más estructurales. El programa previó transferencias de ingresos crecientes de acuerdo con el número de hijos, e incorpora condicionalidades con respecto a la educación de los niños y la salud materno-infantil, pero no exige contraprestaciones laborales. En este sentido se trata de un programa focalizado similar a los descriptos anteriormente. Este programa atrajo más de medio millón de beneficiarios del Jefes. Tanto en el SCyE como en el Familias, los beneficios monetarios son compatibles con ingresos por empleo formal hasta cierto nivel de ingresos.

Hacia 2005, con la crisis económica superada y en plena recuperación, los programas sociales en Argentina se encontraban ya en una disyuntiva. Por un lado, se mantenía un número importante de beneficiarios en el Jefes, y por otro, aunque tanto el Familias como el SCyE tenían características claramente superadoras del original, no se planteaba una transición obligatoria ni un final explícito para el Jefes. Asimismo, los programas de transferencia del gobierno nacional se mantenían concentrados en quienes habían entrado al Jefes en el período de crisis. La persistencia de la pobreza en el período de crecimiento 2003-2008 subrayaba la necesidad de una política social permanente y de gran cobertura, y durante todo el período 2005-2009, se produjo una serie de propuestas de política social en este sentido, tanto desde partidos políticos como de ONGs y académicos. Estas propuestas apuntaban a transferencias de ingreso masivas para abordar la pobreza crónica, y respondían básicamente a dos alternativas: una asignación universal por hijo, o la ampliación de programas focalizados como el Familias.

El gobierno nacional, por el contrario, insistía en la relevancia del empleo como política social, aún cuando en el período 2003-2008 el notable crecimiento de los puestos de trabajo había demostrado no ser suficiente para eliminar la pobreza y la indigencia de una fracción sustancial de la población. Después de años de resistencia y de un discurso contrario a estas propuestas, el gobierno nacional accedió a estos reclamos e implementó una versión de la asignación universal, tema de nuestro análisis.

II-3. Antecedentes de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Ecuador

Junto con la crisis de 1998 y 1999, donde al cerrar la década el PIB cayó en 7 puntos porcentuales, Ecuador crea Mediante Decreto Ejecutivo N° 129 del 14 de septiembre de 1998, publicado en el Registro Oficial N° 29 de 18 de septiembre del mismo año, el Programa Bono Solidario, como antecedente del que en el año 2001, pasaría a ser el programa social de mayor cobertura del país, el Programa de Protección Social, PPS.

El PPS se caracteriza por ser el único Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas del Ecuador, cubriendo a 1.2 millones de hogares que se encuentran en los quintiles I y II de ingresos (45% de los hogares del país), entre los que se encuentran principalmente madres jefas de familia con niños/niñas y adolescentes menores de edad (de entre 0 y 16 años), adultos mayores y personas con discapacidad.

Es importante mencionar al programa Beca Escolar, que fue implementado en junio del 2001, mediante la suscripción de un convenio entre la UNICEF y los ministerios de Bienestar Social y Educación, el cual fue financiado por el Estado y diseñado por la UNICEF. Este programa consistió en otorgar una transferencia monetaria a las familias en situación de extrema pobreza, que fueron identificadas por el SELBEN⁶ (Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales), a cambio, condicionaba la asistencia de los niños de entre 6 y 15 años a los establecimientos de educación.

El mismo que el 2003 se unificó a las familias que se beneficiaban tanto del Bono Solidario como del programa Beca Escolar y el resultado fue la creación del actual Bono de Desarrollo Humano. Este nuevo programa modificó el enfoque de los programas sociales, pues ya no sería una medida de alivio, sino que, aunque se mantenía la transferencia en efectivo, se establecieron condiciones sujetas al Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social.

Las condiciones se enfocaron hacia la educación, como la asistencia de niños y niñas de las familias beneficiarias a la escuela y a la salud, como los controles obligatorios para los niños/as menores de cinco años. Calvas (2006) explica que el programa “busca potenciar las capacidades de los beneficiarios para enfrentar el riesgo y alcanzar mejores niveles de bienestar mediante el condicionamiento del subsidio a un acceso permanente a los servicios de educación básica y salud preventiva”.

La evolución de este programa social procura garantizar a la población vulnerable y en condiciones de pobreza, una transferencia en efectivo temporal como promoción o incentivo para que mantengan un acceso permanente a servicios de educación y salud preventiva, para todos los miembros de las familias beneficiarias, y modifiquen su estructura de consumo y, con ellas rompan el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza. Además, es un programa estatal que contribuye a la protección del capital humano de las

⁶Institución perteneciente a la Secretaría Técnica, encargada de realizar a nivel nacional la encuesta de clasificación socioeconómica a los potenciales beneficiarios del bono y otros Programas Sociales.

familias más pobres del país por medio de acceso a recursos y servicios, y ejerciendo su derecho a una vida digna.

Capítulo III: Contextos previos al surgimiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas: asignación universal por hijo – Argentina y bono de desarrollo humano – Ecuador.

El análisis de programas de transferencias monetarias condicionadas destinados al apoyo de familias con hijos en Argentina y en Ecuador, cobra especial interés cuando se reconstruye los contextos previos de ambos países, que hizo necesario la creación de ambos programas.

Llevar a cabo un estudio comparativo de políticas públicas que se implementaron en países diferentes supone, en principio, admitir que la realidad social, económica y política de cada nación es histórica, única e irrepetible y que, además, pueden existir factores coyunturales que modifiquen el diseño de una política o que constituyan variables que influyan en los efectos generados por las mismas.

De este modo antes de realizar la comparación de los programas que nos ocupan es conveniente exponer los factores distintivos o particulares que acontecieron en el momento en que estos se pusieron en funcionamiento.

En el presente capítulo se proporciona la información más relevante, del contexto general en el ámbito económico y social que prevalecía en Argentina y Ecuador en los años previos a la implementación de los programas Asignación Universal por Hijo y Bono de Desarrollo Humano, con objeto de advertir cuales fueron los factores específicos que motivaron el diseño e implementación de los mismos.

Como se verán en los siguientes párrafos, si bien es cierto que los programas Asignación Universal por Hijo y Bono de Desarrollo Humano, fueron diseñados para contribuir en la reducción de la pobreza de sus respectivos países, ambos tuvieron que enfrentar retos y sortear obstáculos totalmente disímiles.

III-1. Contexto previo al surgimiento de la Asignación Universal por hijo - Argentina

El Plan de Convertibilidad aplicado en Argentina, supuso la continuidad y profundización de la transformación estructural de la economía iniciada con la ruptura del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones a mediados de la década de 1970. Junto a modificaciones en el tipo de cambio se aplicaron un amplio conjunto de políticas de reforma vinculadas a la privatización, desregulación, liberalización comercial y financiera y flexibilización del mercado de trabajo. Todos estos cambios determinaron una sustantiva transformación del mercado de trabajo y un persistente e intenso deterioro de las condiciones de vida de la población. El fin del Plan de Convertibilidad se produjo entre fines de 2001 y principios de 2002 como culminación de un escenario recesivo iniciado a fines de 1998, el cual venía

agravando el deterioro de la situación social de la década anterior. Entre 1998 y 2001 el PBI se había contraído con un fuerte impacto en el empleo, los ingresos y su distribución y el desempleo alcanzaba al 18,3% de la PEA (Población Económicamente Activa). La modalidad que adoptó inicialmente la salida de la Convertibilidad profundizó el declive recesivo de la actividad económica, determinando un rápido deterioro de todos los indicadores laborales, de ingresos y distributivos. La conjunción entre insolvencia fiscal, cesación de pagos de la deuda pública, fuga de capitales, colapso del sistema financiero y la inflación, plantearon un difícil escenario para el despliegue de políticas públicas que permitieran reparar y revertir la situación. Los efectos nocivos de la Convertibilidad y su crisis asociada, también repercutieron negativamente sobre la desigualdad, generando un aumento progresivo sin precedentes en los distintos indicadores distributivos. A partir del cambio de administración en 2003 se inicia la conformación de un nuevo modelo macroeconómico, que se plantea como objetivo construir un régimen de acumulación productiva con inclusión social. Las metas destacadas del nuevo entorno macro económico fueron sostener altas tasas de crecimiento de la producción y la recuperación del mercado de trabajo, tanto en lo referido a la generación de empleo (en cantidad y calidad) como en la recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores.

En este marco se plantean una serie de políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables que no podían reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo. Entre estas destacamos: Plan de Desarrollo Local y Economía Social, Plan de Seguridad Alimentaria y Plan Nacional Familias. La aplicación conjunta de estas y otras políticas sociales complementarias habían generado cierto impacto positivo sobre los principales indicadores sociales. Pese a esto, a mediados de 2009, tanto los indicadores laborales y distributivos, como la incidencia de la pobreza y la indigencia se encontraban aún demasiado alejados de los niveles que se registraron a mediados de los '70, con el tercer gobierno peronista. En este contexto, hacia fines de 2009 el gobierno nacional pone en marcha dos programas concomitantes: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y el programa Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja. Al referirnos a la Asignación Universal por Hijo, hacemos referencia a un nuevo tipo de política social que se enmarca dentro de los llamados Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas (PTC). Tras la crisis de los años 80 y posteriores reformas estructurales de comienzos de los '90 con sus consecuencias sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la pobreza, se comienza a identificar la lógica del nuevo orden económico como excluyente, es decir, que deja afuera a amplios contingentes de la oferta laboral disponible. El papel del trabajo como mecanismo principal de acceso al ingreso y a la integración social de la población aparece cuestionado. Estas tendencias llevaron a plantear nuevas alternativas de políticas sociales o mecanismos de redistribución del ingreso, independientes de la inserción presente, pasada o futura en el mercado de trabajo. Surge la necesidad de pensar una nueva institucionalidad pública y de implementar un sistema de políticas sociales integradas, que desafíen la desigualdad y pobreza persistente.

Teniendo en cuenta estas referencias en Argentina el 29 de octubre del 2009, mediante el Decreto de Necesidad de Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09, creaba la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), que se instituye como un subsistema no contributivo dentro de la normativa de la Ley 24.714 que es la que establece los beneficios de Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados formales en cuyo nombre se realizan contribuciones patronales (por este beneficio de seguro social, los trabajadores no hacen aportes personales). A la AUH la encuadramos y consideramos al interior de las políticas neo universales, donde lo social adquiere un carácter primordial, atendiendo las consecuencias de la desintegración, el Estado sostiene a las personas en el sistema porque no pueden hacerlo por sí mismas.

En este sentido, la Asignación por Hijo puede entenderse como un paso más en la genealogía de programas que se iniciaron en la década del '90 en el país y que fueron ampliando su cobertura a medida que se mostraron insuficientes e ineficientes para atender los problemas de ingreso de los grupos de población más vulnerables.

III-2. Contexto previo al surgimiento del Bono de Desarrollo Humano – Ecuador.

Durante la década de los años noventa el Ecuador sufrió de una constante inestabilidad política debido principalmente a los problemas económicos, siendo así que desde 1995, empezó a acumular múltiples desequilibrios que lo sumergió en una de las peores crisis de su historia. El surgimiento de un conjunto de problemas políticos condujo a un relajamiento del ajuste fiscal y de la restricción monetaria que desembocó en una aceleración de la inflación y una disminución en la confianza para invertir en actividades productivas.

La falta de disciplina fiscal, el conflicto bélico con el Perú, los daños económicos causados por el fenómeno de El Niño⁷, la caída del precio del petróleo en 1997-98⁸ y la crisis del sistema financiero nacional⁹, fueron factores detrás de una situación económica que se deterioró rápidamente. En 1999, la economía decreció en más del 7% respecto del año anterior, el desempleo en las ciudades se duplicó entre 1995 y 1999¹⁰ y la inflación en el 2000 superó el

⁷Ver Vos (2001) para un análisis de la política económica en ese período y Vos, Velasco y De Labastida (1998) para un análisis de los efectos económicos y sociales del fenómeno de El Niño en 1997-98.

⁸El precio del barril del petróleo cayó en un 41% al reducirse de un promedio de US\$ 15,50 en 1997 a un promedio de US\$ 9,20 en 1998, llegando a cotizarse hasta en US\$ 7 en diciembre de 1998

⁹Aquí no es el lugar para entrar en un análisis de las causas de la crisis financiera, pero hay que mencionar que ya existió una situación de fragilidad del sistema bancario a fines de los años ochenta, con la virtual insolvencia de los bancos comerciales domésticos encubierta por el flujo continuo de créditos del Banco Central hacia los bancos privados. Ver Izurieta (2000) para un análisis detallado de cómo se acumularon los problemas en el sector financiero desde los años setenta.

¹⁰Según la Encuesta Urbana de Empleo, Subempleo y Desempleo del INEC, la tasa de desempleo nacional urbana aumentó de 6,9% en noviembre de 1995 a 14,4% en noviembre de 1999.

100% anual. En especial, el mayor deterioro se produjo a partir de 1998. Efectivamente, el PIB per cápita decreció en $-1,6\%$ en 1998 y en $-9,0\%$ en 1999.

Con respecto a la pobreza en 1980 el 35% de los hogares ecuatorianos se encontraba en situación de pobreza, en 1986 el 37% y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41% (Ocampo, 1998). Los países de América Latina dependían fuertemente de los créditos internacionales que se encarecían cada vez más, las subvenciones del Estado aumentaban haciéndose evidentes las dificultades en financiar su desarrollo y mantener su economía, la capacidad exportadora no era suficiente para pagar las deudas. Todo esto conllevó a que los países de la región se replanteasen el modelo de desarrollo.

Frente a la severidad de las crisis fiscal y financiera, el país se vio obligado a suspender el pago de su deuda interna y externa. Adicionalmente, la necesidad de controlar el tipo de cambio que se convirtió en la variable más sensible y también la que más influyó en las demás variables de la economía, obligó a elevar las tasas de interés e intervenir en el mercado cambiario vía nueva deuda interna o emisión monetaria. Esto último sirvió también para las operaciones de salvamento a la banca.

La crisis económica vivida por el Ecuador en el período 1998-2000, ha sido calificada como la más fuerte del siglo pasado, con efectos como caída del ingreso por habitante del 9% (Larrea, et.al., 2000) y un incremento de la pobreza medida por el consumo del 46% en 1998 y al 56% en 1999 (Vos, 2003). En este escenario y en el contexto de la aplicación de políticas de ajuste fiscal, las autoridades económicas inician el Programa del Bono Solidario, implementando por primera vez un Programa de transferencia monetaria directa a la población en situación de pobreza y extrema pobreza.

CapítuloIV: Contexto socio político en Argentina y Ecuador.

El estudio de las políticas públicas se ha convertido en una referencia obligada en un gran conjunto de países, y a través de los años, por el hecho de que los procesos de las políticas públicas no son como “debieran ser”, es decir como los textos básicos de la disciplina lo suponen. El modelo de análisis ha sido importado por los países usuarios como una “caja de herramientas”, sin contemplar que en su interior hay un gran contenido valorativo y simbólico, producto de una historia diferente (Cabrero Mendoza: 2000).

A continuación se realizará una breve contextualización de cuatro dimensiones importantes, para dar cuenta a modo general cómo es el proceso de hechura de política en ambos países. Enrique Cabrero (2000) menciona que estas dimensiones constituyen componentes fundamentales para evaluar las posibilidades de transferir mecánicamente este campo de estudio, las cuales

muchas veces son subestimadas y que sin su entendimiento difícilmente se puede interpretar un proceso de política.

El Régimen Político constituye el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros), establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades. La importancia radica entonces en que marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determina su ciclo de existencia (Pedro Medellín Torres: 2004).

Modelo de Gestión Pública es referirse, al papel que juegan las instituciones y los organismos de gobierno en la vida social de un país y, en particular, de quienes se encuentran al frente de los mismos, se derivan del régimen de cada país y dan un ritmo, orientación y lógica diferente al decisor, dado que las redes organizacionales están configuradas de distintas formas particulares de acuerdo a cada país (Cabrero Mendoza: 2000).

Referentes institucionales los cuales demarcan las arenas dentro de las cuales se establecen los procesos de negociación, ajustes, conflictos y rupturas. Se trata de las reglas de juego que son aceptadas por los participantes y que constituyen un marco implícito de acción (Cabrero Mendoza: 2000).

Tradiciones culturales las cuales definen la profunda lógica de los actores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos, mucho más allá de las razones y los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación (Cabrero Mendoza: 2000).

Estas cuatro dimensiones, a las que Cabrero Mendoza califica como “dimensiones olvidadas” o al menos subestimadas, permitirán de manera general reconocer que las políticas públicas son siempre contextuales. O sea, que son la resultante de conflictos entre actores sociales, económicos y políticos que, de partida, traen consigo las “marcas” de los contextos específicos en los que surgieron y se mueven. Los modelos de análisis de políticas públicas dirán luego que las mismas son el resultado de las luchas de poder entre actores con poderes asimétricos, de los recursos que pueden movilizar para ver realizadas o satisfechas sus propias preferencias, y de los marcos normativos vigentes. Pero todas estas particularidades relevan de contextos históricos específicos, que se pueden caracterizar a través de los regímenes políticos que se han

concretado, los estilos de gestión más usuales, el tipo de referentes institucionales y las tradiciones culturales.

IV-I. Contextos socio-político de Argentina

IV-I.1 Régimen político argentino

La República Argentina tiene un sistema de gobierno que adopta la forma representativa, republicana y federal (Constitución Nacional, Art. 1º). El pueblo elige directamente a sus representantes.

Representativo porque La Constitución Nacional instituye una democracia representativa o indirecta, en la que los representantes sólo ejercen el poder del pueblo durante el período que duran en sus mandatos.

En el Artículo 22 establece que "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición".

Por otro lado, también se habilitan algunos mecanismos de democracia semidirecta, incorporados en el Capítulo de Nuevos Derechos y Garantías como:

Iniciativa popular (Art. 39 y Ley 24.747): los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, siempre y cuando ese proyecto tenga un consenso en la ciudadanía representado por la cantidad de firmas establecidas constitucionalmente.

Consulta popular (Art. 40): El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. Existen dos alternativas: la primera, que la consulta sea vinculante (el voto de la ciudadanía es obligatorio, la ley de convocatoria no puede ser vetada y el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley, siendo su promulgación automática); y la segunda, la consulta no vinculante (el voto de los ciudadanos no es obligatorio, puede ser convocado también por el Presidente de la Nación y la decisión ciudadana no obliga al Congreso a la sanción del proyecto).

Republicano porque se basa en tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial. Los argentinos eligen por cuatro años a un Presidente de la Nación, que ejerce el Poder Ejecutivo, y a un Vicepresidente para que lo secunde y reemplace en

ciertos casos. El presidente elige a sus ministros para que lo auxilien y asesoren - (Presidencialismo).

El Poder Legislativo de la Nación es ejercido por dos Cámaras que forman el Congreso nacional: la Cámara de Diputados y la de Senadores. El poder Judicial está ejercido por la Corte Suprema de Justicia.

Federal porque está basada en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, conservando estos “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Constitución Nacional, Art. 121).

En la década de 1990, Argentina emprendió un amplio y profundo proceso de reformas orientadas al mercado. Con su sorprendente programa de estabilización macroeconómica, liberalización financiera, privatización y desregulación, Argentina se convirtió en el “alumno ejemplar” para la implementación del denominado Consenso de Washington. La piedra angular de ese esfuerzo de estabilización con reforma estructural fue un régimen monetario conocido como “la convertibilidad”, el cual ataba rígidamente el peso al dólar a una tasa de uno a uno. Luego de décadas de políticas mercado-internistas, estancamiento y crisis fiscales que llevaron a la hiperinflación en 1989, Argentina parecía haber encontrado el rumbo. El desempeño macroeconómico del país durante gran parte de la década de 1990 fue muy bueno; sin embargo la economía argentina entró en una larga recesión en 1998, que explotó en diciembre de 2001 en una de las crisis más profundas de la historia económica reciente. En definitiva, la década de 1990 fue tan solo un episodio más en la larga historia de ilusión y desencanto que caracterizó a Argentina durante casi todo el siglo XX.

Según Spiller y Tomassi (2008) la característica más notable de las políticas públicas en Argentina es su volatilidad. Esto puede verse por ejemplo al observar los frecuentes cambios de rumbo en los grandes lineamientos de la política económica del país. Ellos presentan un índice de la volatilidad de la política económica y Argentina aparece como el cuarto país del mundo con mayor volatilidad en un conjunto de 106 países. Los contrastes entre las reformas pro mercado de la administración Menem y el movimiento contrario de las administraciones Kirchner son el ejemplo más reciente de este fenómeno.

Presentan inestabilidad no solo en los grandes lineamientos de sus políticas económicas, sino también en políticas más específicas (Spiller y Tommasi 2007). Estos autores documentan la volatilidad de los programas antipobreza en la década de 1990, describiendo cuán grandes fueron los cambios. Los programas de bienestar existentes fueron a menudo modificados (reenfocando o descontinuoando programas existentes y creando otros nuevos) con cada cambio de ministro o secretario.

También mostraba muy alta volatilidad en las comparaciones internacionales de política fiscal (Mody y Schindler, 2004). Esta volatilidad acortaba los horizontes de tiempo de los actores sociales y económicos, reduciendo así la efectividad de las políticas y conduciendo a resultados económicos y sociales muy inferiores a lo deseable.

La falta de credibilidad también es un factor importante, y condujo algunas veces a la adopción de políticas altamente rígidas. Un ejemplo notable fue el de la adopción en 1991 del régimen de convertibilidad, un chaleco de fuerza autoimpuesto que impedía cualquier acción de política monetaria por parte de las autoridades en respuesta a las crisis adversas durante la década de 1990.

Tommasi (2006) indica que la incapacidad de Argentina para llevar a cabo políticas de manera eficiente y flexible está dado por la historia del federalismo fiscal en el país. En un intento por protegerse a sí mismos del comportamiento oportunista de otros actores políticos, autoridades nacionales y provinciales han introducido toda clase de rigideces en el mecanismo de coparticipación federal de impuestos. Estas rigideces, como vincular ingresos fiscales específicos a distribuciones geográficas específicas, crearon numerosas ineficiencias microeconómicas durante las décadas de 1980 y 1990. Un ejemplo relevante fue el acuerdo del gobierno nacional en 2000 de transferir sumas nominales fijas a las provincias. En la gran recesión económica del 2001, dado el chaleco de fuerza de la convertibilidad y la renuencia de los acreedores para absorber nueva deuda, se volvió imposible para el gobierno nacional cumplir dichos compromisos intergubernamentales. Las disputas políticas sobre la distribución de fondos fiscales disponibles y la incapacidad del Estado para ajustar las cuentas fiscales ante las nuevas circunstancias adversas, son consideradas, por muchos observadores, causas próximas del default y de la crisis de 2001-02.

El escenario de formulación de políticas en Argentina está conformado por actores que tienen pocos incentivos y escasos instrumentos para involucrarse en acuerdos políticos intertemporales, los principales actores políticos han tendido a tener horizontes políticos cortos. La gran inestabilidad política del siglo XX contribuyó a esa historia. Desde el golpe militar de 1930 hasta 2007 existió solo una transferencia del poder de un presidente a otro (de Menem a De la Rúa en 1999) que siguió estrictamente las normas constitucionales. La inestabilidad política ha dejado su huella a través de mecanismos de dependencia de trayectoria, en el Congreso, la justicia, la burocracia y el sistema fiscal federal, así como en las acciones y expectativas de los actores no gubernamentales.

La capacidad para lograr acuerdos políticos intertemporales eficientes también ha sido erosionada por las débiles limitaciones a los movimientos unilaterales de algunos actores. Por ejemplo, las débiles restricciones constitucionales, judiciales y presupuestarias sobre las acciones del ejecutivo han llevado al unilateralismo del presidente, lo cual a su vez debilita los incentivos para lograr acuerdos en el Congreso. Una lógica similar funciona para las relaciones intergubernamentales: las débiles limitaciones a algunos movimientos hechos por el gobierno nacional sobre asuntos que afectan a las

provincias han conducido a un comportamiento no cooperativo en el juego fiscal federal.

La historia de inestabilidad política contribuyó a limitaciones judiciales y, por ende, constitucionales sobre la acción del ejecutivo. Una burocracia profesional, supervisada adecuadamente por el Congreso, podría ser un canal alternativo para el fortalecimiento temporal de los acuerdos políticos. Sin embargo, Argentina tampoco tiene tal burocracia: en parte como consecuencia de su historia de inestabilidad, pero también debido a los incentivos presentes de los principales jugadores políticos.

La combinación de falta de incentivos legislativos, capacidad del ejecutivo para actuar unilateralmente y poder de los líderes provinciales ha trasladado la negociación política y de las políticas cruciales desde la legislatura nacional hacia otras arenas. Algunas decisiones políticas clave tienen lugar en los salones del ejecutivo (entre el presidente, un ministro clave, los asesores y unos pocos empresarios), en reuniones del presidente con algunos gobernadores, o en otros grupos cerrados. Estos escenarios no solo son poco transparentes, sino que también carecen de la rigidez institucional necesaria para hacer cumplir los convenios en el tiempo. (Spiller y Tommasi 2008).

El proceso de formulación de políticas argentino de acuerdo a su sistema político puede resumirse entonces en un número de proposiciones sobre el comportamiento de algunos de los principales actores y sobre las características de algunos de los principales escenarios institucionales.

1.-El Congreso no es un escenario importante en el proceso de formulación de políticas públicas. 2.-El ejecutivo tiene, a menudo, excesiva discrecionalidad para llevar a cabo acciones políticas en forma unilateral. 3.- Los poderes políticos provinciales (especialmente los gobernadores) son muy importantes en la formulación de políticas nacionales. 4.-Existe una interacción simbiótica entre la política y las políticas a nivel nacional y provincial que opera a través de canales políticos y fiscales federales. 5.-Las consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente todos los asuntos de política pública, agregando dificultades transaccionales y rigideces al PFP. 6.-Dados los incentivos del ejecutivo de turno, de los legisladores y de los gobernadores provinciales, hay poca inversión en las capacidades de formulación de políticas en las diversas áreas. 7.-La burocracia no es un cuerpo efectivo al cual delegar la implementación técnica de los acuerdos políticos, 8.-El poder judicial no cumple un papel fuerte como mecanismo de fortalecimiento de los acuerdos políticos o de políticas, 9.-Los actores no gubernamentales (grupos empresariales y sindicatos), al carecer de una arena suficientemente institucionalizada para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias que intentan maximizar los beneficios de corto plazo.

Para concluir esta primera dimensiónAlba Medina (2010)manifiestaque es posible diferenciar a los regímenes democráticos en función del grado en que el poder de decisión se concentra o dispersa entre distintos actores. Para lo cual existen dos dimensiones principales de concentración-descentralización

del poder de decisión: la horizontal y la vertical. La horizontal hace referencia a la existencia de una separación entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); puntualmente, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (completa separación o mayor fusión) que dio origen a la distinción entre gobiernos presidenciales y gobiernos parlamentarios. Con respecto a la dimensión vertical (también entendida como territorial), la modalidad de distribución más importante está dada por el federalismo, que supone la delegación de facultades a subunidades geográficas.

Esta dimensión dio origen a la diferenciación entre gobiernos unitarios y gobiernos federales.

Es decir que Argentina en su horizontalidad de poder está dado por un sistema de gobierno presidencialista, lo que hace que tanto el Presidente como el Congreso sean actores de veto para las decisiones que requieren la promulgación de leyes. El Congreso debe aprobar dicha decisión (con la mayoría requerida según el tema en cuestión), pero el Presidente puede vetarla. En sentido inverso, el Presidente puede enviar un proyecto de ley al Congreso, pero éste puede no aprobarlo. Ambos son, entonces, actores de veto. Y dado que el Congreso Nacional posee dos Cámaras con similares atribuciones, el acuerdo de ambas es requerido para aprobar una ley; las Cámaras de Diputados y de Senadores, cada una, son actores de veto.

Los presidencialismos varían ampliamente en el tipo de poderes institucionales que otorgan a los Ejecutivos. Por ejemplo, los presidentes argentinos pueden emitir decretos con fuerza de ley, sin necesidad de recurrir al Congreso.

Con respecto a su verticalidad, está dada por un federalismo donde los gobiernos centrales tienen que compartir, aunque en grados diferentes, el poder con los gobiernos subnacionales, un acuerdo voluntario donde unidades relativamente autónomas reúnen su soberanía mientras retienen sus identidades individuales.

La división de poderes implica que los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad en el diseño, aprobación e implementación de políticas públicas en ciertas áreas temáticas. En la Argentina, la coexistencia de distintos niveles de gobierno inevitablemente ha generado problemas de coordinación intergubernamental que son objeto de negociación interjurisdiccional. Esta acción unilateral del Ejecutivo es aún más marcada, ya que el Congreso cede más prerrogativas en este rubro al presidente. Es imposible entender la estructura de la administración pública sin analizar, sobre todo, las preferencias y estilos de conducción de quien ocupa la presidencia.

IV-I.2 Modelo de gestión argentino.

La Argentina es una república federal, con forma de gobierno presidencial y una legislatura bicameral. En términos generales, la democracia argentina ha

sido caracterizada como delegativa (O'Donnell, 1994), esto es, un poder ejecutivo fuerte que consolida su liderazgo sobre la base de elecciones directas y la conformación de una mayoría legislativa que lo respalda.

Estas mayorías son consecuencias de un sistema electoral de representación proporcional (RP). Este sistema es el que con mayor frecuencia conduce a la creación de mayorías legislativas apoyadas por una mayoría de los votantes, incluido, por supuesto, el votante mediano (Powell, 2000). Las características principales del sistema de Representación Proporcional derivan los rasgos poco proporcionales del sistema político, que se traduce en las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños, en las reglas que determinan el grado de control partidario de la selección y el orden de los candidatos en la lista de partido, en la existencia de transferencia de votos entre candidatos de un mismo partido, y en la magnitud de los distritos (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997).

En los sistemas democráticos como el argentino, los procesos de formulación de políticas se desarrollan en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos. En esta arena, los jugadores son actores estatales, políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos políticos, legisladores, jueces, burócratas, gobernadores), grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y miembros de la sociedad civil.

El análisis de los procesos de cambios de las políticas públicas argentinas ha sido referido por la literatura a partir de dos tipos de explicaciones antagónicas, en cierta medida: el primero pone el énfasis en variables político-institucionales, el segundo centra su atención en determinantes de tipo burocrático-estatal.

Para el primer tipo de análisis, el que privilegia variables explicativas de tipo político-institucional, las políticas públicas argentinas se caracterizan por ser básicamente inestables y volátiles (Spiller y Tommasi, 2007). Por el contrario, los trabajos que centran su mirada en variables relativas al desempeño burocrático estatal tienden a considerar lo que sucede al interior del Estado como instancia previa a la implementación de las políticas. Para esta corriente la estabilidad o inestabilidad de las políticas públicas dependen en gran medida de lo que determina el ritmo de los ciclos políticos y no al revés.

En este sentido, los trabajos que se aplicaron a analizar el caso argentino observan que las políticas públicas están imbuidas de patrones que les dan una inercia que hace que las reglas que rigen a las burocracias persistan (esto es, cambien poco) y se reproduzcan. Estas reglas incluyen a los procedimientos, rutinas y convenciones formales o informales que se encuentran enraizados en la estructura organizacional y conforman los procedimientos operativos de la burocracia (O'Donnell, 1982; Cavarozzi, 1987; Collier y Collier, 1991). En estos abordajes gobierna una visión del cambio como algo continuo, lento, acumulativo y normalmente no premeditado. Este depende mucho más de las circunstancias y de las situaciones particulares que de las intenciones de los actores.

Las divergencias entre la literatura sobre instituciones políticas y los análisis de los mecanismos estatales burocráticos surgen ante la no existencia de marcos teóricos sólidos para estudiar los procesos de elaboración de las políticas de un modo integral (Cingolani, 2010: 50).

En la década de los 90 se dio en Argentina una estrategia neoliberal impulsada por un conjunto de medidas tendientes a fortalecer el papel del mercado, y que se preocupó por reformar los mecanismos de acción y coordinación estatal. Dicho cambio no fue el resultado de un debate público razonado en el cual la mayoría de los actores políticos relevantes acordaron que esa transformación de las políticas era el curso de acción más deseable para el país. Por el contrario, fue una sorpresiva decisión del presidente de turno, aprobada por el Congreso por medio de votos que fueron, en buena medida, comprados a través del sistema de federalismo fiscal y otros mecanismos relacionados (Acuña et al :2007).

En este sentido, se han caracterizado los procesos de reforma del estado a través del mercado (Lechner, 1997: 10) como: (i) descentralizada: supone que la diferenciación de la sociedad conlleva la abolición no solo del centro de coordinación político, sino también cualquier otro centro; (ii) privada: la coordinación ya no remite a la ciudadanía (política o social) y, por lo tanto, a alguna idea de “bien común”, sino a la relación entre individuos en tanto propietarios; (iii) horizontal: el debilitamiento de las jerarquías es radicalizado al punto de negar toda relación de dominación, sustituyéndola por una secuencia de acuerdos entre iguales acerca de intercambios entre equivalentes; (iv) no intencionada: tomando al mercado como un paradigma del equilibrio espontáneo, la coordinación social es concebida como el resultado no intencionado, automático, de la interacción social.

En la Argentina, este proceso de transformación provocó que el Estado Nacional se contrajera, desembarazándose de su aparato productivo (vía privatizaciones), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción nada despreciable de su capacidad de decisión soberana (Oszlak, 2003: 541).

En lo referente a las políticas públicas, el estado neoliberal se caracterizó por: (i) políticas de desregulación flexibilización del mercado laboral, con tendencia a la reducción de los costos laborales; (ii) re mercantilización parcial de las coberturas por riesgo de vida creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasi mercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social; (iii) revisión de las competencias públicas de educación a favor de procesos de descentralización y privatización de la enseñanza a los niveles subnacionales, acrecentando los problemas de financiamiento y fragmentación entre las jurisdicciones; (iv) revisión de las competencias públicas de salud en función de nuevos cuasi mercados, descentralizando y autarquizando instituciones en un contexto de multiplicación de la demanda; (v) revisión de las competencias públicas en materia de

infraestructura social básica; (vi) descentralización y privatización de los servicios públicos; (vii) multiplicación y fragmentación de los programas sociales; (viii) intensificación de la focalización en pobreza e indigencia como mecanismo de asignación del gasto público social; (ix) aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.

La lógica del ajuste derivó en una distribución cada vez más inequitativa de los ingresos. El desarrollo de una sociedad cada vez más individualista y heterogénea, condujeron al descentramiento de la política, que debió ceder lugar frente a las relaciones mercantiles. En consecuencia, el régimen político perdió gran parte de su carácter otrora integrador, sufriendo profundas modificaciones tanto en lo referente a los principales actores como a las reglas que rigen sus intercambios.

La experiencia neoliberal llegó a su fin en diciembre de 2001 como consecuencia de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal, cesación de pagos), sociales (aumento de la desocupación y de la pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional y deterioro de la legitimidad de la clase política).

Pasándose a un proceso de recuperación del estado, basado en un modelo de acumulación económica establecido con posterioridad a 2003. Si bien es cierto que este nuevo rol todavía está lejos de desplegar las políticas activas que primaron en el matriz estado céntrico, el proceso de recuperación viene evidenciando el establecimiento de un nuevo set de políticas de base estatal. Entre estas podemos mencionar: (i) el establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas en un intento de volver a regular sus actividades; (ii) estatización de algunas empresas privatizadas durante los años de 1990, que evidenciaban fuertes problemas financieros; (iii) impulso de políticas de regulación del mercado de trabajo a través de los convenios colectivos de trabajo como negociación entre el capital y el trabajo (Etchemendy y Collier, 2007); (iv) políticas de subsidio a la oferta (tanto en materia de producción de bienes y servicios como en mecanismos de fomento al consumo); (v) reestatización de la seguridad social; (vi) democratización de los medios masivos de comunicación audiovisuales.

Estas políticas públicas han sido implementadas a partir de una serie de definiciones de política que implican un fuerte desafío respecto de su sustentabilidad. Por un lado, han promovido una cobertura universal de las prestaciones, cuya centralidad está puesta en superar las rigideces del mercado de trabajo (desempleo, ingresos muy bajos, falta de integración al mercado y a las redes modernas de producción y comercialización, etc.) a través de políticas coordinadas de promoción del empleo (Programa de Recuperación Productiva –REPRO–) y protección social (Asignación Universal por Hijo –AUH–). Estas políticas han tenido excelentes resultados en términos de distribución de ingreso (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Basualdo, 2010).

Otro desafío es lograr nuevos mecanismos de coordinación intersectorial de políticas públicas, lo cual involucra claramente aspectos políticos y técnicos.

Varios autores han dado cuenta de cómo deberían analizarse los mecanismos pro integralidad y coordinación de las políticas públicas (Cunill Grau, 2005; Cabrero Mendoza 2006; Repetto, 2009; Martínez Nogueira, 2010). La gestión de la política pública argentina involucra la intervención de diversas jurisdicciones estatales, tanto a nivel central como subnacionales (provincial) y/o el municipal, lo cual remite tanto a interpretar el alcance de las normas formales vigentes para regular estas relaciones, como al tipo de prácticas de cultura política que afectan dichos vínculos.

Conjuntamente, el sostenimiento de estas políticas implica para el estado la necesidad de un fuerte equilibrio entre las cuentas públicas y una estrategia de reducción del endeudamiento externo, en una estrategia coordinada con gobernadores e intendentes (Lodola, 2011).

IV-I.3 Referentes Institucionales Argentino

En el sistema político argentino, los presidentes desempeñan una función predominante en la determinación del programa de gobierno y la formulación de propuestas en materia de políticas. La capacidad que tienen los presidentes de llevar a cabo estos programas de gobierno y mantener su influencia y prestigio depende de los factores que facilitan o restringen el llevar a cabo sus políticas.

En Argentina, la figura del presidente es muy fuerte en términos de los recursos formales e informales que controla, y esto se refleja en: (i) facultades legislativas: la facultad de emitir decretos con contenido legislativo está establecido en la Constitución aunque solo para casos excepcionales y con la obligación del Congreso de tratar la iniciativa en un plazo determinado. Estas facultades le otorgan al presidente un fuerte poder de negociación, de fijar agenda legislativa (Colomer y Negroto, 2003); también cuenta con la potestad de vetar (parcial o totalmente) las iniciativas legislativas, siendo la regla para superar el veto presidencial de las 2/3 partes de las dos cámaras; (ii) facultades no legislativas: el presidente puede nombrar a los funcionarios de su gabinete; también es factible que el Congreso le delegue al ejecutivo el poder de regulación sobre alguna área específica (Acuña, 1995); (iii) poderes partidarios: relacionados la proporción de escaños que controla el partido o la coalición del presidente en el Congreso y la cohesión del partido o partidos de gobierno.

Estos poderes le permiten gobernar de manera virtualmente unilateral. Sin embargo, el uso efectivo de estos recursos es contingente a la distribución del poder partidario y al nivel de integración de los partidos políticos (Mainwaring y Shugart, 2007; Bomvecchi y Zelaznic, 2010).

En efecto, la capacidad del presidente para implementar políticas públicas depende, en gran parte, de sus resultados electorales. El Congreso y los gobernadores han tendido a seguir una de dos estrategias: una es de confrontación, haciendo la gestión del presidente tan difícil como sea posible; la otra es cooperar "ciegamente" con el ejecutivo a cambio de participar en el

juego fiscal y en el juego presupuestario en el corto plazo. La elección entre estas dos estrategias resulta de una combinación de consideraciones partidarias y de disponibilidad de recursos fiscales. Cuando el partido en ejercicio del Poder Ejecutivo no coincide con los colores de los gobernadores (y las mayorías en el Congreso) y los recursos fiscales en manos del ejecutivo son escasos, una estrategia de confrontación es más probable. En épocas más “normales” es más factible una estrategia de cooperación (Calvo y Murillo, 2005).

Spiller y Tommasi (2003) desarrollaron la aplicación del enfoque institucional-transaccional a las políticas públicas en Argentina, identificándola como un caso en el que el funcionamiento de la institucionalidad política ha inhibido la capacidad de llevar adelante intercambios intertemporales eficientes, teniendo como resultado la consecución de políticas de baja calidad. En particular, dicen, las políticas públicas han exhibido, en algunos casos, una volatilidad excesiva, mientras que en otros la rigidez ha sido la característica saliente, enmarcándose en un entorno de políticas al que le faltó credibilidad y coherencia. Como se ha visto, la volatilidad, la falta de una previsibilidad creíble y las inconsistencias sectoriales han sido las tónicas relevantes en los procesos desarrollados en los mercados de servicios públicos.

Dichos autores identifican una serie de ingredientes centrales en el entorno institucional que desestimulan los acuerdos políticos estables (condición para la no volatilidad de las políticas públicas): una legislatura con poco interés concreto sobre las actividades legislativas, una burocracia sin objetivos de largo plazo, una judicatura que tiende a alinearse con el Ejecutivo, un sistema federal que diluye responsabilidades en diversas áreas y un Ejecutivo con un margen excesivo de discrecionalidad. Esta descripción se asocia a las reglas electorales y constitucionales básicas, así como a la historia de inestabilidad democrática del país, y ha llevado a que el número de agentes relevantes del entorno institucional sea numeroso, el horizonte de decisiones políticas sea limitado y los movimientos políticos tengan lugar, en general, fuera de las arenas institucionalizadas (como la legislatura), todo esto conspirando contra la posibilidad de alcanzar resultados cooperativos entre los agentes decisores de política. La estructura constitucional (presidencial, bicameral y federal) genera múltiples puntos de veto en el juego político, y hace muy costoso satisfacer las diversas demandas asociadas a acuerdos políticos. Así, los mecanismos para hacer cumplir los compromisos son extremadamente débiles, ya sea por la vía judicial o por la vía de la delegación burocrática.

Una forma posible de instrumentar acuerdos políticos intertemporales sería delegar la implementación de políticas a una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente. En la Argentina esto se ha cumplido parcialmente: un servicio civil débil, con altas tasas de rotación y falta de incentivos a largo plazo, ha coexistido con islas de excelencia burocrática. Lo que conforma un mosaico de organizaciones que no puede considerarse a priori como es un actor homogéneo, (Iacovelo, Zuvanic y Rodríguez Gustá, 2010). Este proceso ha sido caracterizado como un proceso de avance intermitente (stop-and-go) (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007).

Para esta perspectiva la principal explicación de este proceso es la falta de actores con interés a largo plazo en la consolidación del sector público argentino, un fenómeno que en el lenguaje de la teoría del principal/agente se ha denominado “ausencia de principal a largo plazo”. Todos los sistemas presidencialistas se caracterizan por que los ejecutivos sean actores relativamente cortoplacistas, y la Argentina no es la excepción.

Aunque los partidos nacionales podrían haber tenido en su mira el desarrollo de un cuerpo de funcionarios públicos estable como sí sucedió en otros países latinoamericanos la fragmentación provincial de los partidos ha hecho que las burocracias sufran altos niveles de rotación y practicas no cooperativas de las burocracias permanentes (Leiras, 2006).

A partir de 2003 se inicia un proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Por un lado, y con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se volvió a instaurar el régimen de negociaciones colectivas de trabajo para la casi totalidad de los empleados civiles. Por otro lado, la mejora de la calidad del empleo público se fortaleció a partir de la modernización de la carrera administrativa con el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, Decreto 2098/2008) que incorporó nuevos mecanismos de evaluación de desempeño y de incentivos al mérito, además de la jerarquización de los profesionales y del personal científico-técnico.

En lo referente al sistema de partidos políticos una de las principales características es su relativamente escaso grado de institucionalización (Mainwering y Scully, 2005). Desde la reforma constitucional de 1994 hasta la eclosión política y social de 2001 todo el sistema de partidos políticos argentino fue cambiando. Por un lado, el sistema se ha fragmentado, aumentando el número de jugadores efectivos en el escenario político (Jones 2005; Spiller y Tommasi, 2007). Los orígenes de esta fragmentación pueden encontrarse tanto en el sistema electoral (representación proporcional con ballotage) como en la presencia de factores históricos y culturales que segmentaron económica y socialmente al sistema político.

Por otro lado el sistema de partidos ha tendido a la descentralización política regional. Este proceso ha sido descrito por varios autores como un proceso de desnacionalización de los partidos políticos, a tal punto que los principales partidos políticos del país pueden describirse como confederaciones con base de poder subnacionales (Jones, 2005; Spiller y Tommasi, 2007). Una estructura más nacionalizada o más desnacionalizada de los partidos políticos tiene consecuencias en las dinámicas de las políticas públicas federales (Riker, 1975).

Este proceso de reconfiguración de los partidos políticos ha sido caracterizado por varios autores como el paso de una estructura cerrada y predecible a otra de tipo más abierta e impredecible (Abal Medina, 2010). Este nuevo arreglo institucional de los partidos políticos argentinos es descrito como un sistema de partidos fragmentado en el plano nacional que convive con un sistema de partidos provinciales que tienden a conservar patrones de competencia estables y concentrados, aislados de los crecientes niveles de

competencia nacional (Calvo y Escolar, 2005). Así, en los últimos años, la desarticulación del sistema bipartidista tradicional que alternaba el poder entre peronistas y radicales ha cedido espacio a una nueva configuración política que revela un mayor número de actores partidarios involucrados y la formación de coaliciones gubernamentales más amplias (Abal Medina y Ratto, 2006).

La Argentina tiene una larga tradición federal. Como en Estados Unidos, el poder del Estado se define en la constitución y emana de las provincias y no del Gobierno central. Los gobiernos provinciales tienen autoridad sobre un abanico amplio de políticas, el cual ha ido en aumento en los últimos 25 años, de tal manera que el gasto público descentralizado es el más alto de América Latina (Falleti, 2005). Sin embargo, la recaudación fiscal está bastante centralizada, lo que crea un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que hace que los gobiernos provinciales dependan mucho de las transferencias de los recursos nacionales (Calvo y Abal Medina, 2001).

A esto último se le suma que los procesos de descentralización del gasto estuvieron acompañados por el refuerzo de las estrategias de bienestar: las políticas nacionales de protección laboral y social tuvieron como principal efector territorial las administraciones provinciales (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Levinsky, 2007).

Las carreras políticas, sobre todo las exitosas, suelen construirse sobre bases de poder provinciales. La sobre-representación de las provincias chicas en ambas cámaras, los métodos empleados para proponer candidaturas y las características de los mecanismos fiscales federales contribuyen a hacer de las provincias un ámbito crucial de intercambios políticos. La importancia de los gobernadores se refleja en el hecho de que tres de los cinco presidentes que ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional desde el regreso de la democracia hayan sido gobernadores previamente (Carlos Menem, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner), dos de ellos de provincias pequeñas.

El PJ controló un promedio de 63% de los gobiernos provinciales entre 1983 y 2010, con la UCR en segundo lugar con un promedio de 24%. Durante este periodo ningún otro partido controló más de una provincia. Otra característica notable de los gobiernos provinciales es el alto grado de repetición de nombres (Ardanaz et al, 2010).

Desde el retorno a la democracia, el control de los gobernadores de sus distritos políticos se ha reforzado mediante dos mecanismos. Por un lado, las reformas políticas que permitieron a los gobernadores ser reelectos. Por otro lado, los gobernadores han controlado el calendario electoral a fines de evitar externalidades negativas (coattail effect) desde el escenario nacional y para aprovechar las externalidades positivas de la popularidad de los presidentes nacionales (Calvo y Micozzi, 2005).

El Poder Legislativo nacional tiene una estructura bicameral. Los miembros de la Cámara de Diputados son elegidos, a partir de listas partidarias cerradas en distritos plurinominales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) por periodos de 4 años. La cámara se renueva por mitades cada

dos años y cada distrito reemplaza la mitad de sus legisladores (o el equivalente más cercano). Mientras que las bancas de la cámara son teóricamente asignadas entre las provincias con base a su población, cada provincia tiene un mínimo de cinco diputados. Para 10 provincias, este mecanismo conduce a una sobrerrepresentación (Reynoso, 2004).

La sobrerrepresentación es mayor aún en la Cámara Alta. Antes de la Reforma Constitucional de 1994 cada distrito estaba representado por dos senadores. Desde la Reforma Constitucional, el Senado está compuesto por 72 miembros, con cada provincia representada por tres senadores elegidos directamente (dos por mayoría y uno por la primera minoría) usando la regla de la lista electoral incompleta, que estipula que ningún partido puede ocupar más de dos bancas por provincia en el Senado.

En la Argentina, los legisladores tienen muy bajas tasas de reelección y tienden a permanecer cortos períodos en el Congreso (Saiegh, 2005); La centralidad provincial de la política pública lleva quizás que la mayoría de los legisladores estén más interesados en continuar su carrera política en cargos provinciales que en renovar sus mandatos legislativos (Jones, 2004). En resumen, estas características limitan las posibilidades de hacer del Congreso en actor poderoso al momento de formular políticas públicas.

El funcionamiento de las instituciones judiciales tiene implicancias directas para la factibilidad de la realización de los contratos efectivos entre particulares, entre actores privados y públicos y aún entre actores políticos.

La independencia del poder judicial había sido establecida en la Constitución de 1853. Sin embargo, la literatura ha destacado que, durante décadas, la Corte Suprema de la Nación no ha sido un árbitro fuerte e imparcial de los acuerdos políticos (Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2007). Desde 1960, los jueces de la Suprema Corte de Justicia han tenido muy breve permanencia en el cargo. Desde 1960 hasta mediados de la década de 1990, los jueces argentinos tendían a durar en promedio menos de cinco años en sus cargos. Esta inestabilidad en el cargo hizo que los tribunales estuvieran más alineados con el poder político y que, por ende, no pudieran ejercer un fuerte rol de control judicial sobre las acciones de gobierno.

Esta regla se moderaba cuando los presidentes se debilitaban o llegaba el fin de su mandato (Helmke, 2005). Este proceso parece haberse modificado positivamente a partir de 2003. La coalición kirchnerista modificó los procesos de selección de los jueces haciéndolos más transparentes y participativos. Esta nueva corte ha dado señales de independencia incluso en contextos de fortaleza presidencial (Murillo, 2011).

Las empresas son actores claves en el proceso de formulación de políticas públicas. De todos los sectores sociales con intereses importantes, las empresas son las que más recursos tienen para gastar. Las empresas influyen en la política pública de distinta manera: (i) a través de representar intereses colectivos mediante asociaciones empresariales, logrando contacto con los formuladores de políticas directamente o a través de los medios de

comunicación; (ii) mediante el cabildeo o la presión a los decisores de política en la etapa de formulación e implementación; (iii) contribuciones a campañas electorales: en Argentina existe una ley que regula el financiamiento que pueden recibir los partidos políticos (Schneider, 2005).

Finalmente, digamos que los medios de comunicación han sido bastante subestimados en el análisis de PP. Sin embargo, durante los últimos años se ha acentuado la influencia que los medios de comunicación tienen en establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmo de las decisiones, cambiar los incentivos para el apoyo de políticas y aumentar los costos de las políticas en interés propio (Hughes, 2005). A partir del fuerte proceso de concentración de la propiedad de los medios operados a partir de la década de 1980, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner propuso al parlamento una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual tendiente a democratizar los medios audiovisuales oligopólicos a partir de dividir de manera plural y diversa el espacio informativo, regular el acceso a este espacio e impedir la formación de nuevos monopolios mediáticos. La misma fue aprobada en octubre de 2009.

Los sindicatos siempre han sido partícipes decisivos en el proceso de formulación de políticas públicas. Los lazos que se establecieron en el período de conformación de la matriz estado-céntrica entre obreros organizados y el Partido Justicialista estructuraron en gran medida el sistema de partidos y las preferencias en materia de políticas hacia los trabajadores. Las leyes laborales de este período reglamentaron el proceso de selección de dirigentes sindicales y mediaron el proceso de incorporación de los sindicatos a la arena pública (Collier y Collier, 1991). Esto permitió que, durante el período sustitutivo de importaciones, los sindicatos argentinos tuvieran un gran poder de negociación.

El tipo de organización sindical argentino influyó mucho en incrementar el grado de influencia de los sindicatos. El nivel en el cual se realizan las negociaciones colectivas (a nivel nacional, a diferencia de otros países que lo hacen a nivel empresa o rama de la industria) determinó la medida en que los sindicatos pueden pugnar por políticas beneficiosas para todos los trabajadores. En este sentido, el tipo de representación en Confederaciones del Trabajo faculta a negociar en representación de todos los trabajadores, evitando conductas de free raider o parasitarias de otros sindicatos, que pueden tratar de lograr un acuerdo mejor exclusivamente para ellos en el ámbito de su empresa o sector.

Sin embargo, esta misma característica hace que los sindicatos prefieran políticas de largo alcance y cuyos beneficios abarquen a todos los trabajadores, como la estabilidad macroeconómica, si una confederación de trabajo puede imponer a todos los trabajadores el costo de las restricciones salariales (Murillo, 2005). Esto llevó a las confederaciones de trabajo a apoyar las políticas de liberalización económica durante la década de 1990, lo cual derivó paradójicamente en la disminución de su poder de negociación.

A partir del 2003 el gobierno de Nestor Kirchner marcó un cambio en las estrategias de negociación sindical, generando una ruptura respecto de la

década anterior respecto de la relación entre ejecutivo y sindicatos. Esto se manifestó en la centralidad que tuvieron las convenciones colectivas de trabajo como mecanismo de negociación y en la emergencia de nuevos marcos regulatorios de las relaciones laborales.

La productividad política de estas medidas fomentó un retroceso de la protesta “auto-convocada” y el fortalecimiento de un tipo de conflicto más institucionalizado que, en un contexto de crecimiento económico, favoreció la reemergencia del sindicalismo líder principal de la movilización social (Etchmendy y Collier, 2007).

Y por último la década de 1990 produjo un fuerte aumento de la participación de los movimientos sociales en la arena pública, lo que se reflejó no solo en un incremento en el número de las organizaciones sociales sino también en su influencia política. Las razones de este aumento las podemos encontrar en las externalidades de las reformas neoliberales, que incrementaron la incapacidad del Estado para resolver los problemas derivado de la pauperización de los ingresos sociales.

Los movimientos sociales pueden tener reclamos puntuales o generales, ser proactivos o reactivos. Sin lugar a dudas, la crisis desatada por la renuncia anticipada del gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) generó una amplia gama de movimientos sociales de tipo reactivo (“que se vayan todos”) entre los que pueden contarse desde movimientos de protesta social integrado por sectores sociales vulnerables a la crisis hasta organizaciones sociales con fines múltiples creadas para compensar la incapacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. A partir de 2003 estos actores han comenzado un fuerte proceso de institucionalización, integrándose a instituciones tradicionales, como los partidos políticos.

IV-I.4 Cultura Política Argentina

La relación entre cultura política y régimen político es un tema recurrente en los clásicos (Montesquieu, Rousseau, Tocqueville). Sostienen que la estabilidad democrática requiere valores y actitudes compatibles con los fundamentos de la misma. Especialmente Tocqueville influye en Almond y Verba. Entre los contenidos de la cultura política se destacan la adhesión al credo democrático, la confianza mutua, la cooperación población élites, y la difusión de sentimientos de moderación. Estos autores suponen una relación causal entre cultura política preexistente y desarrollo de la democracia.

En la cultura política argentina se da una presencia simultánea de actitudes individualistas y estatistas en el grueso de la población (Catterberg 1989). El individualismo es entendido aquí como una orientación al logro personal típica de personas que se fijan metas propias en lugar de esperar estímulos externos; las metas son generalmente materiales y el esfuerzo personal es el camino aceptado para alcanzarlas. En los países altamente industrializados se da una declinación de las orientaciones al logro personal: la

fórmula 'más esfuerzo para una mejor situación socioeconómica individual' tiene cada vez menos adeptos.

Acompañan a este individualismo importantes expectativas de movilidad social: la mayoría cree que vive mejor que sus padres. Pero las expectativas con respecto a los hijos disminuyen durante la transición (hasta 1988). El trabajo en primer lugar y luego el estudio son considerados como los medios más legítimos de movilidad social. Dado que había expectativas de progresar dentro del orden social vigente, los cambios deseables se asocian a valores de moderación y gradualismo.

El estatismo se manifiesta en una demanda pragmática no ideológica de intervencionismo estatal para contribuir al bienestar de la población. El Estado fue visto en el pasado como medio de ascenso de vastos sectores sociales. Entonces este 'estatismo' del que hablamos no estaría subjetivamente en contradicción con el individualismo. Se cree que el Estado debe ser el protector y garante de las metas individuales. Hay cierta incongruencia entre creencias abstractas y formulaciones concretas de esas creencias. La adhesión al estatismo es más moderada en temas referidos al papel genérico del Estado.

Quizás un buen ejemplo de ese estatismo pragmático mezclado de individualismo que caracteriza a la sociedad argentina sea el fuerte corporativismo que, como dice Mora y Araujo, "es un rasgo central de la sociedad argentina del siglo XX." (Mora y Araujo 1991, p. 121). La tendencia a obtener del gobierno de turno ventajas sectoriales sin que importe demasiado el bien común, parece ser una constante que caracteriza por igual a sindicalistas y empresarios entre otros sectores. "El eje de esta coalición (la alianza entre el Estado y las corporaciones) pasa por el sistema de las organizaciones sindicales, el elemento más fuerte y más decididamente corporativo de la sociedad. Incluye también a diversas organizaciones empresariales habituadas a lograr ventajas distributivas a través de su capacidad de presión sobre la burocracia pública, pero necesitadas de la alianza con el sector sindical para legitimar y estabilizar a largo plazo su situación de privilegio" (Mora y Araujo 1991, p. 122).

En Argentina se observa a lo largo del tiempo una mayor adhesión a los aspectos participativos de la democracia (tradición igualitaria) que hacia aquellos asociados con la libertad (tradición libertaria). Un análisis más detallado puede realizarse en base a la siguiente tipología de individuos en cuanto a sus actitudes hacia la democracia: demócratas (adhieren a los ideales de participación y tolerancia); populistas (adhieren a la participación pero no tanto a la tolerancia); elitistas (adhieren a la tolerancia pero no tanto a la participación); y autoritarios (no adhieren a la tolerancia ni a la participación). En el país predominan los demócratas pero hay una importante cantidad de populistas. Los elitistas y autoritarios son muy pocos (Catterberg 1989, p. 70 ss.). Decir que los autoritarios son pocos, según la clasificación que utilizamos, no implica que no haya fuertes dosis de autoritarismo; en efecto, el 'populismo' tiene un importante ingrediente autoritario, la actitud democrática aparece claramente asociada al nivel social y en especial educativo, en sectores bajos o menos educados hay mayor adhesión al populismo.

En un artículo de Ernesto Isuani (1996) donde se analiza el fenómeno de la transgresión de las normas jurídicas y las costumbres. La corrupción en sus diversas manifestaciones, las imprudencias en el tránsito, la evasión de impuestos, la desaprensión en los controles de calidad de los alimentos, son sólo algunos de los ejemplos referidos por el autor. Y lo peor es que hay muy poca sensibilidad social frente a la transgresión: no nos importa demasiado. Más aún "no es infrecuente que se confunda delito con picardía o 'avivada'" (Isuani 1996, p. 9). Para Isuani, existe una responsabilidad fundamental en las clases dirigentes, pues 'dan el ejemplo' de utilizar la ley en su provecho o de violarla. Otra fuente de anomia es la cultura fuertemente individualista, según la cual, "lo público no es lo común sino lo ajeno" (Idem, p. 31).

Según García Hamilton los esfuerzos modernizadores de la generación del '37, tendieron a reemplazar un sistema absolutista por la división de poderes, y una cultura de incumplimiento de la ley por el valor de la juridicidad. Sin embargo la arbitrariedad política reapareció; para convencerse basta con recordar algunos ejemplos: Perón enjuició a la Corte Suprema; se violaron derechos humanos fundamentales durante el último gobierno militar; Menem amplió el número de miembros de la Corte, indultó a los comandantes, e impulsó una reforma constitucional para obtener la reelección. Como dice Grondona, las sociedades en cuales en lugar de imperar la ley, impera un caudillo o un Estado semejante a un Dios irascible e impredecible, son necesariamente inestables, pues la gente en lugar de adaptarse a una norma permanente, debe "intentar adivinar el deseo arbitrario de los que tienen el poder" (Grondona 2001, p. 98).

En lo que respecta concretamente a las conductas y pautas culturales que están vinculadas a la crisis de representatividad y al accionar de los partidos políticos, se ha sostenido que "la concepción de la democracia como construcción de una comunidad integrada e igualitaria, tan propia de la cultura política argentina, tiene su contrapartida en un escasísimo apego a las normas y las reglas del juego republicanas, ya que estas son, entre otras cosas, una garantía de la legitimidad de los otros partidos. A lo sumo, las normas (mejor aún sería decir algunas normas) son reputadas como un medio más entre otros posibles para lograr el objetivo fundamental. Esto explica el legado paradójico de los partidos políticos argentinos para el siglo XX: el desarrollo de una cultura democrática basada en los valores de la igualdad y la integración pero, al mismo tiempo, en el paulatino desinterés de esa misma sociedad por el juego institucional y las normas republicanas" (De Privitellio, 2004:8).

Por su parte, y en lo referente a la imagen y credibilidad de los partidos políticos, la Argentina no está ajena a lo que sucede en el resto de los países de la región. En el trabajo titulado "Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas" se refleja que "la institución que inspira el nivel más bajo de confianza en las Américas son los partidos políticos, con un promedio de 35.9 en la escala 0-100" (Seligson, 2010).

IV-I.5 Pobreza

En Argentina, el fenómeno de la exclusión social se vincula a las importantes transformaciones en el régimen económico, cuyo mayor efecto fue la pérdida del empleo para gran parte de una población que había vivido, medio siglo antes, un sistema de integración social asociado al mercado de trabajo. En consecuencia, los altos índices de desocupación se vieron acompañados de una pérdida del sentido de realización personal del trabajador, con efectos disyuntivos de las relaciones sociales y familiares, y la pérdida del derecho a acceder a un sistema de protección social, expresado en un sistema de seguridad social.

El empobrecimiento en Argentina tuvo su etapa crítica en el período 1998-2003, alcanzando los índices más altos a partir del año 2002. En octubre de ese año, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) reveló que un 57,5% de los argentinos vivían por debajo de la línea de pobreza y un 27,5% eran indigentes, es decir, percibían ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos.

En los noventa, inició la transformación de su economía con la aplicación de un conjunto de medidas - privatización de las empresas públicas, apertura de la economía, liberación de los precios de los diferentes mercados, ajuste y saneamiento fiscal, reforma administrativa del sistema tributario,- destinadas a centrar la actividad económica alrededor del mercado.

Como ocurrió en otros países que aplicaron programas similares de ajuste y estabilización económica, los resultados iniciales de esas medidas posibilitaron el control de la inflación y un fuerte crecimiento del PBI, el incremento de la productividad, del empleo y el aumento de los recursos fiscales, con una disminución considerable de la pobreza y mejoras importantes en los niveles de distribución del ingreso que favorecieron especialmente a los estratos sociales medios y más bajos.

Entre 1991 y 1994 el PBI creció 23 %, se incrementó el empleo en un 4% y la pobreza disminuyó del 25 % al 17 %. En ese mismo periodo la inflación cayó desde el 1000 % anual, alcanzado en 1989, al 3%. Aun cuando la buena performance de la economía y particularmente el control de la inflación repercutieron favorablemente en mejorar la situación del mercado laboral y los niveles de pobreza, el comportamiento posterior de estos indicadores como resultado de la caída del crecimiento del PBI provocada por impacto del efecto tequila, puso rápidamente de manifiesto los graves problemas estructurales del mercado de trabajo del país y las insuficiencias de las políticas adoptadas para solucionarlos.

Durante 1995, en pleno efecto tequila, el PBI cayó un 4.4, el desempleo creció hasta alcanzar niveles del 18%, sin precedentes históricos en el país, la pobreza volvió nuevamente a aumentar, afectando a los hogares de las capas medias y bajas, con la caída de los ingresos familiares, el incremento de la precariedad y de la desocupación, particularmente de los jefes de hogar y de los jóvenes que procuran acceder al empleo para compensar el deterioro en los ingresos de los hogares. (Tokman, V. 1996. Becaria y López. 1996) Como resultado de esa situación, el panorama social de los noventa expresa la conflictividad propia de una época de cambio que arrastra un comprometido y prolongado déficit estructural.

Por un lado, es el resultado de las tendencias que desde hace más de una década operan en la desarticulación del orden social construido a partir del modelo de industrialización anterior. Por otro lado, expresa los impactos sociales de las políticas de reconversión económica y de reforma del Estado aplicadas en forma más reciente para inaugurar la transición a una economía de mercado abierto. La combinación de estos factores ha colocado en la superficie de la sociedad, las fracturas y los reacomodamientos de las distintas clases y grupos sociales afectados diferencialmente por esos procesos, según las características de su posicionamiento social y sus capacidades para adaptarse favorablemente a los cambios producidos.

Esta situación parece estar dando curso a la configuración de una sociedad compleja y heterogénea, con fuertes tendencias a la desigualdad, a la generación de nuevas formas de pobreza y a la diferenciación social, económica y cultural de distintos grupos y sectores.

Un elemento central para captar la lógica de esos procesos son los cambios que se vienen produciendo en el mercado de trabajo, afectado por graves desajustes en los niveles y condiciones del empleo por el efecto combinado de las políticas de modernización y las distorsiones acumuladas en décadas anteriores en su composición y funcionamiento.

Muchos de estos problemas, como el desempleo oculto, el sobre-empleo público y en el sector privado, la obsolescencia de calificaciones laborales, entre otros, emergieron rápidamente a la superficie por efectos de las medidas de control de la inflación, incrementando fuertemente los niveles de crecimiento del desempleo abierto y del subempleo. (SIEMPRO, 1996) Adicionalmente, las medidas adoptadas para la desregulación del mercado laboral han colaborado en ampliar las diferenciaciones por ingresos y condiciones laborales, según la productividad del puesto de trabajo en la rama, el sector, la calificación o el tamaño de establecimiento, ampliando la brecha que separa a los ocupados según las condiciones y características de su inserción laboral.

Luego entre 1995 y 1998 se mantiene relativamente constante; y finalmente a partir de 1998, cuando la economía entra en recesión y luego explota en la crisis, la pobreza pasa del 30% a más del 57% de la población. El resultado neto fue un empobrecimiento general y desigual: respecto de lo primero, una medición de Matías Busso, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez (2005) muestra que “Mientras que en 1992 el individuo mediano podía adquirir dos veces la canasta básica, en 2002 sólo podía comprar alrededor del 90% de la canasta básica, esto es, en 1992 el individuo mediano estaba lejos de ser pobre, en tanto que en 2002 era definitivamente pobre.”

Con referencia a la desigualdad la misma “le ganó” al crecimiento: según lo marcan Taylor y Vos “entre 1991 y 1998” (antes de que empezara lo peor de la crisis), el ingreso per cápita de la gente económicamente activa creció un 12,2% pero sin un incremento de la desocupación y una reestructuración del mercado laboral (concentrado en los sectores más pobres), el total hubiese sido de 29,4%”(Taylor y Vos, 2001).

En síntesis, en esta combinación de movimientos, se insinúan las tendencias al empobrecimiento general de la segunda parte de la década que explota a principios de los años 2000, y con mucha mayor fuerza la exclusión de los sectores más pobres, que alcanzaría dimensiones dramáticas en estos últimos años. Los pobres se empobrecen más, y sobre todo entran en un proceso sostenido de movilidad social descendente.

En el mes de diciembre de 2001, frente a la aceleración de los retiros de depósitos bancarios, el Gobierno tomó una decisión que fue luego conocida en la jerga económica como “el corralito”, consistente en limitar severamente los retiros de efectivo del sistema, bajo la excusa de incitar a bancarizar a toda la población, sin considerar que el trabajo informal alcanzaba en ese momento al 44% de la población ocupada. El efecto, que aún no ha sido medido en su plenitud, fue desastroso para los más pobres, que mayoritariamente formaban parte del mundo de la informalidad.

La carencia de efectivo dejó literalmente sin ingresos a trabajadores informales diversos, desde empleadas domésticas hasta vendedores callejeros o empleados en pequeños talleres, y tuvo una relación directa con las explosiones sociales que condujeron a la caída del gobierno del Presidente De La Rúa. Si bien no ha habido mediciones formales, toda la evidencia empírica demuestra no solo la caída de ingresos, sino también la desaparición de los limitados activos financieros de los más pobres.

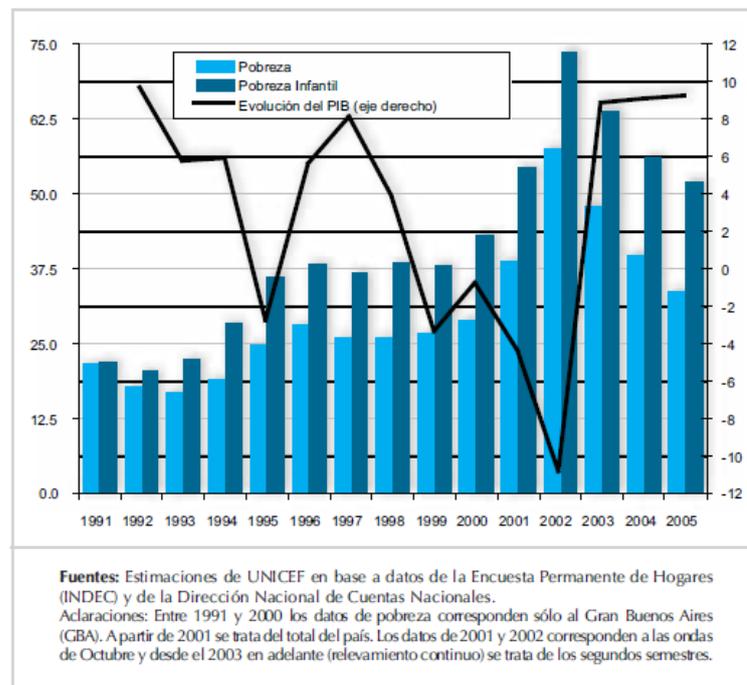
La precarización del trabajo tuvo consecuencias especialmente negativas para la infancia. En primer lugar, la tasa de desempleo para hogares con niños y adolescentes, sobre todo aquellos hogares pertenecientes a los estratos

sociales más pobres que albergan a personas menores de 18 años, fue significativamente más alta que el promedio.

De igual manera, el 60% de niñas y niños no tuvieron acceso a los servicios de salud en 2001, lo que amenazó directamente su derecho a la salud y al pleno desarrollo personal.

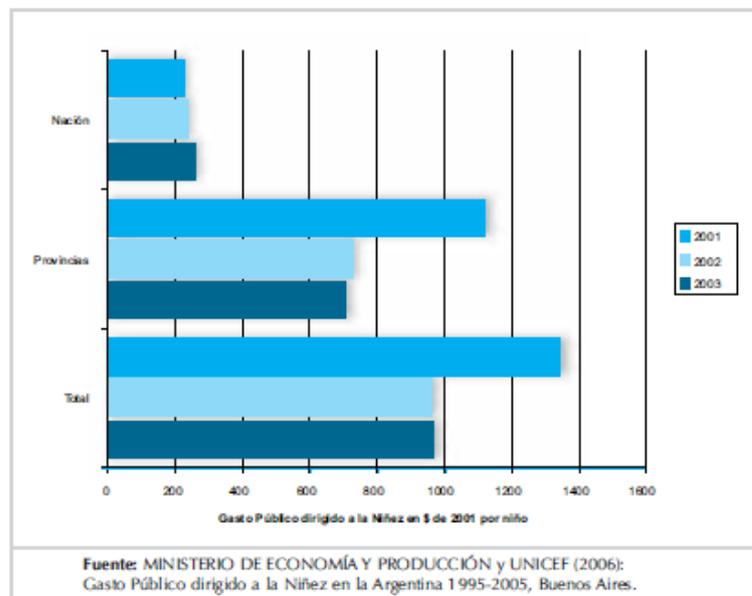
Probablemente el impacto más fuerte para la infancia se explique a través de la reducción sustancial de los ingresos familiares: los hogares con bajos recursos, en los cuales vivían más niños por persona asalariada que en el promedio del país, experimentaron una caída especialmente grave de sus ingresos. Esto define gran parte del aumento dramático de la pobreza infantil por ingresos, desarrollado en el contexto de la crisis.

Cuadro 1. Pobreza y crecimiento económico en Argentina, 1992-2005



El gasto público dirigido a la niñez registró una caída drástica en el año 2002 como consecuencia de la eclosión de la crisis.

Cuadro 2. Gasto Público dirigido a la Niñez según nivel de gobierno, 2001-2003



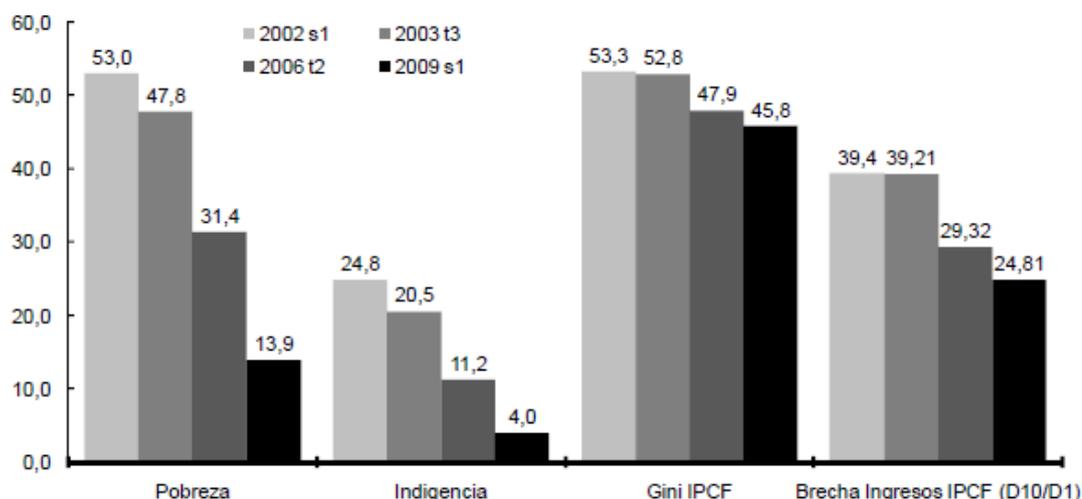
La dinámica inclusiva de la nueva configuración macroeconómica, materializada en una progresiva recomposición de los indicadores laborales, fue complementada con una serie de políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables que no podían reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo. Estas nuevas políticas sociales se alejaron del paradigma tradicional (predominantemente asistencialista) para pasar a una concepción más abarcativa de la problemática social, con el eje puesto en la familia, desde la integralidad, la promoción y la equidad territorial, fueron distintas políticas sociales implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad (Panigo y Neffa, 2009-):

Es así que a inicios del año 2002 se implementa el primer Programa de Transferencia Condicionado(PTC) denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, la aplicación conjunta de estas y otras políticas sociales complementarias (como el Plan Nacional de Deporte, el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios o el Plan de Abordaje integral AHÍ) reforzó el impacto positivo en los esquemas macroeconómicos sobre los principales indicadores sociales. En efecto, desde 2003 en adelante, se verifica un quiebre de tendencia en todos y cada uno de los indicadores comúnmente examinados en los estudios de pobreza indigencia y distribución del ingreso (Kostzer, Perrot y Villafañe, 2005).

Entre el tercer trimestre de 2003 (primer dato de la EPH continua) y el segundo trimestre de 2009 (último dato disponible), por primera vez en la historia la incidencia de la pobreza en las personas se reduce entre un 80,5% y un 63,4% (dependiendo de la utilización del IPC GBA o el IPC provincias, respectivamente), la indigencia disminuye entre un 70,9% y un 45,6% (idem anterior), y la desigualdad cae entre un 13,3% y un 36,7% (según se compare

la dinámica del coeficiente de Gini o del ratio de ingresos medios del decil 10 respecto del decil).

Gráfico 1. Evolución de la pobreza, la indigencia y la desigualdad entre 2002 y 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Nota: Las variables Pobreza e Indigencia están calculadas como porcentaje de la población total. El coeficiente de Gini se calculó a partir del ingreso per cápita familiar (IPCF) y fue multiplicado por 100. La brecha de ingresos corresponde al cociente entre el ingreso medio per cápita familiar del decil 10 sobre el propio del decil 1. Para el primer semestre de 2009, los porcentajes de personas pobres e indigentes se elevan al 26% y al 7,5%, respectivamente, si se utiliza como línea de pobreza una que ajuste a la del GBA por las diferencias existentes entre el IPC GBA y el IPC 7 provincias (calculado por el CENDA).

De esta manera, a mediados de 2009, la dinámica inclusiva antes mencionada había permitido recuperar los mismos niveles de bienestar social observados al comienzo del Plan de Convertibilidad. Pero Pese a ello, tanto los indicadores laborales y distributivos, como la incidencia de la pobreza y la indigencia se encontraban aún demasiado alejados de los niveles que se registraron a mediados de los '70, con el tercer gobierno peronista depuesto por el golpe de estado de 1976 (en 1974 se observaba un 3,4% de desocupación, un 17% de trabajo asalariado no registrado, un 4,4% de personas pobres, un 2% de personas indigentes, un coeficiente de Gini de 0,36 y una brecha de ingresos entre el decil más rico y el decil más pobre de la población de sólo 5,36). Quedando pendiente hace ese entonces una política que ampliara la cobertura para todos esos niños de hogares de pobres.

En términos generales, la primera parte de la década de los años 90 mostró un crecimiento extraordinario para la historia argentina: el producto industrial creció 5% anual, y la productividad un 6,6%, impulsado por el violento cambio de la función de producción. Pero la pobreza aumentó

espasmódicamente al principio y firmemente al final: entre 1992 y 1995 la pobreza aumenta del 21,9% al 28,8% de las personas; luego entre 1995 y 1998 se mantiene relativamente constante; y finalmente a partir de 1998, cuando la economía entra en recesión y luego explota en la crisis, la pobreza pasa del 30% a más del 57% de la población.

El resultado neto fue un empobrecimiento general y desigual, para 1992 el individuo mediano podía adquirir dos veces la canasta básica, en 2002 sólo podía comprar alrededor del 90% de la canasta básica. Esto es, en 1992 el individuo mediano estaba lejos de ser pobre, en tanto que en 2002 era definitivamente pobre.”

Es así que a inicios del año 2002 para contrarrestar los niveles de pobreza se implementa el primer Programa de Transferencia Condicionado (PTC) denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, la aplicación conjunta de estas y otras políticas sociales complementarias (como el Plan Nacional de Deporte, el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios o el Plan de Abordaje integral AHÍ) reforzó el impacto positivo en los esquemas macroeconómicos sobre los principales indicadores sociales.

De esta manera a mediados de 2009, la dinámica antes mencionada había permitido que niveles de bienestar social disminuyeran historia la incidencia de la pobreza en las personas se reduce entre un 80,5% y un 63,4% (dependiendo de la utilización del IPC GBA o el IPC provincias, respectivamente), la indigencia disminuye entre un 70,9% y un 45,6% (idem anterior), y la desigualdad cae entre un 13,3% y un 36,7% (según se compare la dinámica del coeficiente de Gini o del ratio de ingresos medios del decil 10 respecto del decil).

IV-2. Contexto Socio – Político Ecuatoriano

IV-2.1 Régimen Político Ecuatoriano

De acuerdo al artículo 1° de la Constitución Política de 2008, “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

El sistema de gobierno es presidencial, donde la misma persona ejerce el cargo de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Según el artículo 141° de la Constitución, el Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente y Vicepresidente de la República y los ministerios y demás organismos del Estado. La elección presidencial contempla segunda vuelta electoral, la duración del período de gobierno es de cuatro años, y se permite la reelección por una sola vez.

La Función Legislativa la ejerce la Asamblea Nacional, parlamento unicameral, integrado por 124 asambleístas, elegidos para un período de cuatro años.

El Poder Judicial está integrado por la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales de Justicia, los tribunales y juzgados establecidos por ley, y los juzgados de paz. Además, la Constitución establece en su artículo 171° que la Función jurisdiccional también puede ser ejercida por las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial.

La década de 1990, especialmente su segunda mitad, se caracterizó por la inestabilidad política. En este sentido, Ecuador se encuadra dentro de lo que menciona Borón: “Ante la contradicción entre un sistema político basado en la ciudadanía y la participación, y un modelo de “desarrollo” excluyente y marginalizante, las democracias de la región no han logrado superar la creciente exclusión social, y no solamente las estructuras democráticas se han reducido a sus aspectos más formales, sino que las aspiraciones de las mayorías de la población hacia una sociedad más participativa e igualitaria, consubstanciales a la democracia, se han visto postergadas o ignoradas, amenazando la legitimidad y credibilidad de las instituciones, e incluso la supervivencia de la democracia formal” (Borón, 2003).

En este contexto, se hizo difícil que los actores y las iniciativas de políticas tuvieran continuidad. La inestabilidad debilitó aún más la capacidad para procesar y tramitar las demandas de la sociedad que tenía el aparato público. La crisis política de la década de 1990 se expresó principalmente en las dificultades de los distintos actores políticos y sociales para alcanzar acuerdos mínimos para estabilizar la economía y enfrentar las reformas necesarias para iniciar un nuevo modelo de desarrollo. Las instituciones políticas del país perdieron legitimidad; esta falta de credibilidad, en especial del Congreso y de los partidos políticos, se debió, entre otros factores, a la limitada capacidad de estas instancias para responder a las necesidades de los diversos grupos sociales y a la percepción que existió sobre la expansión de la corrupción.

La representación puede ser vista o bien como la expresión de un mandato o como la delegación abierta, amplia, de un poder. Se trata de establecer cuál de estas dos maneras de entender la representación opera en una sociedad. Bustamante plantea que en la cultura política ecuatoriana, la elección de representantes no distingue entre los dos principios.

El representante está obligado a cumplir las dos funciones de representación. “Se espera (del representante) que simultáneamente ejerza su autonomía, su criterio y actúe como un sustituto autorizado o apoderado de la voluntad popular, y al mismo tiempo que sea fiel a los términos de su compromiso electoral sustantivo” (Bustamante 1996:137). El problema es que ambas formas son incompatibles.

La intervención ciudadana en las decisiones políticas es la base de la legitimidad y estabilidad de un sistema político. Pero en el Ecuador existía un ambiente incierto para el ejercicio de este derecho y la participación ciudadana era débil. El sistema político Ecuatoriano no tenía capacidad para representar el interés nacional colectivo; en muchos aspectos incluyendo los procesos electorales, ya que operaban como dispositivo de transmisión de los intereses de grupo. Un conjunto de actores sociales, grupos y personas, acaparaban los mecanismos de representación y hacían prevalecer sus aspiraciones particulares sobre el interés colectivo. En este marco, la población pobre se veía permanentemente excluida de la toma de decisiones.

El particularismo caracterizaba también el proceso de toma de decisiones. La dinámica de las instancias estatales estaba en manos de las personas que las dirigían, sin vínculos de opinión y decisión con la sociedad. Debido a la limitada funcionalidad del sistema democrático y la falta de representatividad de los partidos, los ciudadanos no confiaban en el Estado. La falta de legitimidad y confianza alimentaba a su vez los conflictos al interior del aparato estatal y dificultaba que los distintos actores políticos y sociales logren acuerdos mínimos.

Como ha observado Conaghan 1999, los lazos ideológicos de los partidos con la sociedad eran muy débiles en comparación con los clientelares, y eso evidentemente ha tenido y tiene efectos sobre el proyecto de modernización política. Conaghan relaciona el creciente clientelismo político con la expansión de la informalidad urbana. La mayoría de votantes (el 75%) está en las ciudades y el clientelismo aparece como el principal mecanismo por el cual los sectores informales se incorporan a la política. Se basa en relaciones de reciprocidad asimétricas no iguales entre un "patrón" y sus "clientes"; se alimenta de la capacidad que tienen los líderes políticos de dar acceso a recursos del Estado a sus bases de apoyo. El clientelismo es el lado instrumental, si se quiere, del populismo; es el lado por el cual todos los partidos, sin excepción, se vuelven populistas, aun cuando el clientelismo, por supuesto, no lo agote (Burbano de Lara y de la Torre 1999).

Las organizaciones partidistas son débiles, la volatilidad electoral es generalmente alta, las raíces del partido con la sociedad son débiles, y la presencia de individuos y personalidades dominan los partidos y las campañas" (Mejía 1998: 8). Los partidos operan como núcleos cerrados de elites sin vínculos precisos con la sociedad, más allá de los determinados por el clientelismo, el patronazgo y el mecenazgo políticos.

El sistema ecuatoriano de partidos también ha sido definido por dos características adicionales: la baja lealtad de los electores frente a los partidos y la baja lealtad de los propios militantes hacia sus partidos (Conaghan, Mejía, Isaacs, Burbano de Lara-Rowland). En el primer caso, la baja lealtad se expresa en la dificultad de los partidos para mantener contingentes estables de apoyo electoral, en especial cuando el partido alcanza el poder. Se ha

mostrado a lo largo de estos años el efecto catastrófico que tiene para los partidos el desempeño del gobierno. Lo segundo se expresa en el alto grado de indisciplina partidista y desafiliación de los diputados en el Congreso (Burbano de Lara - Rowland 1998). Muchos partidos sufren a lo largo de los períodos de gobierno la fragmentación de sus bloques parlamentarios, y como consecuencia, aparecen los denominados bloques de independientes que cambian completamente la correlación de fuerzas dentro del Congreso. Estos dos elementos vuelven frágil al sistema de partidos e impiden a la política ecuatoriana generar un mínimo de certezas democráticas.

Según uno de los aspectos que analiza Conaghan los efectos del sistema de partidos sobre la democracia y la gobernabilidad, el sistema partidario ecuatoriano se caracteriza por un “multipartidismo extremo”, donde no menos de doce partidos tienen representación parlamentaria.

Otros estudios han definido al sistema partidista como de “pluralismo polarizado” (Burbano- Rowland 1998), donde sobresale no tanto el número de partidos como la distancia político-cultural entre ellos. La fragmentación es considerada una causa de permanente inestabilidad política, al volver tremendamente complejo y desgastante el proceso de formación de alianzas parlamentarias, generalmente muy efímeras; además, las relaciones entre los partidos están marcadas por las rivalidades personales de sus líderes (las que se hicieron evidentes aún antes de producirse el retorno a la democracia) (Isaacs 1991:225). La fragmentación no tiene que ver solamente con el número de partidos existente, sino, y sobre todo, con la distancia ideológica entre ellos, con los modos distintos de entender y hacer política. Bustamante ha definido a los partidos ecuatorianos no por las ideologías que proclaman ni por los intereses económicos que defienden, sino por ser expresiones de corrientes culturales profundas (Bustamante 2000:89). Movilizan, sobre todo, “modos de vida”, formas de “hacer las cosas” muy distintas al modelo convencional de los partidos políticos. La distancia ideológica, derivada en buena medida de la existencia de culturas políticas contrapuestas, también explica la tendencia hacia la fragmentación. Entonces, la interrogante a plantearse es ¿A una sociedad como la ecuatoriana, atravesada por heterogeneidades estructurales y diversidades sociales y culturales, le corresponde, inevitablemente, un sistema partidario fragmentado? Algunos trabajos recientes plantean que no.

“La lógica de fragmentación del régimen de partidos en el Ecuador no refleja necesariamente la lógica de la diversidad social presente en la sociedad ecuatoriana; las divisiones y pugnas al interior de los partidos están vinculadas más al juego de intereses de la llamada ‘clase política’, que a sus conexiones con la sociedad. No hay razones, pues, para sustentar que cada uno de los partidos en el Congreso representa alguna fuerza o tendencia social” (Burbano de Lara - Rowland 1999:126).

El mecanismo básico de un sistema democrático son los partidos políticos. En el país como se ha dicho, el sistema partidario no logro traducir los intereses de las población a una agenda para la acción pública a largo plazo, es decir, no cumplió su función mediadora entre el Estado y la sociedad. El

sistema electoral operaba esencialmente como mecanismo de expresión de los intereses de determinados grupos. Además de no tener orientación programática clara, los partidos eran representantes parciales de sectores o grupos y no pocos padecían de continuos conflictos internos. La cultura partidista se sustenta en el personalismo (la importancia dada a las figuras individuales), el populismo (la busca de respaldo mediante ofertas desmedidas) y el clientelismo (las redes de apoyo a cambio de prebendas).

Las mujeres y los grupos étnicos tenían limitado acceso a los mecanismos de representación y acción política, siendo así que para 1998 la porción de mujeres en la nómina de candidatos electos a cargos de elección popular era del 5%.

En general, podemos decir que en Ecuador, existían mecanismos políticos que fortalecían las barreras culturales, sociales y económicas. Estos incluían un sistema político poco representativo, una administración pública con limitada capacidad de gestión, la debilidad de los gobiernos locales, una incipiente creación de capital social, un sistema de justicia con poca credibilidad social y la falta de juridicidad que debilitaban al Estado de Derecho. Estos mecanismos se apoyaban en una compleja cultura política que desconoce las reglas de juego básicas en el ámbito público, económico y político. Esto hizo que en la toma de decisiones sobre la agenda pública, los intereses particulares tendieran a predominar sobre los intereses colectivos. El resultado fue una sociedad segmentada con una débil identidad nacional y dificultades para definir objetivos colectivos. Las condiciones de estabilidad, eficacia, oportunidad, transparencia y legitimidad que requerían las políticas públicas fueron difíciles de lograr en ese contexto, como lo fueron asimismo las oportunidades de participación ciudadana y los espacios de rendición de cuentas.

En ese marco, condicionados por intereses particulares, los partidos anularon su misión de velar por el bien común. La única manera de mantenerse en el poder era mediante redes clientelares que, más allá del sistema formal, permitían un intercambio de lealtades políticas por favores y obras

Sin embargo, la fragmentación política, a más de volver complejo e inestable el proceso de alianzas políticas, distorsiona el sistema de representación al impedir una expresión más clara de las diversidades sociales en el sistema político. Pero, el tema de la representación no se queda en el sistema de partidos sino que va más allá, a la naturaleza misma de las relaciones entre Estado y sociedad y, en especial, a la ausencia de un campo de ciudadanía como lugar de mediación. ¿Cómo se entiende la representación política en una sociedad con una débil constitución de la ciudadanía? Si no puede haber representación sin ciudadanía (Sánchez Parga 1995; Bustamante

1996, 2000), ¿cómo construye su representación política la sociedad ecuatoriana?. Bustamante tiene razón cuando habla de una “ambigüedad” de la noción misma de representación.

Estudios empíricos recientes del PNUD muestran una considerable insatisfacción de la opinión pública ecuatoriana y latinoamericana con los logros democráticos, y una creciente falta de credibilidad en los partidos políticos e instituciones democráticas (PNUD, 2004b, Seligson y Córdoba, 2002).

IV-2.2 Modelo de Gestión Ecuatoriano.

Las instituciones públicas son también un eslabón de los mecanismos de exclusión en la sociedad ecuatoriana. La debilidad del sistema político, la falta de procedimientos eficaces para la rendición de cuentas de las instituciones públicas y la carencia de dispositivos de participación ciudadana se traducían en una gestión pública sin orientación y continuidad, en la cual tendían a privilegiar los intereses particulares por sobre los objetivos institucionales. Los problemas de inequidad, baja calidad e ineficacia de los servicios tenían mucho que ver con la organización del aparato público.

Durante las dos últimas décadas, el sector público se fue debilitando como resultado de las restricciones fiscales y las medidas para reducir la burocracia gubernamental (entre 1988 y 1999). El aparato gubernamental público tenía serias limitaciones técnicas y organizativas para responder a los desafíos de las crisis social y económica que vivía el país. La débil institucionalidad del sector social había limitado la eficacia de la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales. La debilidad del sistema político y del aparato gubernamental había convergido en la paralización de importantes reformas a los servicios públicos. La falta de liderazgo claro también incidido en este proceso.

La organización del sector social público había tenido cambios frecuentes y se estaba debilitando. Las estrategias sociales tendían a sujetarse a la política económica. Durante la década de 1990 se inició la liberalización del compromiso social del estado disminuyendo la intervención directa del gobierno central y trasladando la ejecución de programas a entidades sectoriales o privadas. Si bien se pusieron en marcha varios esquemas para coordinar sus actividades, la docena de instituciones que conformaban el sector social no compartían políticas con una visión de largo plazo ni un modelo para la entrega de los servicios sociales. Eran instituciones que tradicionalmente vivían cambios frecuentes de ministros y altos funcionarios. Su eficacia se veía afectada por la duplicación o indefinición de funciones, estructura de toma de

decisiones centralizadas y procedimientos laboriosos, baja calidad del personal técnico, y una cultura administrativa permeable a intereses políticos externos.

Los modelos de gestión de la administración pública eran en generales verticales y no reconocían a las personas como sujetos activos de derecho. Las instituciones de gobierno tendían a reflejar la variedad de prácticas de exclusión que caracterizan a la sociedad en general. Es decir, no solo que eran permeables a la presión de grupos de poder, sino que sus políticas podían ser abiertamente desiguales. Un ejemplo son los subsidios públicos. Las subvenciones estatales a la energía beneficiaban principalmente a la clase media urbana y a los grupos de mayores ingresos, es así que para 1999, el 20% más rico de la población se beneficiaba del 77% del subsidio a la gasolina, en tanto que el 20% más pobre apenas recibía menos del 1%.

La debilidad del aparato público se extendía a los gobiernos locales, la falta de capacidad técnica y de gestión y, en muchos casos se reprodujo los sesgos del sistema político. La estructura centralista y jerárquica del gobierno central no contribuyó al desarrollo de los poderes locales. Fue así como las competencias de los distintos niveles no estaban bien definidas y la desarticulación que se encontraba entre las instituciones centrales se reproducía también en los espacios locales. La capacidad para generar recursos localmente era limitada: el 80% de municipios dependen en más del 90% de los recursos centrales, es más las transferencias están sujetas a la discrecionalidad y criterios políticos del gobierno central.

IV-2.3 Referentes Institucionales Ecuatoriano.

Ecuador ofrece un escenario único para estudiar las teorías institucionales de formulación de políticas debido a que el país ha experimentado una gran variación en su diseño institucional a lo largo del tiempo. Desde la transición a la democracia en 1978, el país ha adoptado tres constituciones (1979, 1988 y 2008) e introdujo un sinnúmero de reformas institucionales que han modificado las reglas del juego político.

La organización institucional resultante ha creado dos rutas diferentes en la formulación de políticas. Cuando el gobierno empuja el proceso de formulación de políticas hacia la rama legislativa, este proceso es dominado por los jugadores con poderes de veto (formales e informales) que tienden a oponerse a las reformas políticas. De manera alternativa, cuando la autoridad en la toma de decisiones es delegada a un agente técnico, el resultado podría ser la estabilidad política o una mayor volatilidad, dependiendo de los procedimientos de nombramiento de las agencias y las capacidades

institucionales. La interacción entre las dos rutas genera un patrón de formulación de políticas rígido interrumpido por la volatilidad en las políticas, en lugar de ofrecer un modelo cooperativo de políticas estables marcadas por ajustes graduales. Una serie de actores formales e informales con poder de veto de última instancia se comprometen al final, no solo para oponerse o desviar las decisiones políticas, sino en algunos casos para amenazar la estabilidad misma del régimen.

Los jugadores decisivos son actores con poderes proactivos formales cuyo consentimiento es individualmente suficiente pero no necesario para aprobar los cambios en las políticas. Por ejemplo, el presidente cuando invocan poderes de decreto, la Junta Monetaria o “los tecnócratas” en el gabinete. “En una situación estilizada, la presencia de un jugador decisivo implicaría la ausencia de cualquier otro jugador con poder de veto institucional en la misma área política” (Strom, 1995). En la práctica, algunos formuladores de políticas tienden a encontrar maneras de saltarse a los otros jugadores, adquiriendo así poderes de hecho. Los jugadores decisivos están comprendidos por el ejecutivo, el gabinete y la burocracia.

Los presidentes ecuatorianos encarnaron un único conjunto de atributos formales e informales que los convirtieron en “dictadores impotentes” en el proceso de formulación de políticas. Por un lado, disfrutaban de poderes constitucionales significativos para establecer la agenda en la formulación de políticas, promover e insistir sobre la legislación propuesta y utilizar ganancias discrecionales o incentivos selectivos para recompensar la cooperación de los socios de la coalición. Por otro lado, nunca disfrutaron de apoyo partidista sólido en la legislatura, y las divisas disponibles para asegurar la cooperación fueron rápidamente depreciadas a los ojos de los políticos que conducen las elecciones.

Shugart y Carey (1992) sugieren que los presidentes ecuatorianos figuran entre los más poderosos de América Latina en términos de poderes legislativos, y como intermedios en términos de poderes no legislativos, debido a que el Congreso puede censurar a los ministros del gabinete

Las posiciones del gabinete en Ecuador son de relativa importancia para facilitar la formación de gobiernos de coalición multipartidista. Por un lado, los ministros del gabinete son nombrados y removidos libremente por el ejecutivo sin intervención del Congreso. Ellos disfrutaban de una influencia significativa en la formulación de políticas sobre las áreas estratégicas, así como del acceso a ricas fuentes de recursos del fondo del Estado y el patrocinio para sus propias circunscripciones (Mejía Acosta, 2009). Por otro lado, mantener una posición de gabinete y formalizar una agenda común con el gobierno es a menudo considerado una responsabilidad electoral desde la perspectiva de los otros partidos políticos.

Además, el valor de mantener una posición de gabinete disminuye a medida que se acercan las nuevas elecciones. Debido a que el ejecutivo (y por un largo tiempo los legisladores también) no pudo buscar la reelección, no hubo incentivos institucionales para la cooperación a largo plazo (Mershon, 1996; Mejía Acosta, 2009).

El presidente nombra a los directores de las más importantes agencias de gobierno, incluyendo los 15 ministerios, la junta del banco central (con aprobación del Congreso desde 1998) y la compañía nacional de petróleos (Petro Ecuador). Hasta 2008, el presidente tenía la facultad de nombrar a un gobernador para cada una de las provincias, quien actúa como la cabeza del servicio civil en la región. A nivel municipal, el ejecutivo tuvo algún control únicamente sobre las cortes administrativas locales (juzgados de contravenciones y jueces de paz), cuyos miembros fueron nombrados por el ministro del Interior. El control sobre la burocracia algunas veces permitió al presidente emplear instrumentos políticos puramente administrativos para saltar la legislatura y lograr mayores decisiones (Carey y Shugart 1998).

Aunque los escalones de la parte alta de la burocracia generalmente tienen incentivos políticos sencillos para responder al ejecutivo, el rol de los rangos medios puede variar de acuerdo con el área política. En áreas técnicas complejas (el Ministerio de Finanzas, Petro Ecuador y el banco central), así como en áreas de defensa y diplomacia, la burocracia está compuesta por trabajadores públicos expertos cuyos prospectos de carrera se basan en evaluaciones meritocráticas. Otras agencias de la carrera ejecutiva están compuestas por asesores técnicos altamente calificados, aunque carecen de prospectos de carrera a largo plazo, ya que están contratados a menudo por cuerpos de desarrollo como consultores en tareas de corto plazo. Un ejemplo de esto es el Consejo Nacional de Modernización (Conam), encargado de la planificación de políticas.

Los jugadores de veto institucionales se enfocan en los partidos políticos legislativos, otros jugadores con poder de veto han sido los partidos de gobiernos subnacionales, así como diferentes grupos de interés.

El sistema de partidos ecuatoriano, el segundo más fragmentado en América Latina después de Brasil, ha sido descrito convencionalmente como uno de los menos institucionalizados en la región (Conaghan, 1995; Mainwaring y Scully, 1995a; Payne y otros, 2002; Jones, 2005). La fragmentación de partidos y la débil institucionalización en Ecuador han sido en su mayor parte el resultado combinado de las divisiones étnicas y regionales en la sociedad aumentadas por un sistema electoral permisivo (Mejía Acosta, 2009).

Los acuerdos institucionales limitaron el poder de los líderes de los partidos para cumplir con el voto unificado entre las bases (Mejía Acosta, 2009). Tradicionalmente, los líderes de partido tenían el control sobre la

selección, la nominación y la asignación de candidatos entre 1979 y 1996, pero la reelección legislativa fue prohibida bajo la Constitución de 1979.

Ecuador tenía un Congreso de una cámara formado por 100 diputados elegidos de distritos plurinominales. Hasta 1998, los diputados fueron elegidos bajo un sistema de lista cerrada de representación proporcional, pero la Constitución de 1998 adoptó un procedimiento de lista abierta, animando a los candidatos a competir contra otros partidos y contra otros miembros de su propio partido (Pachano, 1998)

Los jugadores con poder de veto “de última instancia” tienen poderes reactivos formales e informales para bloquear la implementación de reformas políticas. Los jugadores institucionales, como el Tribunal Constitucional, tienen poderes legales para detener la implementación de nuevas políticas. Los jugadores no institucionales, como los sindicatos o los movimientos sociales, aunque carecen de atribuciones legales, pueden tener capacidad de hecho para bloquear la ejecución y obligar a una reversión al statu quo. Algunos actores, como los grupos indígenas, pueden asumir ambos roles, en su calidad de actores formales en el Congreso nacional (Pachakutik), pero también como actores no formales si eligen establecer una protesta callejera para derrocar un presidente impopular (Conaie). Los actores no institucionales tienden a ser “ineficientes” operacionalmente, pues por lo general necesitan sacudir el proceso entero de formulación de políticas (incluso la orden constitucional) para detener una política particular antes de que sea adoptada.

El Tribunal Constitucional (TC) fue creado en 1997 como la entidad suprema de supervisión y control constitucional independiente de las tres ramas gubernamentales. A pesar de su creación formal en 1997, el TC se convirtió en un mecanismo efectivo de revisión judicial recién en 2001, cuando la Ley de Control Constitucional orgánica reconoció su estatus legal.

El papel crucial del TC en el proceso de formulación de políticas también se demuestra por su capacidad de regir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley durante el proceso legislativo (Art. 276.4 de la Constitución y Art. 12.4 del Acta de Control Constitucional). Si el presidente justifica un veto argumentando la inconstitucionalidad parcial o total del proyecto de ley, este es enviado al TC para un fallo decisivo dentro de 30 días. Si el TC declara inconstitucional el texto completo del proyecto de ley, su validez expira y el Congreso no puede hacer caso omiso al veto. Si el TC mantiene un argumento de inconstitucionalidad parcial, el proyecto de ley es retornado al Congreso, el cual es forzado a introducir las enmiendas. Si el TC rechaza la posición del presidente, el Congreso puede publicar directamente la ley en el Registro Oficial (Art. 154 de la Constitución de 1998).

Los jugadores con poder de veto no institucionales están presentes en Los niveles de movilización popular y de protesta los mismos que han crecido considerablemente desde los inicios de la década de 1990. Parte de esta tendencia puede ser explicada por la organización y expansión de la Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador (Conaie) (Yashar, 1998).

IV-2.4 Cultura Política Ecuatoriana.

Esta perspectiva analítica fue adoptada inicialmente por Fernando Bustamante en uno de los trabajos más sugestivos que se han escrito sobre cultura política en el Ecuador. Bustamante define la cultura política como la interpretación, reinterpretación y adaptación de unos ciertos valores e ideas al flujo ininterrumpido de la vida diaria, en una suerte de pragmática o “programas operacionales” (Bustamante 1996). De acuerdo con su trabajo, las disfunciones entre cultura política y el sistema político-institucional se explican por la ausencia de un ethos moderno en la cultura política ecuatoriana. La modernidad se presenta como el núcleo constitutivo para el funcionamiento racional y eficaz de la política en los sistemas democráticos. En el Ecuador, el problema estaría dado por la dificultad e incapacidad de los actores políticos para adoptar una identidad moderna, esto es, para ajustar racionalmente sus prácticas a las reglas del juego democrático. La racionalidad del sistema político demanda un “ethos cultural”, ausente en la sociedad ecuatoriana.

Ahora bien, a diferencia de lo que suele sostenerse, Bustamante subraya la complicidad entre elites y masas alrededor de la cultura política prevaleciente. No es que las elites posean una cultura moderna y las masas una cultura tradicional o pre moderno. Al contrario, comparten una misma cultura política a través de formas específicas de relacionamiento y dominación. “Las formas de acceso que las elites abren a las masas, y los tipos de pactos que con ellas entablan, están armados por ambas partes de una manera sistemáticamente divergente a un estilo de cultura cívico moderna” (Bustamante 1996:115-116).

La cultura política ecuatoriana prescinde del concepto de “igualdad ciudadana”, propia del mito de la modernidad, en el momento de establecer las relaciones de autoridad. Lejos de promover la igualdad, el juego político articula, recrea y legitima las desigualdades sociales.

Para nuestros sentidos de la vida social y política, las desigualdades son parte natural del paisaje, estamos habituados a ellas, no nos impactan ni nos escandalizan. En la “diferencia” y en la “distinción” que buscan los actores sociales, cobra sentido la vida política ecuatoriana. La ausencia del principio de igualdad ciudadana determina, también, la desigualdad de derechos de los grupos sociales y las fragilidades del Estado de derecho. Los derechos son asignados por las elites políticas, los patrones, a las clases bajas como prerrogativa de su propio poder.

Es importante señalar el tipo de retórica propia de la cultura política ecuatoriana. Bustamante sostiene que se impone la “conquista emocional”. En esa retórica desaparece el sujeto autónomo con el que sueña y en el que se fundamenta la modernidad. “El poder, desde esta faceta, es el resultado de la capacidad de ‘encantar’, de provocar sentimientos afectivos poderosos en el espectador o copartícipe” (Bustamante 1996:123). Hay un despliegue de poderes retóricos, emocionales y sentimentales, más que de recursos lógicos.

O si se prefiere, si bien los poderes lógicos están presentes en el discurso político ecuatoriano, pues son inherentes al discurso modernizador, resultan de enorme ineficacia simbólica y de interpelación frente a las clases bajas.

En el caso ecuatoriano, las relaciones entre Estado y sociedad no están mediadas por un reconocimiento universal de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, sino más bien por su vigencia selectiva. No todos los sujetos políticos se han constituido como ciudadanos con derechos a ser ejercidos y reconocidos. Se podría decir, más bien, que la mediación ciudadana funciona para las clases altas, poseedores de una cierta noción de igualdad entre ellas, pero no para las clases bajas. Las clases altas creen tener el derecho, casi exclusivo, a participar en las decisiones políticas del Estado.

El discurso populista de-construye el universo simbólico donde se forma la identidad como relación de poder. Y al de-construirlo permite un juego más libre y crítico de contenidos. Lo simbólico aparece ya no como un elemento residual de la política, sino como un aspecto central de su manejo y despliegue. El populismo hace de lo simbólico el dominio de la política y a través de lo simbólico, la política construye espacios comunicativos y forma identidades; organiza el material disperso y caótico de la vida cotidiana.

La cultura política no se rige ni coincide con los “valores” expresados en los marcos institucionales vigentes, de esta forma, las prácticas políticas de los ciudadanos llevan a la política a una suerte de “más allá”, un terreno indefinido, de los marcos normativos definidos por el orden democrático. Este “desajuste” (Burbano de Lara, 1998: 4) o “contradicción” (Pachano, 1996a y 1996b: 73-74) tiene como efectos, una constante informalización de la política, y una carencia de legitimación del orden constitucional democrático y del Estado, en sus valores y sus pragmáticas (Ibíd.).

La cultura política aparece, entonces, como un obstáculo, como algo que ejerce un bloqueo sistemático al normal funcionamiento de las instituciones democráticas. El problema de la gobernabilidad democrática queda reducido de esta forma a una suerte de inadecuación entre los mecanismos “modernos”, “racionales” y “técnicos” de administración política de lo social y las representaciones y ejercicios cotidianos de la política todavía anclados en valores tradicionales. Estaríamos así frente a una visión “confrontacionista” entre el sistema/régimen político y las decodificaciones culturales que de ellos se hace en las prácticas políticas de sus principales mentores y, en general, de toda la ciudadanía.

Otro nivel de conclusiones, recurrentes en estos estudios, plantea que la distancia entre estos dos componentes de la democracia ha degenerado en una escasísima participación política de la “sociedad” en la vida democrática del país: el pueblo no habría participado en la proclamación de la democracia ni en sus sucesivas reconstituciones. El Ecuador no tiene ciudadanos (SánchezParga, 1991), no tiene “sociedad civil” (Pachano, 1996b), no existe participación política.

La 'forma ciudadano', requisito insalvable en la tarea de formar un régimen político democrático, se arguye, no habría cristalizado en la sociedad ecuatoriana; el tejido social del país, y tal vez de algunos otros de la región, estaría constituido más bien por formaciones pre-sociales o pre-políticas asociadas con el predominio de corporalidades comunales, gremiales, asociativas, que ocultan y deforman una expresión individual y auto-referida de lo político (Sánchez Parga, 1991: 48-149).

Los mínimos niveles de participación de la población civil en los canales institucionales fijados para el ejercicio democrático de la política (la ya mencionada informalización de la democracia), la deformación de los mecanismos de representación política bajo la figura de relaciones clientelares, corporativas, o caudillistas, la imposibilidad de una participación individual (y no gremial) en la vida pública, la indiferencia o desencantamiento cada vez más acentuados por los problemas públicos que enfrentan los gobiernos de turno son, entre otros, algunos de las expresiones con que se ha verificado la carencia de tales ciudadanos modernos-democráticos. En suma, estamos frente a una visión "negativizada" de la cultura política vigente: S. Pachano concluye que en el país existe "una cultura política que no logra expresar identidades colectivas y que no se plantea como objetivo la constitución de un orden consensual" (1996b: 77); Felipe Burbano, por su parte, señala que "Los límites del liberalismo dejan como huella en la cultura política ecuatoriana, la ausencia de una noción fuerte, clara, incontestable, de igualdad ciudadana" (1998: 16).

De esta forma, la cultura política existente queda representada como un espacio donde abundan enclaves anti-institucionales, pre-ciudadanos, no-legitimantes, poco participativos, es decir, anti-democráticos. Este procesamiento hace que la cultura política aparezca como una suerte de agujero negro: todas sus cualidades son definidas en términos negativos, en el ámbito de las carencias, de las ausencias, de los bloqueos, de las fracturas. El efecto discursivo de los relatos considerados es, así, colocar a la cultura política como un terreno baldío que debería ser necesariamente sembrado o alcanzado por los valores de la institucionalidad democrática moderna.

No se trata de negar la posibilidad o la necesidad de que entre el sistema político y el ámbito de la cultura política existan puntos de intersección o de que incluso sus desarrollos converjan hacia un mismo fin, la consolidación de un pleno orden democrático en la sociedad, sino de advertir las dificultades que este tipo de visiones, que rayan en los límites del evolucionismo, tienen a la hora de ensayar trabajos de investigación más exhaustivos. A estas alturas del argumento debe parecer evidente, al menos, por qué razones este tipo de aproximación impide otorgar sentidos propios a la cultura política local, la vacía de contenidos, y bloquea la construcción de una visión desagregada sobre sus específicos contenidos y sobre los particulares procesos históricos de su constitución.

En resumen el Ecuador, al igual que varios países de América Latina, la complejidad de la sociedad civil no logró constituirse como una unidad integral para consolidar sus derechos ciudadanos, para exigir del Estado la vigencia de

sus derechos políticos y sociales fundamentales. Más bien, su desarrollo es parcial, y la ciudadanía también ha sido limitada. Esto se explica al analizar el contexto histórico particular que caracteriza el surgimiento del Estado ecuatoriano hasta la actualidad, que limitó la participación social y política de la población, generando una amplia exclusión social y étnica.

En consecuencia la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas fue muy débil y en mejor de los casos, se desarrollaron formas de democracia representativa y delegativa. Para algunos autores esta sería la causa de la gran inestabilidad política, de la presencia de dictaduras militares temporales, del populismo que logró captar a las masas, con un discurso del Estado de Bienestar.

Los enfoques iniciales de estudios de cultura política en el Ecuador (especialmente Burbano de Lara y Bustamante) vieron la cultura política ecuatoriana como reñida con las instituciones democráticas y la modernidad. Vista desde esta perspectiva de incongruencia, la cultura política conduce las prácticas políticas a un "más allá" de las instituciones, de sus reglas, de su espíritu, a una suerte de "informalización" política

No hay certeza de que el conflicto de la política ecuatoriana en torno a las representaciones sobre la cuestión democrática vaya a conducir, a su manera, hacia la democratización de la sociedad. De esta forma, la cultura política existente queda representada como un espacio donde abundan enclaves anti-institucionales, pre-ciudadanos, no-legitimantes, poco participativos.

El efecto discursivo de los relatos considerados, colocan a la cultura política como un terreno baldío que debería ser necesariamente sembrado o alcanzado por los valores de la institucionalidad democrática moderna.

IV-2.5 Pobreza

Desde los diversos paradigmas de desarrollo humano, desarrollo económico o vigencia de los derechos humanos, el combate a la pobreza se constituye en un objetivo básico.

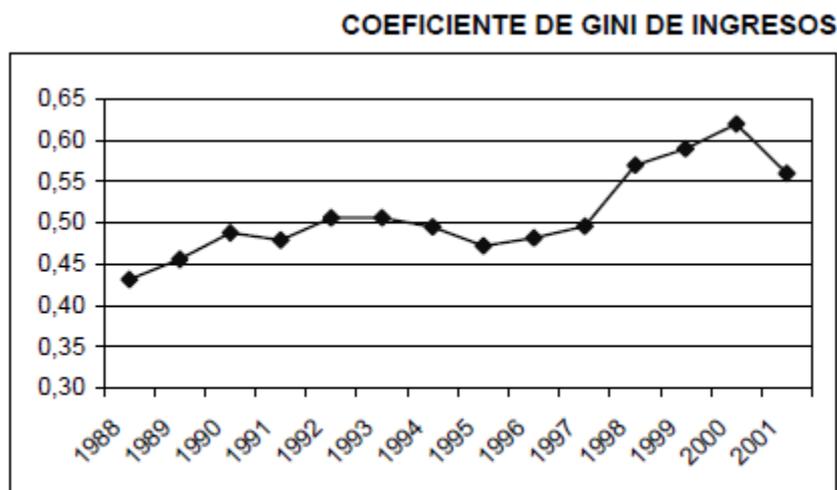
El Ecuador en los 90 era el segundo país de mayor índice de pobreza humana de Sudamérica y de acuerdo al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, a nivel nacional, seis de cada diez ecuatorianos vivían en la pobreza, existiendo zonas rurales en las que la pobreza era mayor al 90%. Análisis respecto del tema señalan que no se evidenciaba un proceso sostenido de reducción de la pobreza en las últimas tres décadas (SIISE/STFS, 2003).

Las tendencias de crecimiento o reducción de la pobreza en el país han estado sujetas a los ciclos de crisis y recuperación económica, frente a la ausencia de una política o estrategia pública integral y de largo plazo dirigida a combatirla. Algunas tendencias, como la desigual distribución de la riqueza,

son comunes a los países latinoamericanos, sin embargo, la situación en el Ecuador es particular, por los altos porcentajes de población en situación de pobreza y extrema pobreza y por la tendencia histórica de crecimiento negativo en la última década y aún en los escenarios más optimistas, el país deberá realizar esfuerzos superlativos para acercarse a la meta propuesta de reducción de la pobreza, (CEPAL,IPEA, PNUD, 2003).

A diferencia de la mayoría de países de América Latina que han mantenido su tasa de desigualdad o la han reducido en la última década (CEPAL, IPEA y PNUD, 2003), en el caso de Ecuador la concentración de la riqueza en los grupos de mayor ingreso habría aumentado de manera permanente. El coeficiente de Gini para los ingresos mostraba un valor de 0,456 en el año 1990 a un valor de 0,62 en el año 2001.

Grafico 2. Coeficiente de Gini de Ingresos 1988-2001



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuestas urbanas de empleo y desempleo. Elaboración: SIISE.

De acuerdo al estudio de CEPAL, IPEA y PNUD (2003) que evalúa las posibilidades de los países latinoamericanos y del Caribe de alcanzar la meta de reducción de la pobreza de los Objetivos del Milenio, la trayectoria histórica de los indicadores de desigualdad y crecimiento en el Ecuador no conduce a una reducción de la pobreza. El incremento de la desigualdad en la década del 90', según el estudio, "fue lo suficientemente importante como para que, proyectado al futuro y unido a las tasas de crecimiento observadas en los años noventa, la pobreza seguiría aumentando indefinidamente y, en consecuencia, no habría convergencia hacia las metas de reducción de la pobreza del Milenio" (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003, p.32).

La prolongada crisis económica y social en la que se ha visto inmerso el Ecuador en los últimos años, ha tenido impactos negativos sobre las condiciones de vida de la población.

En 1994, el 57 % de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (CEPAL, 2001) En 1995 el conflicto armado con el Perú afectó a la economía tanto por su elevado costo como por sus efectos en el sector financiero. Durante los dos años siguientes la inestabilidad política y el déficit de energía eléctrica afectaron nuevamente el crecimiento, prolongando un virtual estancamiento en el ingreso por habitante.

El Fenómeno de " El Niño" produjo las inundaciones más severas registradas en la historia del Ecuador, generando pérdidas en la Costa que habrían alcanzado, según la CEPAL, el 14,5 % del PIB, y afectando gravemente a los principales productos agrícolas de exportación (Salgado, 2000). Simultáneamente, la crisis financiera internacional, iniciada en el Sudeste Asiático a mediados de 1997, se propagó el año siguiente a América Latina, provocando una retirada masiva de capitales especulativos de corto plazo.

Los principales bancos privados del país, gravemente afectados por sus carteras vencidas a consecuencia de las pérdidas originadas por el Fenómeno de El Niño, sufrieron un impacto adicional con el rápido retiro de capitales especulativos en los mercados emergentes, y el corte de las líneas de crédito internacional. Ante el debilitamiento del marco regulatorio legal para el sistema financiero, y la débil capacidad de control por la Superintendencia de Bancos, la concentración del crédito en un número reducido de grandes deudores y el aumento de los créditos vinculados, aumentó la fragilidad del sistema financiero.

El precio del petróleo sufrió el impacto de la crisis del sudeste asiático y la débil demanda internacional, cayendo de 18 dólares por barril en 1996 a 15.5 en 1997 y a 9.2 en 1998. Su recuperación se inició únicamente en abril de 1999, cuando la OPEP redujo drásticamente la oferta. Al alcanzar los precios del petróleo sus niveles reales más bajos desde 1974, se generó una aguda crisis fiscal, ya que los hidrocarburos representaban el 40 % de los ingresos fiscales de Ecuador entre 1991 y el 2000.

En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional fue afectado por el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Como resultado, en 1999, el ingreso por habitante cayó en el 9 %, luego de haber declinado el 1 % en 1998. Su recuperación fue inferior al 1% en el 2000; luego, en el 2001 se aceleró con un crecimiento del 3,7 %; pero declinó al 1,6 % en 2002.

Pero no solo se incrementó el número de ecuatorianos/as que vivían en situación de pobreza, sino que los pobres se hicieron más pobres que antes. La brecha de la pobreza una medida del déficit de consumo de la población pobre mostraba un aumento del 11% al 22% entre 1995 y 1999; este incremento

implicaba que mientras en 1995 el déficit agregado de consumo de la población pobre representaba el 4% del PIB, en 1999, esta cifra subió al doble (8% del PIB). Asimismo, en el mismo período, la severidad de la pobreza una medida de desigualdad entre la población pobre se incrementó del 5% al 11%.

Tabla 1. Evolución de la Pobreza Basada en el método de Consumo 95-99

Evolución de la Pobreza en el Ecuador basada en el método de Consumo												
	Incidencia				Brecha				Severidad			
	1995	1998	Oct/98-mar/99	abr/99-sep/99	1995	1998	oct/98-mar/99	abr/99-sep/99	1995	1998	Oct/98-mar/99	abr/99-sep/99
Nacional	33,9%	46,4%	46,7%	55,9%	11,2%	17,5%	17,2%	21,7%	5,2%	8,9%	8,6%	11,2%
Urbano	19,0%	30,2%	31,8%	42,0%	5,0%	9,2%	9,5%	12,8%	2,0%	4,0%	3,9%	5,5%
Rural	55,6%	68,8%	68,0%	76,6%	20,2%	29,0%	28,1%	34,9%	9,8%	15,6%	15,1%	19,8%
Evolución de la Extrema Pobreza en el Ecuador basada en el método de Consumo												
Nacional	11,8%	16,8%	16,0%	21,0%	3,2%	4,8%	4,5%	6,4%	1,2%	2,0%	1,9%	2,9%
Urbano	4,3%	7,0%	7,0%	9,0%	0,9%	1,6%	1,3%	2,0%	0,3%	0,5%	0,4%	0,8%
Rural	22,7%	30,2%	28,0%	38,0%	6,4%	9,2%	9,1%	12,9%	2,6%	4,1%	4,1%	6,0%

Fuente: SIISE a partir de INEC, ECV varias rondas.

Nota: Las líneas de pobreza aplicadas son: US\$ 24 en 1995, US\$ 27 en 1998 y US\$ 21 en 1999 por persona por quincena. Las líneas fueron calculadas a base del consumo calórico alimenticio de los hogares y el coeficiente de Engel.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) para 1999 más de la mitad de la población ecuatoriana no tenía satisfecha una o más de las necesidades básicas. En las áreas urbanas 4 de cada 10 habitantes sufrían de privaciones y en el área rural 8 de cada 10 habitantes, por lo que la situación de pobreza según el NBI era del 53% (INEC 2000).

La fragilidad del sistema financiero privado agudizó la crisis, y el Estado respondió, en un primer momento, canalizando elevados montos de recursos hacia los bancos privados para sostenerlos, y luego, en marzo de 1999, decretó el congelamiento de los depósitos superiores a ciertos montos mínimos. Adicionalmente, se transfirieron tanto recursos fiscales como créditos internacionales para fortalecer al sistema financiero. En su mayor parte, los esfuerzos resultaron infructuosos, ya que a inicios del 2000, el 70 % de la banca privada nacional había cerrado sus puertas o se encontraba transferida al Estado, y el año siguiente se produjo la quiebra del mayor banco nacional (Filanbanco), previamente estatizado.

Los análisis sobre la evolución de la pobreza son esclarecedores de la situación crítica por la que estaban atravesando los hogares.

En efecto, la proporción de personas de todas las edades que vivían en hogares cuyo consumo-ingreso era inferior al valor de la línea de pobreza aumentó del 34% en 1995, al 46% en 1998, pasó al 56% en 1999 y, finalmente esa cifra se situó en el 66% en el año 2000.

Tabla 2.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1995-2000

	% de pobreza	Número de pobres	Población total del país
1995	34	3,896,400	11,460,000
1998	46	5,600,500	12,175,000
1999	56	6,826,050	12,411,000
2000	66	8,349,000	12,650,000

Línea de pobreza: (Consumo alimentario Encuesta de Condiciones de Vida- ECV)

Fuente y Estimación: SIISE, mayo 2000

Uno de los sectores poblacionales más vulnerados por efectos de la crisis económica y social fue definitivamente el infantil. Si para 1995 el 63 % de los menores de 15 años eran pobres (PNUD, Informe de Desarrollo Humano. Ecuador1999.), en 1999 el 92% de niños y niñas de áreas rurales y el 65% de áreas urbanas se encontraban en situación de pobreza. Al finalizar el año 2000, el 63% de la población ecuatoriana menor de 18 años vivían en hogares cuyos ingresos monetarios eran menores al valor de la línea de pobreza, estimada en US \$28 por persona por mes. De ahí se obtiene que más de 3.000.000 de niños y niñas pertenecían a familias que sufrían privaciones o riesgos en la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentos, vivienda, educación y salud.

En ese contexto, el 54% de los niños y niñas menores de 12 años que habitaban en las ciudades, pertenecían a hogares pobres, en tanto el 48% estaba comprendido entre 12 y 17 años. Regionalmente, la incidencia de la pobreza en la niñez es más marcada en la Amazonía con el 70%, seguida de la costa con el 64% y la sierra con el 60%. De acuerdo al corte étnico racial, la proporción de niños y niñas indígenas menores de 18 años que vivían en hogares pobres llegaba al 79% y para el caso de la población Afroecuatoriana, esta cifra alcanzó el 68% en el año 2000. Adicionalmente, los avances en educación durante los años noventa fueron muy limitados. Posteriormente, la crisis no solamente condujo a una caída pronunciada en las tasas de asistencia primaria declinándose en un 3 % entre 1990 y 2001, con un valor del 86 % para este último año y la tasa correspondiente a educación secundaria es del 44 %, muy inferior a la media latinoamericana del 6.5 %. El analfabetismo afectaba al 10.5 % de los mayores de 15 años, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a 7 años (1995) (PNUD, 2001).

Adicionalmente, los hogares pobres, y en particular los indígenas y los campesinos de la Sierra rural, son frecuentemente afectados por la desnutrición infantil, la cual reduce de forma irreversible el potencial genético de los niños, mermando sus posibilidades futuras de aprovechamiento escolar y desempeño laboral. De esta forma las oportunidades de los hogares pobres de superar su situación mediante el acceso a la educación se reducen, conformándose una “trampa de pobreza”. La desnutrición crónica afectaba en 1998 al 27 % de los niños menores de cinco años en el Ecuador, llegando al 41 % en la Sierra Rural y al 58 % entre los pueblos indígenas (Larrea, Freire y Lutter, 2001).

Además problemas como el trabajo infantil han sido particularmente severos entre los hogares pobres, en especial los indígenas, y las diferencias han tendido a agravarse. (Larrea, 2006b).

La inversión social en el Ecuador, y particularmente el gasto público en educación, salud y nutrición, no solamente se ubicaban desfavorablemente en el contexto latinoamericano, sino que han mantenido una tendencia fuertemente decreciente en términos reales desde 1981. Más allá de la limitación en sus recursos, las políticas sociales adolecen de un problema en su concepción. Bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”, se busca una interferencia mínima con las fuerzas del mercado, y la estrategia de “desarrollo” social ha adquirido un carácter residual, limitándose en la práctica a la provisión de servicios básicos (educación, salud, vivienda) de mala calidad, o compensaciones monetarias a los sectores más excluidos por las políticas de ajuste estructural, alejándose del reconocimiento de los derechos sociales universales (Barba, 2004, Ziccardi, 2004).

En resumen la década de 1990 se cerró con un significativo empobrecimiento de la población ecuatoriana. La incidencia de la pobreza de consumo en el país en 1999 fue 1,6 veces superior a la de 1995. La proporción de la población que pertenecía a hogares cuyo consumo era inferior al valor de la canasta básica de bienes y servicios aumentó del 34% en 1995 al 56% en 1999. En el mismo periodo la incidencia de la extrema pobreza de consumo subió del 12% al 20% en todo el país. Pero no solo se incrementó el número de ecuatorianos que vivía en situación de pobreza, sino que se profundizaron las carencias de consumo que tenían los pobres. La brecha de la pobreza una medida del déficit de consumo de la población pobre respecto a la canasta mínima aumentó del 11% al 20%; este incremento significó que mientras en 1995 el déficit agregado de consumo de la población pobre representaba el 4% del PIB, en 1999, esta cifra se duplicó al 8% del PIB.

Cuadro 3.

DIFERENTES TRADICIONES EN LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS		
	ARGENTINA	ECUADOR
REGIMEN POLITICO	<p>*.Estatista</p> <p>*.Sistema de gobierno: representativo, republicano y federal.</p> <p>*.Democracia representativa o indirecta.</p> <p>*.Triangulo: gobierno-Congreso-ciudadanía</p>	<p>*.Estatista</p> <p>*.Sistema de gobierno: Soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.</p> <p>*.Democracia presidencial con matices parlamentarios.</p> <p>*.Gobierno omnipresente (gubernabilidad).</p>
PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS <ul style="list-style-type: none"> Definición de la agenda 	<p>*.Componente endógeno (agenda implantada por actores internos al aparato gubernamental que se comporta de manera oportunista e intenta maximizar beneficios a corto plazo).</p> <p>*.Poco permeable</p>	<p>*.Componente endógeno determinante (agenda implantada por actores internos al aparato gubernamental con Intereses particulares que tienden a predominar sobre el interés colectivo).</p> <p>*.Propensión al hermetismo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Formulación y Diseño 	<p>*Confrontación de grupos expertos diversos.</p> <p>*Participación de múltiples actores (sociales, políticos y económicos)</p>	<p>*.Autarquía de grupos expertos gubernamentales (La formulación de políticas ha sido delegada tradicionalmente a la tecnocracia).</p> <p>*Muy poca participación de actores.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Implementación 	<ul style="list-style-type: none"> *Propensión a la mezcla público-privada o gubernamental-no gubernamental *. Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> *Propensión a la gestión gubernamental exclusiva *.Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> *.Evaluación Interna *.Información pública *.Creciente política de aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> *.Evaluación Interna *.Información pública *.Incipiente política de aprendizaje.
<p>REFERENTES INSTITUCIONALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> *.Arena inestable de política (Carencia de una arena institucionalizada en la cual realizar posibles acuerdos intertemporales de políticas) *.Burocracia delegativa (con alto índice de rotación de funcionarios públicos y un bajo nivel de aprendizaje institucional) *.Proclive a la relación directa entre actores. *.Marco legal rígido 	<ul style="list-style-type: none"> *.Arena inestable de política (Dificultad entre los distintos actores políticos y sociales logren acuerdos mínimos) *.Rendición de cuentas a camarillas o partidos. *.Burocracia administrativa (nombramientos políticos en vez de servidores civiles de carrera, poder judicial altamente politizado) *.Laxitud regulatoria *.Marco legal sujeto a negociación.
<p>TRADICIONES CULTURALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> *.Estatismo pragmático mezclado de individualismo. *.Tendencia a obtener ventajas sectoriales sin que importe el bien común (característica constante por igual a sindicalistas, empresarios entre otros sectores) *.Predominio de los demócratas pero a su vez existe también una fuerte raíz populista. *.Configuración horizontal de jerarquías *.Conflicto latente en permanencia 	<ul style="list-style-type: none"> *.Dificultad o incapacidad de los actores políticos para ajustar racionalmente sus prácticas a las reglas de juego democrático. *.Carencias de dispositivos de participación ciudadana *.El populismo hace de lo simbólico el dominio de la política. *.Proclive a la creación de estructuras de intermediación. *.Configuración vertical de jerarquías *.Dirección por ejercicio de autoridad *.Conflicto latente en permanencia

Elaboración propia basada en Enrique Cabrero Mendoza

En el cuadro se puede observar a grandes rasgos, en Ecuador una aplastante presencia histórica del Estado, por las que se han desarrollado formas verticales de relación social y formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción, es decir que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno sin que esto signifique que se trate de un régimen autoritario, sino solo otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

En ambos países se instalaron situaciones de desconciertos, la incertidumbre dificultó los avances, se abren espacios, pero no se generaron acuerdos entre actores. Surgen entonces los procesos de fragmentación dado en ambos países, lo cual sigue dando al aparato gubernamental (el gran jugador) la capacidad de imponer sus intereses.

La definición de la agenda ecuatoriana es altamente endógena, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo es decir entre ministerios, entre camarillas.

En Ecuador La profesionalización de servidores públicos es inexistente jurídicamente y muy débil en la práctica; y la movilidad entre dependencias gubernamentales es intensa y los compromisos institucionales muy por debajo de los compromisos con la camarilla, esto último también es parte del contexto Argentino.

Al contrario de Argentina que aun cuando su agenda es en menor grado endógena, en la formación de la misma y la definición del problema dan lugar a un intenso juego de agentes participantes, lo cual se da por su proclividad a la permeabilidad.

En lo referente a las tradiciones culturales políticas en Argentina se observa mayor mecanismo de participación al contrario de Ecuador donde las relaciones entre actores tienden a ser indirectas e intermediadas, y la no participación ciudadana forma parte de los patrones culturales.

Con estas cuatro dimensiones se trató de entender a manera general como dichos patrones característicos de cada país, influyen en los procesos de implementación de las políticas

Capítulo V: Proceso del diseño de la AUH en Argentina y del BDH en Ecuador

En el presente capítulo se hace primeramente una comparación de los modelos de atención de los programas objeto de análisis, que alude a aspectos conceptuales y de diseño, y en la que se engloban los fundamentos para la

implementación de los programas, los objetivos general y específicos, la estrategia para contribuir a la superación de la pobreza, la población objetivo y la unidad de atención y, las orientaciones o enfoques de los programas, y el modelo operativo, refiere aspectos relacionados con el funcionamiento de los programas y abarca el modelo de focalización, las áreas de atención o componentes, las características de los apoyos otorgados, la cobertura.

Dado a conocer los dos programas de manera general, posteriormente se analizara el proceso de elaboración de cada uno de los programas: definición del problema; la reconstrucción del proceso de elaboración de la agenda y por último la toma de decisión.

El propósito de este capítulo es evidenciar los aspectos distintivos de cada programa, así como distinguir aquellos en donde se encontraron coincidencias.

V-1.Descripción de los programas Asignación Universal por Hijo – Argentina y Bono de Desarrollo Humano – Ecuador

V-1.1. Asignación Universal por Hijo para Protección Social – Argentina (AUH).

La llamada “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH) de Argentina se instituyó en octubre de 2009 como una nueva especie dentro de la familia de los programas de TMC (Lo Vuolo, 2009a).

Se encuentra destinada a los hijos e hijas de desempleados y de trabajadores informales que ganen menos del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del DNU que dio origen a la AUH, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVM y a los niños de los trabajadores temporarios. El límite de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad, se le otorga dicha prestación con un límite de cinco (5) hijos, considerando primero a los hijos con discapacidad y a los niños/adolescentes en orden de edad de menor a mayor.

Los requisitos para el beneficio son:

- Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud.
- Que se acredite, hasta los 4 años de edad, el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio.
- Que se acredite, desde los 5 años de edad, el cumplimiento de los controles sanitarios, del plan de vacunación obligatorio y la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

El encargado de abonar el beneficio es la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, el mismo organismo emite la Libreta de la Seguridad Social, Salud y Educación, documento que funciona como instrumento de control del cumplimiento de los requisitos de controles médicos, vacunación, inscripción al Plan Nacer y la asistencia a la escuela.¹¹

Además, la AUH es incompatible con las prestaciones de otros planes sociales, por lo que los beneficiarios deben renunciar a uno de los dos beneficios. Otras de las condiciones del programa es que los menores deben asistir a escuelas públicas.

Según datos del ANSES, el programa actualmente cubre un total de 3.574.141 niños, niñas y adolescentes, la cantidad de beneficiarios representa un alcance del 8.7% respecto de la población total del país, y del 28,4% en relación al total de menores de 18 años. El 50,8 % de los beneficios correspondientes a varones y el 49,1% a mujeres y la edad modal se ubicó en los 2 años.

Marco Institucional de implementación

La AUH se crea por el Decreto N° 1.602 del año 2009 del Poder Ejecutivo Nacional. Posteriormente su implementación se reglamenta mediante la Resolución N° 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable del pago de la prestación. En dicha reglamentación se establece quienes podrán ser beneficiarios de la asignación, los requisitos a cumplir para acceder a la misma, las fuentes de datos que se tomarán para determinar los beneficiarios, los medios y fechas de pago a los mismos. Para facilitar la gestión operativa, en dicha resolución se estableció la conformación de un Comité de Asesoramiento integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación e Interior. Asimismo, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto N°1.602/09, se estableció por la Resolución N° 132/2010, la entrega por parte de la ANSES a cada adulto responsable titular de la AUH, de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, por cada menor de 18 años a su cargo.

Previo a su puesta en marcha, y a partir del anuncio de su creación por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, se implementó un plan de difusión masiva en todos los medios de comunicación, que contó con el soporte de material audiovisual, exposiciones sobre el tema en diversos ámbitos, entrega de folletería a la comunidad, y presencia activa de agentes de asesoramiento en lugares de concurrencia masiva.

Contraprestación

Un elemento que hay que resaltar de la instrumentación de la AUH es la obligación, por parte de las madres/padres o de los titulares del beneficio, de

¹¹ ANSES <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144> consultado el 8 de febrero del 2013

cumplir con ciertos requisitos establecidos en la norma. Estos requisitos se refieren al cumplimiento de los controles de salud y vacunación de los niños/niñas, como también en el caso de aquellos en edad escolar el cumplimiento del ciclo escolar correspondiente.

Para verificar y controlar el cumplimiento de estos requisitos se implementó y emitió la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación para cada uno de los niño/as (más de 3,5 millones de libretas), en la cual constan los datos del titular del beneficio, una declaración jurada sobre su situación laboral y el ingreso percibido. Es de señalar que la libreta es un instrumento legal donde deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos, certificados por los responsables, tanto del médico en el caso de la vacunación y del control sanitario, como del docente directivo de la escuela a la que concurre el niño/a para el cumplimiento de la escolarización.

Monto de la transferencia

Actualmente, el importe del beneficio es de 340 pesos, de los cuales se percibe el 80 %, mientras que el 20 % se acumula todos los meses, hasta mediados de marzo del próximo año, oportunidad en el que el saldo acumulado es pagado previa presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, en la cual se dejan constancias de que al menor se le han hechos los controles sanitarios y/o médicos, y que ha concurrido al colegio. Si no se cumple con las condicionalidades, se pierde el derecho al beneficio e incluso se es pasible de otras penalidades¹²

En los primeros cuatro años de funcionamiento del beneficio ha sido aumentado anualmente en tres oportunidades, a través de un decreto presidencial, el último en septiembre de 2012.

Financiamiento

La AUH, junto a las asignaciones familiares que cobran los trabajadores en blanco, integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, que es el fondo creado en el traspaso de los fondos de las AFJP al actual Sistema de Reparto. El mismo cuenta con los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores; recursos tributarios de afectación específica, como el IVA, Ganancias, etc.; y transferencias del Tesoro Nacional.

La asignación universal por hijo (AUH) se abona por cada hijo menor de 18 años o con discapacidad, a las familias que no cuenten con cobertura social y se encuentren en situación de vulnerabilidad.

¹² Así, la reglamentación del decreto establece: “*Si se comprobare el incumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto N° 1602/09, el titular perderá el derecho al beneficio y estará sujeto a las penalidades que le correspondan por falseamiento de declaración jurada, sin perjuicio de las sumas que pudieran serle reclamadas por cobro indebido.*” (art. 9).

V-1.2. Bono de Desarrollo Humano – Ecuador (BDH).

El programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) inició en septiembre de 1998 bajo el nombre de Bono Solidario. El objetivo fundamental para el que fue creado el bono fue compensar los efectos de la crisis financiera y económica de las familias más pobres del país (45% de la población) por el incremento en los precios de los combustibles debido a la eliminación del subsidio al gas y electricidad.

En principio, las personas elegibles para acceder al Bono Solidario debían cumplir con ciertas características: ser madres de familia con por lo menos un hijo menor a 18 años, con un ingreso familiar menor a \$40 mensuales, sin salario fijo (ni ellas ni sus cónyuges) y sin afiliación al seguro social (IESS)¹³, personas mayores de 65 años de edad con un ingreso del hogar que no supere los \$40 mensuales y sin recibir jubilación del seguro social. Además se incluye a personas con discapacidad de 18 a 65 años de edad.

En el 2003 el gobierno ecuatoriano reforma el programa y lo renombra como Bono de Desarrollo Humano. Se intenta aplicar la condicionalidad a la transferencia monetaria, con el objetivo de lograr efectos en la educación y salud de sus beneficiarios. Sin embargo, por falta de fondos no se logró implementar la condicionalidad y se realizó únicamente una campaña de comunicación mediante la cual se creó una percepción de que la transferencia tenía ciertas exigencias.

Otro cambio importante del BDH en el mismo año fue la re-focalización de beneficiarios, a través de la creación del Sistema de Selección de Beneficiarios SELBEN¹⁴, mediante el cual se calcula un índice de bienestar que asigna un puntaje al hogar según sus características demográficas y socioeconómicas. Dadas las restricciones presupuestarias, se determinó un punto de corte de 50.66, de tal manera que solamente hogares con un puntaje menor o igual a este puntaje sean elegibles para recibir el BDH.

El programa actualmente tiene alrededor 1'902.499 beneficiarias según datos del ministerio de Inclusión Económica y Social, en el quintil 1 y 2 del índice Selben, este programa representa el 1% del PIB nacional, lo que lo convierte en uno de los gastos sociales más importante del Ecuador, después del gasto en educación.

Este bono pretende garantizar a la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, la recepción de un subsidio monetario temporal y la promoción de su acceso permanente a los servicios de educación básica y salud preventiva para los miembros de las familias beneficiarias, en especial de niños/niñas, madres y mujeres embarazadas.

¹³ Actualmente ya no se exige que las personas no se encuentren afiliadas al IESS para recibir su bono, esto causaba que las personas tengan menos incentivos de buscar trabajo, o peor aún si trabajaban lo hacían solicitando al empleador que no las afilien.

¹⁴ El índice SELBEN se construye utilizando 27 variables de características tanto del hogar como de la vivienda y se establecen pesos a cada variable mediante un análisis de componentes principales no lineales.

Por lo tanto, es concebido por parte del Estado como un sistema que contribuye a la protección del capital humano de las familias más pobres del Ecuador a través del acceso a los recursos y servicios señalados como para que puedan ejercer el derecho a una vida digna.

Marco Institucional de Implementación.

El Bono Solidario, llamado también Bono de la Pobreza, se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 129, publicado en el Registro Oficial 29 de 18 de septiembre de 1998, como un subsidio de un millón doscientos mil sucres anuales, pagaderos en alcuotas mensuales, que se entregaban a madres de familia pobres con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que ni ellas ni sus cónyuges, si los tuvieran, perciban salario fijo.

Recibían también un subsidio de seiscientos mil sucres anuales, pagaderos en alcuotas mensuales, las personas mayores de sesenta y cinco años, cuyo ingreso familia no supere el un millón de sucres, siempre que el beneficiado no perciba salario fijo.

Mediante este Decreto se extiende el beneficio del subsidio a las personas que presenten una discapacidad de por lo menos el 70%, acreditados por el Consejo Nacional de Discapacidades, que no tengan trabajo fijo, con ingreso mensual o igual a quinientos mil sucres y, que comprendan edades entre 18 y 64 años.

La administración de este subsidio se encargó al Consejo Nacional de Modernización del Estado, mediante Decreto Ejecutivo N° 1186, publicado en el Registro Oficial 272 de 8 de septiembre de 1999.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 486-A, publicado en el Registro Oficial 99 de 15 de junio de 2000, se entregó la administración del Bono Solidario al Ministerio de Bienestar Social, quien a su vez creó el Programa de Protección Social para tal objetivo.

Con Decreto Ejecutivo N° 347, publicado en el Registro Oficial 76, de 7 de mayo de 2003, se cambió el Programa Bono Solidario por Bono de Desarrollo Humano, dirigido a las familias y personas ubicadas en el primero y segundo quintil más pobre según el índice de bienestar establecido por el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (Selben), de la Secretaría Técnica del Frente Social.

Contraprestación

El BDH realizó un primer intento en el 2003 de convertirse en una transferencia condicionada, sin éxito. En este momento, sin embargo, se establecieron las exigencias y se comunicó a la población.

Las responsabilidades del componente de salud serían:

- Niños entre 0 – 1 año deben asistir a los centros de salud para chequeos no menos de

6 veces durante un año (asistir cada 2 meses a un centro de salud)

- Niños entre 1 – 5 años deben asistir a los centros de salud para chequeos no menos de 2 veces durante un año.

A mediados del 2008 el programa BDH decidió realizar monitoreo del cumplimiento de las corresponsabilidades, pero dada la falta de fondos, esto se realizó de manera focalizada. Se identificó sectores en donde los porcentajes de niños matriculados son bajos y donde existen altos niveles de desnutrición¹⁵. A estos sectores se les ha realizado visitas en donde se les explica la documentación que deben entregar como prueba de su asistencia a los centros de salud (además de los requisitos escolares) y las consecuencias de no cumplirlo. En definitiva si no llevan a sus hijos al centro de salud con la frecuencia requerida, no reciben los US \$30.00 correspondientes a ese mes. Esto sigue en una etapa inicial de implementación y aun no se lo realiza a nivel nacional.

Monto de la transferencia

El monto del BDH no es diferenciado, todas las familias independientemente del número de hijos reciben una cantidad fija. El programa BDH ha realizado algunos cambios desde su inicio, en principio se entregaba US \$15.10 (equivalente en sucres) para las madres y US \$7.6 a personas de la tercera edad y discapacitados: Sin embargo, después de la dolarización este monto se redujo en un 24% y

8% respectivamente, ya que no estaban indexados a la inflación (las madres recibían US \$11.5 y los ancianos US \$7) (Dobronsky & Moncayo, 2007). Este monto se lo incrementa nuevamente a US \$15.00, en el 2007 se lo duplicó a \$30 tanto para las madres como para las personas de la tercera edad y discapacitados, posteriormente en agosto del 2009 se lo subió a \$35 y en la actualidad en enero del 2013 se lo incremento a \$50 financiando su alza con utilidades de la banca.

¹⁵Este primer intento de condicionalidad se realizó en cuatro provincias (Carchi, Napo, Sucumbíos, Pastaza) a un total de 1319 hogares. Los porcentajes de incumplimiento de estos hogares en la asistencia a los centros médicos varía mucho entre provincias, de un 64% Carchi a un 22% en Napo.

Cuadro 4.Características de los PTMC- AUH- Argentina y BDH-Ecuador.

	ASIGNACION UNIVERSAL POR HIJO	BONO DE DESARROLLO HUMANO
OBJETIVO	Extensión del beneficio de las asignaciones familiares a niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años que no posean otra asignación familiar prevista.	Asegurar un nivel de consumo mínimo para los segmentos más pobres de la población ecuatoriana. Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna.
POBLACION META	Todos los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años y discapacitados sin límite de edad que pertenezcan a grupos familiares desocupados o trabajadores informales que perciban una remuneración menor al SMVM.	Aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN y que tienen las siguientes condiciones: Madres con hijos menores de 18 años, Personas con discapacidad del 70% menores de 65 años y personas de la tercera edad
REQUISITOS	Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor con (DNI); (b) acreditar el vínculo; (c) La acreditación de la condición de discapacidad certificada por autoridad competente; (d) acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y la concurrencia a establecimientos educativos públicos. (e) declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos	Los requisitos se aplican para la madre y su cónyuge: -No estar afiliado en el Sistema de Seguridad Social. -No tener préstamo en el Sistema Bancario o ser garante. -No ser propietaria/o de vehículo. -Tener un nivel mínimo de consumo de electricidad. -No ser propietaria/o de línea telefónica

		-Haber sido encuestado y ubicarse en el Quintil 1 y 2 del SELBEN
PRESTACION	<p>Transferencia monetaria mensual no retributiva.</p> <p>Inicialmente fueron \$180 por hijo y \$720 por discapacitado.</p> <p>Actualmente son \$220 y \$880 respectivamente.</p>	<p>Transferencia monetaria mensual no retributiva.</p> <p>Inicialmente US\$ 11,50 para madres, US\$ 7,00 para personas con discapacidad y de la tercera edad</p> <p>(El monto ha sido cambiante desde el 98 en que se inició. El dato de referencia corresponde al valor transferido en enero del 2013)</p> <p>US\$ 50 para personas del primero y segundo quintil, personas de la tercera edad y con discapacidad.</p>
FINANCIAMIENTO	<p>Se financia a través de los recursos de la previsión social (aportes, contribuciones, impuestos,</p> <p>intereses, rentas y transferencias del Tesoro) y con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Público de Reparto</p>	Nacional (Ministerio de Economía y Finanzas)
ORGANISMO DE APLICACIÓN	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

V-2. Caso de estudio de la Asignación Universal por Hijo – Argentina.

V-2.1. Definición específica del problema.

El problema que se pretende atacar es genéricamente “la pobreza”, sin mayores especificaciones. Se trataría en concreto de la pobreza localizada en determinados hogares que se considera más vulnerables y en situación de desigualdad pues serían aquellos de grupos familiares desocupados o que no tienen trabajo registrado o no reciben ningún tipo de ayuda económica para sus hijos menores o discapacitados a cargo (en contraposición de aquellos hogares cuyos titulares tienen trabajo registrado y reciben asignaciones por hijo e hijo discapacitado)

Tratándose de la pobreza de un problema multidimensional, dentro de la AUH no se consideró necesario hacer mayores indagaciones o análisis sobre sus causas para implementar la medida. Se menciona específicamente, y como causa principal, el problema del desempleo y del empleo informal y se considera que mejorar la situación del mercado laboral es la primer herramienta que permitirá superar la situación de pobreza.

Ahora bien, para comprender entonces los componentes-causas del problema que difundieron los promotores de la AUH y que hizo suya el gobierno o la que aceptaron los legisladores o los sectores sociales interesados, realizaré una breve referencia del conjunto de transformaciones previas ocurridas en la Argentina durante los noventa, en el marco del auge y consolidación de las políticas neoliberales, para posteriormente indagar sobre datos concretos del problema que hizo necesario la implementación de la AUH.

Los desequilibrios macroeconómicos que experimentó la economía Argentina durante la década del noventa, desembocaron a fines del año 2001 en una profunda crisis económica, social e institucional que puso en jaque al paradigma neoliberal dominante. En ese período, el PBI disminuyó un 4% con respecto al año anterior y en 2002 se contrajo el nivel de actividad en un 11%. Al mismo tiempo, la desocupación aumentó fuertemente, al pasar del 8,6% en 1991 al 21,5% en mayo del 2002. A su vez, los niveles de pobreza e indigencia alcanzaron valores nunca antes registrados en el país, ya que más de la mitad de la población era pobre (53%) y casi un cuarto de la misma indigente (24,8%) (Sarabia, Schleser y Soto, 2011; Trujillo y Sarabia, 2011).

De ese modo, dada la magnitud que alcanzaron las problemáticas sociales, el gobierno nacional se vio obligado a elaborar una estrategia inmediata y masiva de intervención que supiera las deficiencias de los planes implementados hasta ese momento bajo el paradigma de la focalización.

En ese contexto, a principios del año 2002 se implementó bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que llegó a cubrir a dos millones de personas. Como su nombre lo indica, el mismo se dirigía a jefes/as de hogar desocupados con hijos a cargo (menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad) y consistía en una transferencia monetaria mensual no remunerativa de \$150 para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Para el cobro del beneficio se debía realizar una contraprestación laboral o de capacitación y cumplimentar con los controles sanitarios y de asistencia escolar para los hijos menores.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) fue uno de los programas sociales más importantes que se haya implementado desde el retorno a la democracia, desde la perspectiva del número de beneficiarios y del presupuesto asignado.

Nació en un contexto de crisis institucional, económica y social que sufría Argentina. Con altos niveles de desempleo y subempleo y niveles de pobreza que alcanzaban al 40% de la población (en octubre de 2001), salida de la

convertibilidad y la consecuente modificación de la estructura de precios relativos.

Las evaluaciones realizadas al PJJHD concluyeron que estuvo correctamente focalizado sobre los hogares más pobres y que fue una buena estrategia ante la emergencia social que produjo la crisis del 2001 (Lanari, 2004; Bertranou y Paz, 2007; Gallo y Lanari, 2007)

Lo que debe destacarse también es que, dadas las características del PJJHD, el mismo supuso un cambio importante con respecto a PTMC previos (como los Planes Trabajar) al contemplar condicionalidades en materia de salud y educación para los miembros menores del hogar. Asimismo, en función de la cobertura que alcanzó, rompió con los criterios de focalización para convertirse en un programa de prestación universal (Gallo y Lanari, 2007).

Ahora bien, a partir del año 2003, en un nuevo contexto macroeconómico de crecimiento económico y generación de puestos de trabajo, la población beneficiaria del PJJHD comenzó a reducirse. Lo anterior se debió, en parte a que muchos beneficiarios accedieron a un puesto de trabajo, perdiendo de ese modo su condición de desocupados; también porque se cerró el ingreso al plan a nuevas personas; y posteriormente, porque se dispuso el traspaso de los beneficiarios a dos nuevos programas: el Plan Familia por la Inclusión Social (PFI) y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE).

Para la determinación del nuevo plan que le correspondería a cada beneficiario del PJJHD, previamente el MTEySS y Ministerio de Desarrollo Social (MDS) los habían clasificado en función de sus condiciones de empleabilidad. Así, el SCE se destinaría a aquellos beneficiarios que tuvieran mayores posibilidades de conseguir un empleo, en tanto que el PFI se dirigía a las personas con mayor vulnerabilidad social, especialmente por tener un bajo nivel educativo o menores a cargo, y que, por lo tanto, tenían mayores limitaciones para insertarse laboralmente.

El PFI se puso en marcha entonces en 2005 a través del MDS y se dirige a jefes/as de hogar con un nivel educativo bajo (secundario completo o menos) y con dos o más menores de 19 años a cargo. A diferencia del PJJHD que establecía una transferencia monetaria de suma fija y requería que el beneficiario fuera desocupado, el PF brinda un monto inicial de \$155 al que se le adicionan \$45 por cada hijo, con un tope máximo de \$380 para el caso de hogares con 6 hijos o más. Al mismo tiempo, la percepción del beneficio es independiente de la situación que tenga la persona en el mercado de trabajo y no debe realizar contraprestaciones laborales de ningún tipo. El único requisito es que los ingresos familiares totales sean menores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

Por su parte, en lo que respecta al SCE, el mismo comenzó en el año 2006 bajo la órbita del MTEySS y tiene por objetivo principal la capacitación e inserción laboral de sus beneficiarios. Para ello, mensualmente se les transfieren \$225, con la condición de que realicen una contraprestación que puede ser: la finalización de los estudios formales, la participación en cursos de

formación profesional o de capacitación, la realización de micro emprendimientos o el autoempleo. Adicionalmente, el programa también se orienta a mejorar la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo por medio de la intermediación de las Oficinas de Empleo y la institucionalización de distintas áreas del MTEySS, como las Gerencias de Empleo. En sus comienzos, se estipuló que el SCE tuviera una duración de dos años, pero ante la evidencia de que existían personas a las cuales todavía no se les había brindado cobertura, se decidió extender el plazo por un año más. De ese modo, se continuó brindando cobertura a aquellos beneficiarios que ya habían cumplido dicho plazo y, al mismo tiempo, se incorporó a personas que habían dejado de percibir el seguro de desempleo ese mismo año.

Paralelamente a las medidas anteriores, que hasta el año 2009 constituyeron los principales PTMC de Argentina, En ese sentido, según se afirma desde el MTEySS “el trabajo fue reposicionado como articulador de la esfera económica y de la social, como fuente de dignidad de las personas y como factor básico de ciudadanía” (Sarabia, Schleser y Soto, 2011:331). Así, las políticas llevadas a cabo a partir del 2003 generaron un crecimiento sostenido del empleo registrado que permitió ampliar la cobertura del sistema de protección social contributivo.

No obstante, al margen de la importante inclusión social que se logró a través del empleo registrado, existía un porcentaje significativo de personas en situación de vulnerabilidad que se mantenían excluidos de los beneficios de la seguridad social tradicional.

En función de lo anterior, las estrategias se dirigieron, fundamentalmente, a la ampliación de la cobertura de los adultos mayores y de los menores de 18 años (Sarabia, Schleser y Soto, 2011).

En la Argentina, una medida de este tipo venía siendo reclamada desde hacía varios años por distintos actores políticos y sociales, ante la evidencia de que existía un porcentaje significativo de personas que se mantenían excluidas del sistema de seguridad social por estar éste sujeto a la relación laboral formal. Esto es como consecuencia de la importante fragmentación sufrida por el mercado de trabajo argentino durante las últimas décadas.

El gobierno nacional parte del reconocimiento de que a pesar de que se produjo la mejora en la situación económica y financiera del país, reduciendo los niveles de pobreza y marginalidad subsistían situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resultaban necesario atender, evitando sin embargo correr el riesgo de depositar la ilusión de que con un sola medida se podría terminar con la pobreza ya que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. Ya que el trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Es así como la AUH se crea en un contexto en el que la necesidad de luchar contra la pobreza por ingreso cobró un rol preponderante en el debate

público. Si bien existían otras iniciativas para combatir los efectos de la pobreza por ingresos con transferencias condicionadas, se hacía presente la necesidad de una iniciativa más amplia que alcanzara a los sectores más vulnerables de la sociedad. La reducida cobertura de los programas sociales implementados, incorporaron en la agenda social el debate sobre la necesidad de instrumentar programas con mayor cobertura de asistencia sobre la población de menores ingresos.

De esta forma, la puesta en marcha de la AUH vino a suplir en parte dicha situación y, al mismo tiempo, supuso un cambio importante respecto a otros programas previos, los cuales se orientaban mayormente a brindar asistencia focal y coyuntural a la población beneficiaria ante circunstancias económicas adversas.

V-2.2. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública.

El reconstruir el proceso de formación de la agenda de gobierno. Es un paso que nos debe permitir responder a la siguiente interrogante: ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas y al Estado a intervenir y a actuar?

En la Argentina, previo a la implementación de la (AUH), venía siendo reclamada desde hacía varios años una medida que ampliara la protección dirigida hacia los menores, en especial de aquellos que se encontraban excluidos de los beneficios de la protección social al pertenecer a grupos familiares de desocupados o que se desempeñaran en empleos no registrados.

La misma surge durante el gobierno de Cristina Fernández, en un contexto de crisis mundial, elecciones, debate de la ley de medios, importantes movilizaciones, situaciones de pobreza, inflación, desaceleración económica, segmentación del mercado del trabajo, crecimiento de los asalariados informales, exclusión social, mencionados previamente.

El recorrido posterior es útil para ver como durante más de una década previa a la sanción de la AUH distintos actores políticos y sociales no sólo reclamaban por parte del Estado la atención de quienes se mantenían excluidos de los beneficios de la protección social, con especial atención a la situación de los menores de edad, sino que también proponían medidas al respecto, y como ese proceso se fue acentuando en el tiempo. En tal sentido, los considerandos del decreto que instituye la AUH comienzan reconociendo el amplio consenso existente en la comunidad y las instituciones sobre la necesidad de implementar medidas de este tipo, y fundamentan la decisión oficial sobre la base de que, aun cuando se han producido mejoras sustantivas en los últimos años en el país, subsistían situaciones de exclusión que demandaban una atención urgente.

En tal sentido, Hintze y Costa (2011) entienden que los primeros antecedentes se pueden encontrar a comienzos de la década del noventa, cuando desde el Centro de Investigaciones en Políticas Públicas –CIEPP- se introdujo la propuesta del Ingreso Ciudadano –IC-¹⁶. En un principio, la misma se limitó al debate académico pero, posteriormente, también comenzó a conocerse en el ámbito político.

Lo posterior se produjo esencialmente a partir de 1997, cuando las entonces Diputadas por el Partido Afirmación para una República Igualitaria –ARI-, Elisa Carrió y Elisa Carca, presentaron ante el Congreso de la Nación el Proyecto de renta básica universal (el Ingreso Ciudadano para la Niñez-INCINI-). Dicho proyecto solicitaba la extensión del beneficio pagado por el programa de asignaciones familiares a la totalidad de los niños del país, con independencia del estatus laboral y del ingreso de los padres. Para su financiamiento, el proyecto planteaba la creación del Fondo del Ingreso Ciudadano para la Infancia (FINCINI) (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009; Hintze y Costa, 2011), cuyos recursos provendrían de cuatro fuentes principales:

- El programa de asignaciones familiares para lo cual se mantendría en vigencia la tasa contributiva que grava a los salarios;

- La reforma del impuesto a las ganancias de las personas físicas, que contempla la eliminación de las exenciones fiscales de determinadas rentas (principalmente, la inclusión como sujeto impositivo de las rentas financieras y los dividendos distribuidos por las sociedades de capital);

- La eliminación de las deducciones por cargas de familia del impuesto a las ganancias de las personas físicas;

- El co-financiamiento de las provincias, ya que suponían que como resultado del INCINI, éstas verían disminuir las demandas asistenciales por parte de las familias.

En los hechos, el aporte provincial consistiría en la aplicación parcial de transferencias fiscales que el gobierno nacional les destinaba para atender situaciones de emergencia social.

Otros proyectos en el mismo sentido fueron presentados por el Partido Socialista (Dip. Silvia Augsburguer), dos del Frente para la Victoria (Sen. Elena

¹⁶La característica central del IC es que refiere “aun arreglo institucional que garantiza cierta forma de ingreso incondicional a las personas, esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal

que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz

(jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados según la disponibilidad de recursos de los beneficiarios)”. Al mismo tiempo, sus promotores entienden que la mejor forma de introducir el debate acerca del IC en los países de América Latina es por medio de un ingreso universal e incondicional dirigido a la niñez (Barbeito y Lo Vuolo, 1996: 1; Barbeito y Lo Vuolo, 2009).

Corregido; Dip. Héctor Recalde), de la Unión Cívica Radical (Sen. Ernesto Sanz), Encuentro Social y Popular (Dip. Merchán), y Buenos Aires para Todos (Dip. Claudio Lozano).

Aun cuando no logró aprobación parlamentaria, su introducción en la agenda legislativa fue importante para abrir espacios de debate acerca del estado de la protección dirigida hacia los menores y sus familias, y la ineficiencia de las políticas sociales focalizadas implementadas hasta ese momento en el país bajo el signo de la teoría neoliberal.

En este sentido, cabe destacar que en el año 2003, el entonces Diputado Nacional Aldo Neri, con su Proyecto de Ley de Seguridad Social Básica proponía definir derechos sociales igualitarios y de alcance universal, por condición de ciudadanía, y no sólo por condición laboral, promover el desmantelamiento y reemplazo de buena parte de los programas asistencialistas (jefes/as de hogar, alimentarios, etc.), con reasignación de los recursos a la Seguridad Social Básica, garantizando el ingreso social básico a niños/as y adolescentes menores de 18 años, con independencia de la condición laboral de los padres y con compromiso de concurrencia escolar y control de salud, niños/as y adolescentes discapacitados, embarazadas, con compromiso de control de salud, mayores de 65 años con independencia de su historia laboral, desocupados jóvenes entre 20 y 25 años que no completaron educación secundaria y que no estudian ni trabajan, con la contraprestación de completar estudios, jefes/as de hogar con hijos a cargo, con contraprestaciones laborales, de capacitación o educativa, entre otros puntos. En las elecciones del año 2009 el Acuerdo Cívico y Social se comprometió a plantear esta iniciativa: entonces confluían diversos proyectos referidos a la temática del GEN, la Coalición Cívica, la UCR y el Partido Socialista. Así se proponía un ingreso mínimo de carácter universal, basado en la sola condición de ciudadanía destinado a los niños, independientemente de la situación laboral de los padres”.

Otro actor a mencionarse son los Movimientos Sociales. entre ellos encontramos el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina¹⁷ el que en función de los altísimos niveles de niños, niñas y adolescentes sumergidos bajo la línea de pobreza que tenía el país, consideraban que el Estado debía avanzar en una política de asignación universal para todos los niños/as y jóvenes como política de inclusión social,

¹⁷ADI - Asociación para los Derechos de la Infancia ADI - Córdoba ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) Asociación Anahí Asociación Azul Cátedra Libre de Derechos Humanos - UBA Asociación civil El Arca FEDEM (Federación de Entidades No Gubernamentales de Niñez y Adolescencia de Mendoza) Fundación Ayuda a la Niñez y Juventud Che Pibe Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Xumek Fundación Hacer Lugar Instituto Adiana Mesa Permanente por los Derechos de los Niñ@s y Jóvenes de Río Cuarto Pelota de Trapo Red de Organizaciones Barriales Enrique Angelelli Fundación S.O.S. Infantil Asociación Civil Sueños del Sur Asociación civil Surcos Hueche, Gente Joven Cuenta Palabras - Movimiento de Expresión Libre Foro de Niñez y Familia de Córdoba Red Buhitos Fundación Convivir PRADE (Práctica Alternativa del Derecho) APDH Formosa FAIDI (Fundación de Ayuda Integral a Discapacidad e Infancia).

tendiente a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la infancia, ya que la universalidad es una característica intrínseca a la noción de derechos.

Posteriormente, otra iniciativa de importancia fue la propuesta lanzada en 2001 por el Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza –FRENAPO-. Esta agrupación proponía un Seguro de Empleo y Formación para todos los jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación por hijo menor de 18 años y otra para los adultos mayores de 60 años que no tuvieran cobertura previsional¹⁸ (FRENAPO, 2001 citado en Hintze y Costa, 2011).

Este frente estaba constituido por organizaciones sindicales, sociales, empresariales y de derechos humanos, partidos políticos y dirigentes de distintas líneas, con propuestas contrarias al modelo económico del Ministro de Economía Domingo Cavallo. Entre estas organizaciones se encontraban: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), un sector del Polo Social, Alternativa por una República de Iguales (ARI), de Elisa Carrió, Apyme (Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios), Federación Agraria, Abuelas de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, Servicio de Paz y Justicia de Adolfo Pérez Esquivel, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos y figuras como la hermana Martha Pelloni y el rabino Daniel Goldman.

Dicho frente realizó una consulta popular que pretendía promover mecanismos de participación directa a la comunidad para que opine sobre si se debía o no instalar un seguro de empleo y formación de 380 pesos para todos los jefes o jefas de hogares desocupados. En las boletas por el Sí o por el No, se incluyó la pregunta por una asignación universal de 60 pesos por hijo menor de 18 años para todos los trabajadores y otra de 150 pesos para jubilados sin cobertura previsional. Por lo que instalaron urnas, ubicadas en lugares de concentración de gente, estaciones de trenes y subtes, esquinas, sindicatos, organizaciones sociales y sedes partidarias, y el último día de la consulta se haría un trabajo a nivel barrial.

Lo que se consiguió con esta actividad, fue la votación de 1.742.327 sufragios en favor de la creación de un seguro de empleo de 380 pesos para jefes de hogares desocupados, de una asignación universal de 60 pesos por hijo menor de 18 años y una pensión de 150 pesos para mayores de 65 años sin cobertura previsional. El Frente contra la Pobreza dio a conocer estos resultados provisionales, ya que en ese momento faltaba escrutarse 5000 mesas de la consulta popular iniciada en todo el país, posteriormente se entregarían a "todas las instancias institucionales a nivel municipal, provincial y nacional" para conseguir que la iniciativa se convierta en ley.

Consecutivamente el 22 diciembre del 2001, 2,7 millones de personas se pronunciaron a favor de la creación de un seguro de desempleo, una asignación universal por hijo y otra para los jubilados carentes de cobertura. El

¹⁸Los montos propuestos para cada una de las prestaciones eran de: \$380 para el Seguro de Empleo y Formación, \$60 para la asignación por hijo menor de 18 años y \$150 pesos para los adultos mayores sin cobertura previsional.

éxito de la consulta popular, realizada por Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo), instaló en ese momento esos temas en la agenda política. Desde entonces, el contexto social ha sufrido cambios. A través del informe de Ernesto Kritz, de SEL Consultores, se señaló que “el desempleo había dejado de ser un desequilibrio grave. Aunque la desocupación continuaba siendo un problema, la creación de más de tres millones de puestos de trabajo en los últimos cuatro años previo a la AUH modificó sustancialmente el escenario laboral. En ese marco, la creación de un seguro de desempleo universal fue desplazada de la agenda. Asimismo, la implementación del Plan de Inclusión Previsional (jubilación anticipada y moratoria previsional) había producido un sustancial incremento de la tasa de cobertura. Siendo así que el 85 por ciento de los adultos mayores tiene alguna prestación provisional”. La mejora en la situación económica ha relativizado (aunque no eliminado) la necesidad de implementar dos de las medidas propuestas por el Frenapo (amplio seguro de desempleo y cobertura previsional universal).

La otra iniciativa “Asignación Universal por Hijo” continuó siendo reclamada por un arco muy variado de organizaciones políticas y sociales. La vigencia de esa demanda social se debía a la insuficiente respuesta que brinda el sistema de asignaciones familiares.

En 2005, la Central de Trabajadores Argentinos –CTA- retomó esta propuesta y la ajusta a las nuevas condiciones socioeconómicas del país: reclamaban un Seguro de Empleo y Formación, la universalización de la Asignación Familiar, de la Ayuda Escolar Anual y del haber jubilatorio mínimo, y una actualización de los montos iniciales¹⁹ (Lozano, Rameri y Raffo, 2005 citado en Hintze y Costa, 2011).

Otro actor relevante en el proceso fue La Iglesia Católica, la cual se manifestó en relación al tema refiriéndose al preocupante estado de la pobreza y exclusión en el país. Previo a la implementación de esta asignación universal por hijo y en el marco de distintos proyectos vinculados a la temática, en el mes de agosto del 2009, la Iglesia Católica, a través de la Comisión de Justicia y Paz, oficializó su propuesta en este sentido bajo el título de Ingreso BIEN (Básico para la Igualdad y la Equidad de la Niñez). La iniciativa eclesial perseguía establecer igualdad de oportunidades para el desarrollo humano y tender a una seguridad social para todos. La Iglesia envió la propuesta tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo fundamentando la misma en que dicho proyecto se proponía equiparar el derecho a la asignación familiar por hijo a todos los niños y niñas, adolescentes y embarazadas en situación de vulnerabilidad social, independientemente de la condición económica, social o laboral de sus padres. El pago se haría mediante una tarjeta de débito bancario.

¹⁹Los nuevos montos propuestos eran de: \$640 para el Seguro de Empleo y Formación, \$60 para la Asignación Familiar, \$130 para la Ayuda Escolar Anual y \$308 para el haber jubilatorio mínimo.

Párrafo aparte merecen los medios de comunicación quienes no inciden directamente en esta política, ni proponen proyectos alternativos a la misma pero si influyen fuertemente en la opinión pública de acuerdo al modo en que informan.

Estos medios responden a ciertos poderes e intereses económicos e ideológicos y por lo tanto las noticias se informarán influidas por esas tendencias. Aquellas empresas que se opongan al gobierno de turno hablarán, mayoritariamente en contra de la política, buscarán sus debilidades, mientras que aquellos que estén a favor de la política y al gobierno que la implementa, informarán mayoritariamente sobre los aspectos positivos de la misma. La Asignación fue y es muy discutida, los medios televisivos, radiales, etc. daban apertura a los distintos actores que influyeron en su constitución, desenvolvimiento y críticas. Los medios, en su función de comunicadores difundieron su posición y este gran alcance que tienen sobre la sociedad, los hace muy importantes.

V-2.3 Definición de las acciones

La medida interviene directamente sobre el régimen de asignaciones familiares pues toma como idea de partida que, hasta la implementación de la asignación universal por hijo para protección social, la política social vigente para la niñez basada en la existencia de asignaciones familiares sólo cubría a aquellos hijos de padres empleados formalmente y con esto se reproducía la desigualdad. Un régimen de asignaciones como este se entiende válido en un supuesto hipotético de pleno empleo, pero por las profundas modificaciones de los últimos tiempos en el mercado laboral se gestó una fuerza de trabajo precarizada y excluida del sistema de seguridad social; es decir, trabajadores que transitan por el empleo no registrado, el trabajo temporario y el desempleo como lo analizamos en uno de los capítulos anteriores. Por esto se proponía universalizar las asignaciones familiares, como “medio” para reparar la exclusión.

El problema que se pretendía atacar era genéricamente “la pobreza”, sin mayores especificaciones. Se trataría en concreto de la pobreza localizada en determinados hogares que se consideraban más vulnerables y en situación de desigualdad, aquellos de grupos familiares desocupados o que no tenían trabajo registrado y no recibían ningún tipo de ayuda económica por sus hijos menores o discapacitados a cargo (en contraposición a aquellos hogares cuyos titulares tienen trabajo registrado y reciben asignaciones familiares por hijo e hijo discapacitado).

Tratándose la pobreza de un problema multidimensional, se menciona específicamente, y como causa principal, el problema del desempleo y del empleo informal, y se consideraba que mejorar la situación del mercado laboral era la primera herramienta que permitiría superar la situación de pobreza.

Se mencionan asimismo, como consecuencias importantes de la situación de pobreza, carencias en la educación y la salud, que posteriormente se incorporarán como condicionalidades a cumplir para poder acceder al beneficio de la asignación.

Un aspecto a tener en cuenta es la población objetivo y los criterios utilizados para definirla (si son racionales, suficientemente argumentados, etc.). (Aguilar: 2009)

Para lograr la mayor eficacia de la política debe procurarse delimitarse la población objetivo con el mayor cuidado y con criterios adecuados para limitar al máximo, posibles situaciones de sobreestimación o infraestimación de la población objetivo.

En los supuestos de sobreestimación (o sobredimensión), el programa verá afectada su eficacia pues no podrá dirigir sus mayores esfuerzos para aquellos que más afectados se encuentran ante la problemática sobre la que se pretende incidir, dado que se determinó una población objeto sobredimensionada y los esfuerzos se diluyen.

Cabe en este punto recordar que el régimen de asignaciones familiares de la ley N° 24.714, antes de la implementación de la AUH abarcaba: (i) a los trabajadores remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera fuera su modalidad de contratación laboral (exceptuando a los trabajadores del servicio doméstico); (ii) a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo; (iii) a los beneficiarios del Seguro de Desempleo (que es por tiempo limitado); (iv) a los trabajadores del sector público nacional; (v) a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y (vi) a los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Quedaban excluidos de este sistema, por lo tanto, los trabajadores desocupados que no cobraban seguro de desempleo, aquellos que se desempeñaban en la economía informal y era incierta la situación de los empleados inscriptos en el régimen de servicio doméstico.

Coexisten con este régimen nacional de asignaciones familiares un conjunto de sistemas provinciales similares que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y municipales, así como a los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación.

En este marco de prestaciones familiares, pues, la población objetivo a la que apuntaba la AUH es aquellos menores (niños, niñas y adolescentes) o discapacitados residentes en la República Argentina no cubiertos por el régimen de asignaciones familiares y que pertenecían a grupos familiares que se encontraban desocupados o se desempeñaban en la economía informal con remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil (de \$3600 en la actualidad).

Población objetivo

Según estadísticas del INDEC, en los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, hacia el año 2006, existían casi 2 millones de hogares que tenían a cargo al menos un menor de 18 años que no recibía asignaciones familiares porque los padres o tutores no estaban empleados en el mercado laboral formal. De estos hogares, aproximadamente la mitad no se encontraba bajo la línea de pobreza, lo que permitía concluir que dentro de la informalidad existían familias que lograban ingresos superiores a la línea de pobreza.

En consecuencia, y para evitar caer en una sobreestimación, si la medida tenía como objetivo reducir la pobreza y marginalidad de los menores en situación de vulnerabilidad social, el mecanismo de selección para determinar a los beneficiarios fue la condición laboral del grupo familiar en el que los menores se encontraban: informalidad o desempleo.

A pesar del nombre, y si bien implicaba una importante ampliación en la cobertura, no se trataba de una universalización completa del régimen de asignaciones para hijos menores o discapacitados, pues quedan excluidos varios colectivos, que se describen a continuación (en algunos casos no afecta las pretensiones de equidad de la medida y en otros casos sí podrían generarse desigualdades):

- Por un lado, se excluye a todos aquellos trabajadores informales y monotributistas sociales que perciban ingresos superiores al salario mínimo vital y móvil. Aunque en el caso de los trabajadores informales esta situación es muy difícil de corroborar, por lo que en los hechos podría convertirse en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores.

- Podría también señalarse una situación desigual para los trabajadores del sector informal respecto de los trabajadores formales, si se tiene en cuenta que los trabajadores registrados cobran asignaciones familiares siempre que tengan ingresos inferiores a \$4.800, con una escala decreciente a medida que se incrementa su ingreso. Pero por el modo en que está diseñada la AUH, los hijos de los trabajadores no registrados reciben la asignación sólo si sus padres cobran menos que el salario mínimo vital y móvil.

- Otro grupo que se ve excluido del régimen de asignaciones familiares es el de los monotributistas comunes (que tienen un régimen distinto al de los monotributistas sociales).

Una última consideración relacionada con la población objetivo es la de la accesibilidad y difusión de la medida. Antes de su puesta en marcha, y a partir del anuncio de su creación por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, se implementó un plan de difusión masiva en todos los medios de comunicación, que contó con el soporte de material audiovisual, exposiciones sobre el tema en diversos ámbitos, entrega de folletería a la comunidad, y

presencia activa de agentes de asesoramiento en lugares de concurrencia masiva.

Pertinencia, coherencia y viabilidad

En lo que respecta a la pertinencia que pretendía la AUH en el momento de su implementación y su vinculación con el contexto, era la de vincular a las distintas esferas del desarrollo infantil, creando una retroalimentación entre el aumento en el poder adquisitivo del hogar (y su consecuente mejora en la alimentación), el acceso a la educación y la salud.

Dado que en Argentina como en el resto de América Latina, el núcleo de la pobreza está compuesto principalmente por mujeres y niños, la medida intentaba también por esta vía reducir la infantilización y feminización de la pobreza, dada la definición de su población objetivo.

Otro de los objetivos principales de la medida es consolidar el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil.

La coherencia de una política pública se centra en analizar la adecuación de la estrategia en su conjunto, considerando tanto lo que hace a su estructura interna, como a su interacción o relación con otras intervenciones y normativas de carácter externo que pudieran haberla influenciado.

El otorgamiento de una prestación monetaria no contributiva a la población objetivo es el aspecto central de este programa. Como hemos venido observando hasta el momento, la Asignación Universal por Hijo no tuvo un adecuado proceso de planificación y más bien los fundamentos y considerandos aparecen adaptados de un modo en cierto sentido forzoso para justificar la adopción de la medida sin mayor debate ni análisis.

El punto de partida para establecer esta asignación social fue la voluntad política de favorecer a familias vulnerables y excluidas del sistema de la seguridad social con una ayuda económica mensual por cada hijo menor o discapacitado. Una decisión política del gobierno, que se implementó de manera improvisada, sin seguir un proceso de planificación definido y valiéndose de un instrumento legal inapropiado para formalizar el subsidio.

La coherencia y lógica entre los objetivos definidos estaba dado por las intenciones de orientar o brindar mejores oportunidades a estas familias, haciendo foco en distintos aspectos negativos de la pobreza: la falta de ingresos, la inasistencia o deserción escolar; la ausencia de controles médicos y de salud.

En tal sentido las condicionalidades previstas se dieron en base a educación y salud, considerando que eran positivas en tanto promovían “la acumulación de capital humano entre los niños y jóvenes con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza”.

En consecuencia, la medida era coherente con los objetivos de reducir la pobreza y de equiparar la situación de los menores cuyos padres tienen trabajo registrado con aquellos que viven en grupos familiares donde los adultos a cargo son desempleados o trabajan en la informalidad.

En efecto, si se mide la pobreza en términos de ingresos del grupo familiar, el cobro de la prestación tendría incidencia directa y “mejoraría” la situación de la familia pobre o indigente, pudiendo incluso implicar que las familias beneficiarias superen la línea de pobreza o indigencia según el caso.

La implementación de la AUH fue adjudicada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Según funcionarios cercanos a la toma de decisiones, esta decisión se basó en parte en la notoria capacidad de gestión de este organismo, y en parte en la disponibilidad de recursos en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad (FGS).

ANSES opera en territorio a través de Unidades de Atención Integrales (UDAI) y Oficinas, Unidades Locales Transitorias (ULAT), Unidades Locales de Atención de Empresas (ULADE), Unidades de Atención Móviles (UDAM) y Terminales de Auto consulta. A los fines de la implementación de la AUH; las unidades más relevantes son las UDAI y las Oficinas.

El financiamiento se daría con los fondos contributivos y no contributivos manejados por la ANSES y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Con respecto al monto de la transferencia, no se estableció un método particular para fijarlo en base a criterios externos sino que lo vincula con los montos fijados por el Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) para las asignaciones por hijo e hijo con discapacidad de trabajadores registrados siguen la misma suerte. Estos montos se actualizarían periódicamente por normas especiales, pero sin un mecanismo preestablecido (en muchos casos cuando se actualiza el monto del salario mínimo, vital y móvil)

V-3. Caso de estudio del Bono de Desarrollo Humano – Ecuador.

V-3.1. Definición específica del problema.

La definición específica del problema es particularmente clave en el proceso de formación de la agenda pública debido a que la naturaleza y las percepciones de los actores sobre las causas del problema son las que definen las posibles soluciones.

Las causas del problema en el que nacieron los programas se relacionan con la evidencia de que los ajustes estructurales y la crisis económica en los

países estudiados tuvieron como resultado millones de personas viviendo en pobreza.

En esta parte del proceso conoceremos como a medida que se deteriora la economía del Ecuador surge como un programa de compensación el Bono Solidario/Bono de Desarrollo Humano que posteriormente en el 2003 pasa a ser un PTMC de ayuda social.

Según Acosta (2001) las reformas neoliberales ampliamente difundidas en la década de 1980 apuntaban a la superación de la crisis de la deuda, especialmente en los países de América Latina y promovían la aparición del libre mercado como condición para lograr el crecimiento económico, junto con la reducción del estado en la economía.

Los resultados de estas reformas, lejos de lograr impactos positivos, generaron mayores desequilibrios macroeconómicos y mayor endeudamiento que fue atribuido al modelo cepalino de sustitución de importaciones acusado de provocar rigidez y cierre de las economías latinoamericanas por el proteccionismo que impulsaba.

Los organismos internacionales propusieron nuevas reformas conocidas como el Consenso de Washington que proponía: estricta disciplina fiscal, reorientar el gasto público a las zonas de alto retorno económico y potencial para mejorar los ingresos, reforma fiscal, tipo de interés fijado por el mercado, liberalización financiera y tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera, privatización, amplia desregulación al fomento y protección de la propiedad privada.

Como una forma de contrarrestar los impactos negativos de estas reformas, el Banco Mundial señalaba varias acciones de tipo institucional y social que los estados debían asumir entre estos estaban: garantizar un entorno macroeconómico estable, invertir en capital humano, construcción de infraestructura productiva, protección del medio ambiente, control de la natalidad y mejorar la administración de la asistencia social. Además de disminuir la burocracia, reorientar el gasto público, y transferencia de funciones y servicios públicos a ONG que lograrán mayor participación ciudadana (B. Banco Mundial 1992).

A pesar de todas estas recomendaciones los gobiernos ecuatorianos iban experimentando un acelerado proceso de precarización de la situación económica y social que se evidenciaban en el descontento social y las permanentes manifestaciones, sumado a una práctica de corrupción en todos los niveles estatales que obstaculizaron el desarrollo normal de estas reformas. Además dichas reformas formaron parte de un recetario para los países no desarrollados, por lo que su aplicación en el país fue tortuosa porque no respondía a la realidad nacional, sino a un requerimiento externo de agencias de financiamiento.

A este contexto socio económico difícil se suma otros elementos para 1998 (año de implementación del BS/BDH) el estado ecuatoriano sufrió la crisis

financiera más profunda, producto de factores internos como: la deficiente gestión económica y el fenómeno del Niño en la costa el mismo que se desarrolló desde noviembre de 1997 a mayo de 1998; y factores externos como: caída de los precios del petróleo a cinco dólares lo que generó un agudo déficit fiscal lo que provocó la aparición de un “grupo de nuevos pobres: aquellos que habían perdido su empleo regular en el sector formal y que sufrieron una fuerte caída de sus ingresos reales” (Vos y León 2000, 9). Lo que aumentó el índice de pobreza del 38 al 43% en abril de 1999 (INEC 2000).

El país se encontraba en una situación de crisis social, económica y política profunda cuando Jamil Mahuad asume la presidencia del Ecuador desde agosto de 1998, con el eslogan "Sé lo que hay que hacer y cómo hacerlo". Las primeras medidas de carácter económico que toma son: elevación de los precios de los combustibles, eliminación de los subsidios al gas licuado, tasas de energía eléctrica, y creación del impuesto del 1% al circulante, Decretó el feriado bancario, y congeló los depósitos mayores a 100 millones de sucres.

El manejo del problema fiscal condujo a recortes presupuestarios, ya que entre 1996 y 1998, la proporción del gasto social en el gasto público total (excluyendo el servicio de deuda) cayó del 36 al 29% y los gastos reales de los Ministerios de Educación, Salud y Bienestar Social bajaron en 7,9% entre 1998 y 1999. En ese mismo año, el gasto presupuestado para los programas de protección social representó apenas el 1,7% del PIB y el 5,8% del gasto público. (Vos: 2000).

En estas condiciones, no es extraño que para el año 1999 casi 6 de cada 10 ecuatorianos pertenecían a hogares cuya capacidad de consumo no era suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda; situación que tiene impactos negativos en el capital humano del país, especialmente en las personas menores de 18 años que para ese mismo año representaban aproximadamente la mitad de pobres existentes.

Ya para 1999, el PIB decrece en un 7.9%, el desempleo crece del 9.2% al 16.9% a nivel nacional, los precios de los productos se incrementaron 56% y la inflación anual llegó al 60.7% (INEC 2000). En estas condiciones el gobierno se ve en la necesidad de reducir el gasto social y retrasa los pagos de los salarios a los empleados y empleadas públicos, especialmente docentes, quienes entran en una huelga de 52 días, lo que agrava la situación social del país ya que en suma, el país enfrenta las consecuencias de la combinación de un desastre natural, la doble crisis de la divisa y la banca y la paralización de la producción en muchos sectores económicos, así como las suspensiones y el deterioro en la prestación de los servicios públicos en educación y salud y el aumento de la conflictividad con los sindicatos de estos sectores (Vos y León 2000, 16).

Con todas las medidas económicas ejecutadas por el gobierno no sólo se vio afectada la población más pobre, sino que se afectó especialmente a la clase media que vio reducidos sus ingresos y muchos pasaron a ser los nuevos pobres; las clases más altas vieron congelados sus recursos, paralizados sus

negocios y el consumo disminuyó, ya que 4 de cada 10 habitantes de las ciudades, sufría privaciones y en el campo 8 de cada 10 habitantes (León 2002)

En el mismo período se observó un retroceso significativo en el número de personas que estando enfermas acudían a los servicios de salud pública, así, del 76% de las personas enfermas que acudían en busca de atención profesional se pasó al 69%. (Frente Social, MBS: 2000).

En el plano educativo, la deserción escolar constituyó uno de los efectos más notables de la crisis económica y social, pues de los reportes del mismo Bono Solidario, el 16% de los beneficiarios que tenían un hijo/a menor de 15 años dejó de asistir a la escuela hasta mediados del año 1999, y en el mismo segmento poblacional, el número de niños y niñas comprendidos de 5 a 15 años que trabajaba aumentó del 7,2% al 8,8%.

En relación al acceso a la educación pre-escolar, en 1999 menos de la mitad de los niños/as comprendidos entre 4 y 5 años (41%) se encontraba matriculada en entidades de enseñanza

Preescolar y prácticamente esta cifra se mantuvo sin variaciones entre 1995 y 1999. Esta situación también puede ser asociada para el caso de los jóvenes, ya que la proporción de jóvenes del campo matriculados en la secundaria llegaba al 29% y en las ciudades al 65%; en términos étnicos se presentaban las mayores desventajas porque el 14% de los jóvenes indígenas asistía al colegio (Frente Social 2000:34).

Desde el punto de vista institucional, el sector educativo fue uno de los más golpeados por la crisis porque asumió buena parte de la conflictividad social, al ser protagonista de huelgas y paralizaciones que afectaron la eficacia y desempeño del propio sistema. De hecho, la intensidad de la conflictividad ha frenado los intentos de reforma impulsados y ha permitido continuar con el mismo statu quo institucional caracterizado por la falta de profesionalización de los docentes insertos en una estructura organizativa pública centralista e inoperante, además de limitar la participación de la comunidad y de los actores sociales involucrados con el proceso educativo.

Las secuelas de la crisis también tuvieron su impacto en la migración de connacionales hacia el exterior. Si bien hasta el día de hoy no existen datos precisos, producto de la inexistencia de criterios unificados de medición, de la presencia de redes de traficantes de personas que utilizan rutas y lugares carentes de la supervisión y control de las autoridades migratorias estatales, se puede estimar que desde el año 1998 hasta el 2000 salieron del país aproximadamente 200.000 personas, cifra que representó el 3% de la población económicamente activa. Según estimaciones elaboradas por el INEC, para el año 2000 el 7% de hogares del país tenían uno o más miembros de la familia que habían abandonado su hogar en busca de trabajo en el exterior.

Al momento de implementarse el bono de pobreza o bono solidario, se tomó como punto de partida o como una estrategia de asistencia social y marca el vínculo del Estado con la familia además transforma el mensaje de la transferencia monetaria.

V-3.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública

La definición del BS/BDH se basó en los factores causales a los que, quienes tomaron decisiones, atribuyeron el problema y por ende no fue un proceso independiente del nivel político macro; es más, ya en el nivel de construcción de agendas la forma de definir los problemas se vuelve parte del problema pues se desenvuelve en un marco institucional y legal dado que influye directamente en ella.

Antes de cumplirse un año de gobierno, Mahuad enfrentó varias manifestaciones de protesta a raíz de medidas drásticas tales como el congelamiento de las cuentas bancarias por un año, el alza de los combustibles y el proceso de salvamento a la banca, las reformas tributarias y finalmente la dolarización (que se anunció como condicionamiento político para la sobrevivencia del régimen, más que como medida económica).

La agenda de gobierno se hizo esperar y esto molestó a algunos sectores agremiados de industriales quienes presionaban por reformas económicas fiscales y de estabilización. Los otros grupos corporativos miraban con cierta distancia, aunque la confianza en un grupo de “técnicos ecuatorianos de alto nivel” en el gobierno permitía expectativas positivas en el manejo de las políticas públicas.²⁰

El ingreso de equipos de tecnócratas jóvenes provenientes de universidades de prestigio internacional al gobierno y la preparación de la agenda económica contó con apoyo general, No así la agenda social. Su proceso inició con la constitución de equipos multidisciplinarios a cargo del Frente Social (Secretaría de Desarrollo Social para ese entonces) y posteriormente de la Oficina de Planificación (ex Consejo Nacional de Desarrollo).

Los planteamientos básicos de la agenda social estaban encaminados hacia lo sectorial, intersectorial y transversal: partieron de metas de reducción de pobreza combinadas con el crecimiento económico proyectado; planteaban ante todo ejes de reforma institucional y modernización (tercerización, creación de cuasi mercados); incorporación de la ciudadanía a procesos de gestión social; incrementos en la calidad y cobertura de servicios sociales básicos; criterios de equidad horizontal desde necesidades específicas de grupos sociales (mujeres, indígenas; infancia).

²⁰ Archivo de prensa, El Hoy, 1998.

Por otro lado se incluyó un análisis del financiamiento de la agenda y la correlación con otros sectores de política pública.²¹ En la política social operó claramente un mecanismo de imposición de barreras a la entrada, tanto de temas como de actores de decisión. Aquí la “caja negra” de las decisiones de política sí se constituyó en un sistema cerrado y auto referente. El trabajo de los organismos del gobierno en el proceso de agenda no fue conocido por la población ni reconocido por la presidencia. No incorporó a sectores de la sociedad civil siquiera en la discusión pública, ya que la difusión de la agenda social no era una de las prioridades del régimen. Una débil institucionalidad de lo social a pesar del buen nivel técnico de quienes tenían a cargo las diferentes carteras del sector, la concentración en el eje económico de políticas y la emergencia de la crisis no permitieron que se consolide el proceso de agenda social.

Así como la inestabilidad económica hace inminente el ajuste, la crisis social (más la inminencia del ajuste) hace necesaria la protección social: más allá de cualquier enunciado inicial de política social integrada, a partir de su poco posicionamiento se construyeron en este período consecutivamente dos planes sociales de emergencia con diferente y cada vez decreciente importancia de reformas y cambios estructurales. Cabe destacar la importante injerencia de organismos de la banca internacional (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) en estos procesos. Incluso la “carta de intención” del FMI de ese año incorporó lo que se llamó la “cláusula social” que era un acápite a través del cual se “aseguraban” recursos mínimos para programas sociales prioritarios. Así, los planes sociales se constituyeron en listas de deseos, diseñadas por cada vez menos actores incluso institucionales, en lo que se comenzaba a configurar como la institucionalización de la emergencia social, base para la constitución de la política de “protección” basada en el riesgo.

Es así que la creación del Bono Solidario (1998) responde a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas y efectivas para la población de bajos ingresos, ya que tenía como objetivo principal la compensación a la eliminación de los subsidios en gas y electricidad, frente a la política de ajuste fiscal (León, et.al., 1999), que tradicionalmente ha sido en el país causa de una alta conflictividad social.

En el proceso de implementación del BS se puede encontrar un ejemplo concreto del menor peso específico que mantiene la institucionalidad social frente a la económica en la definición de prioridades de la política social, ya que quienes diseñan e implementan inicialmente este Programa en el país son el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional de Modernización.

Otro actor que intervino fue el Congreso Nacional, No lo hizo desde el diseño mismo de las políticas sino creando el marco legal que la hizo viable.

Es decir Los orígenes del Bono Solidario no se encuentran por tanto en el marco de la institucionalidad social, y tampoco se dio procesos de participación

²¹ ODEPLAN, “Agenda Social para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI”, enero 1999.

de la población, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales. La medida fue adoptada por autoridades centrales y se implementó en el país en menos de dos meses a nivel nacional.

V-3.3 Definición de las acciones

Los orígenes del bono solidario en el año 1998 no se encuentran en el marco de la política social. La propuesta e implementación inicial de esta medida se la realizó desde las instituciones encargadas de la política económica de reforma y modernización del Estado. La administración de este subsidio se encargó al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado, mediante Decreto Ejecutivo N° 1186, publicado en el Registro Oficial 272 del 8 de septiembre.

La creación del Bono responde a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas y efectivas para la población de bajos ingresos, frente a la política de ajuste fiscal de eliminación de subsidios de combustibles y electricidad (León, et.al., 1999), que tradicionalmente ha sido en el país causa de una alta conflictividad social ya mencionada en capítulos anteriores.

A través de cadena nacional se da a conocer a la ciudadanía que para ser beneficiario del programa, las mujeres debían inscribirse personalmente en las iglesias de su cantón y llenar una encuesta de datos socioeconómicos. Para así con esta información levantar una base de datos la misma que fue manejada por BANRED una red de bancos privados. (Velásquez, 2003)

El gobierno toma como colaborador estratégico a la iglesia para que esta fuese la encargada de receptor dichas solicitudes e inscripciones de las personas más necesitadas causando con esta decisión división en el interior de las instituciones religiosas en aquel tiempo fue denominado el Bono de la Pobreza.

El sistema de focalización inicial, dada sus características de auto selección, cruzaba información con las base de datos de bancos y seguridad social, entre otras, por lo que a más de exigir requisitos de bajo niveles de consumo de electricidad y no disposición de línea telefónica para ser beneficiario, excluía a madres de los hogares, en los que ellas o sus cónyuges tuvieran trabajo estable (afiliadas al seguro social IESS) y que tuvieran crédito o fueran garantes.

En principio, las personas elegibles para acceder al Bono Solidario debían cumplir con ciertas características: ser madres de familia con por lo menos un hijo menor a 18 años, con un ingreso familiar menor a \$40 mensuales, sin salario fijo (ni ellas ni sus cónyuges) y sin Afiliación al seguro social (IESS),

personas mayores de 65 años de edad con un ingreso del hogar que no supere los \$40 mensuales y sin recibir jubilación del seguro social. Además se incluye a personas con discapacidad de 18 a 65 años de edad.

Posteriormente con dicha base de datos El CONAM da inicio a la implementación del bono, lo cual se realizó sólo 40 días, El programa da inicio en septiembre de 1998 bajo el nombre de Bono Solidario. El objetivo fue compensar a las familias más pobres del país (45% de la población). Es así como el BS tiene entonces un inicio muy distinto a la AUH, su objetivo se centraba en combatir la indigencia a corto plazo y ayudar al mayor número de personas de manera inmediata.

Después de un largo debate sobre si se debería incluir corresponsabilidades y condicionar el programa, en junio del 2000 se crea el Programa de Protección Social y autonomía mediante Decreto Ejecutivo No.486-A en el Registro Oficial 99, dependiendo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, con la intención de que sea una entidad autónoma encargada de administrar los programas sociales de transferencias monetarias y económicas a las familias en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad de riesgo, para posteriormente empezar a trabajar en la focalización y condicionalidad del programa.

En septiembre del mismo año el Programa inicia la gestión con la transferencia del Programa Bono Solidario del CONAM, al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Para mayo del año 2003 en el Gobierno de Lucio Gutiérrez mediante Registro Oficial N°76 cambia la denominación del Bono Solidario por Programa de Bono de Desarrollo Humano –BDH este salto entre BS a BDH se expresa fundamentalmente en la introducción de corresponsabilidad.

Se intenta aplicar la condicionalidad a la transferencia monetaria, con el objetivo de lograr efectos en la educación y salud de sus beneficiarios. Sin embargo, por falta de fondos no se logró implementar la condicionalidad y se realizó únicamente una campaña de comunicación mediante la cual se creó una percepción de que la transferencia tenía ciertas exigencias.

Desde dicho año el Estado también comienza a esforzarse por optimizar la focalización para de alguna manera depurar la base de beneficiarios, desarrollando el índice de bienestar para el país en base a algunas variables del SELBEN (Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los programas Sociales) constituido por información cuantitativa fruto del levantamiento de encuestas personales en hogares del país, mediante el cual se calcula un índice de bienestar que asigna un puntaje al hogar según sus características demográficas y socioeconómicas. Dadas las restricciones presupuestarias, se determinó un punto de corte de 50.66, de tal manera que solamente hogares con un puntaje menor o igual sean elegibles para recibir el BDH. Se trabajó bajo tres pilares: refocalización, implementación de la

condicionalidad del Bono y el Diseño e implementación de impacto, para empezar a regular este subsidio.

La encuesta SELBEN empieza a ser aplicada a partir desde el año 2001 en las zonas de mayor pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas identificadas a partir del Censo 2001. En las zonas urbano marginales se aplica la encuesta casa por casa, mientras que en las rurales se coordina con los Municipios y Juntas Parroquiales para realizar una amplia convocatoria y encuestar a las personas en Asambleas.

Se enfoca en las madres como parte clave para la entrega del programa y para lograr las metas tal como lo realiza la AUH. Posterior a su cambio la transferencia monetaria se da con el fin de promover la educación, salud y nutrición de los niños y la salud materna.

Es así como el BS pasa a ser BDH y con un nuevo objetivo principal Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna.

Cuadro 5. Características del Bono Solidario / Bono de Desarrollo Humano

CARACTERISTICAS	BONO SOLIDARIO	BONO DE DESARROLLO HUMANO
OBJETIVO:	Asegurar un nivel de consumo mínimo para los segmentos más pobres de la población ecuatoriana.	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna.
POBLACION OBJETIVO:	<ul style="list-style-type: none"> -Madres con al menos un hijo menor de dieciocho años de hogares cuyos ingresos son menores a un millón de sucres. -Personas con un 70% de discapacidad -Personas de la tercera 	<p>Aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN y que tienen las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Madres con hijos menores de 16 años, -Personas con

	edad	discapacidad menores de 65 años y -Personas de la tercera edad
MONTO	-US\$ 11,50 para madres -US\$ 7,00 para personas con discapacidad y de la tercera edad (El monto ha sido cambiante desde el 98 en que se inició)	La asignación en la actualidad asciende a US\$ 50,00 mensuales. (Decreto que se dio en enero del 2013)
FOCALIZACION	Autoselección	Encuesta SELBEN
REQUISITOS	Los requisitos se aplican para la madre y su cónyuge : -No estar afiliado en el Sistema de Seguridad Social. -No tener préstamo en el Sistema Bancario o ser garante. -No ser propietaria/o de vehículo. -Tener un nivel mínimo de consumo de electricidad. -No ser propietaria/o de línea Telefónica	Haber sido encuestado y ubicarse en el Quintil 1 y 2 del SELBEN.
CONDICIONALIDAD	Ninguna	Educación para niños/as de entre 6 y 16 años. Salud para niños/as menores de 5 años.

V-4 Comparación de los programas AUH Y BS/BDH.

En el análisis de los programas AUH y del BS/BDH, hemos identificado los factores que influyeron en las etapas de: 1) la definición específica del problema; 2) la reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública; 3) la definición de las acciones; 4) algunos puntos sobre el régimen político, modelos de gestión, referentes institucionales y cultura política característicos de cada uno de los países a analizar. Sin embargo, "si bien la comparación entre países busca identificar, y eventualmente explicar, las diferencias y similitudes entre ellos con respecto al fenómeno estudiado, el énfasis reside en la elaboración de una teoría o en su comprobación, en donde los países

funcionan como ‘casos’” (Zarembeg70, 2007). Aquí se pretende probar las hipótesis construidas a partir de la teoría de las políticas públicas y de la realidad de los casos de estudio. A fin de elaborar o de comprobar una teoría utilizaremos el método comparado.

Lo que nos interesa aquí es definir si el hecho de tener objetivos afines implica necesariamente un diseño similar del programa y procesos de discusión y concreción también similares. Posteriormente y con el fin de llegar a nuestro objetivo, se ha dividido la fase del diseño de los programas en tres sub-fases que corresponden a los tres primeros puntos que se mencionó en el párrafo anterior. Además, se ha incluido algunas variables sobre los contextos de cada uno de los países: Régimen Político, Modelo de Gestión, Referentes Institucionales y Cultura Política, relevantes para el análisis de los diseños sobre la marcha en ambos programas.

El interés de la comparación reside en el hecho de tratar de explicar por qué a pesar de los diferentes contextos históricos y políticos, en ambos países se creó un programa público enfocado a mejorar la calidad de vida de la población objetivo, que tiene características similares.

A continuación realizaremos una comparación basada en las tres fases utilizadas para describir cada caso.

V-4.1 Definición específica del problema.

Definir un problema es complejo, ya que los problemas públicos son problemas de gran complejidad que impiden un ataque integral al problema y, por tanto, su solución definitiva. Ante esta situación la única alternativa disponible consiste en desagregar los grandes y complejos problemas públicos en pequeños problemas que puedan ser abordados por el gobierno con los recursos que dispone. “Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos ‘no hay solución sino resolución’. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática” (Aguilar Villanueva, 1996b: 56).

Las causas por la que surge los programas en ambos países se relacionan con la evidencia de que los ajustes estructurales y la crisis económica tuvieron como resultado millones de personas viviendo en pobreza y con ello un alto porcentaje de niños/as que pertenecía a hogares pobres.

Ambos países parten del reconocimiento de que existía una población vulnerable sin ser atendida. En efecto aunque en Argentina después de la crisis del 2001 ya se había implementado una serie de políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables que no podían reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo, utilizaban la inserción

laboral como mecanismo principal de acceso al ingreso y a la integración social de la población vulnerable, Pese a esto, a mediados de 2009, tanto los indicadores laborales y distributivos, como la incidencia de la pobreza y la indigencia se encontraban aún demasiado alejados de los niveles que se registraron a mediados de los '70. Estas tendencias llevaron a plantear nuevas alternativas de políticas sociales o mecanismos de redistribución del ingreso, independientes de la inserción presente, pasada o futura en el mercado de trabajo y surge la necesidad de pensar en un nuevo sistema de políticas sociales integradas, que desafíen la desigualdad y pobreza persistente.

Por lo que en Argentina el gobierno nacional parte del reconocimiento de que a pesar de que se produjo la mejora en la situación económica y financiera del país, reduciendo los niveles de pobreza y marginalidad subsistían situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resultaban necesario atender, los mismos que no se pudieron cubrir en su totalidad con los Regímenes de Asignación Familiar ya establecidos.

Se asume que las fuentes de información utilizadas para la definición específica del problema fueron básicamente las estadísticas del Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INDEC).

En el caso de Ecuador el gobierno parte de la necesidad de reconocer que la constante inestabilidad política debido principalmente a los problemas económicos, aceleración de la inflación y una disminución en la confianza para invertir en actividades productivas, caída del precio del petróleo, la crisis del sistema financiero nacional, desempleo, inflación y una alta tasa de situación de pobreza de la población, requería de una atención por parte del Estado, datos que se daban a conocer a través del Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INEC),

Tal vez en esta etapa la definición del problema si fue la misma para ambos países ya que querían contrarrestar los niveles de pobreza que acaecían, pero en Argentina se pudo ver un mayor atino de la población objetivo a la que se quería ayudar, tal vez el apuro en la implementación de esta medida en Ecuador evito que se diseñara de manera adecuada y con mayores prospectiva de impacto, ya que fue tomada como una inyección de dinero en las familias vulnerables.

V-4.2.Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública.

En esta etapa el problema consiste en explicar las características que asume “el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (Cobb, Ross y Ross, 1976: 126).

Argentina está dada por un federalismo donde los gobiernos centrales tienen que compartir, aunque en grados diferentes, el poder con los gobiernos subnacionales, un acuerdo voluntario donde unidades relativamente

autónomas reúnen su soberanía mientras retienen sus identidades individuales. La división legislativa de poderes implica que los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad en el diseño, aprobación e implementación de políticas públicas en ciertas áreas temáticas.

Es así que los procesos de formulación de políticas se desarrollan en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos. En esta arena, los jugadores son actores estatales, políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos políticos, legisladores, jueces, burócratas, gobernadores), grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y miembros de la sociedad civil.

Se pudo ver la influencia de estas características dentro del proceso de definición del problema y formación de la agenda de la AUH, en la amplia gama de actores partícipes de dicho proceso (políticos, institucionales y sociales), que reclamaban por parte del Estado la atención de quienes se mantenían excluidos de los beneficios de la protección social, con especial atención a la situación de los menores de edad.

Dicha participación de variedad de actores políticos y sociales, contribuyo para que la evidencia de un porcentaje significativo de personas que se mantenían excluidas del sistema de seguridad social por estar éste sujeto a la relación laboral formal sea tema de agenda del Gobierno.

Con respecto a Ecuador un país unitario, donde el poder está concentrada en una única instancia central de gobierno, y que para la década de implementación del programa de nuestro análisis estaba imbuido en ciertas características; como la incapacidad del aparato público para procesar las demandas sociales, partidos políticos que carecían de orientación programática, mostrándose ineficaces como canales de intermediación entre la sociedad y el Estado, particularismos que dominaban el proceso de toma de decisiones por sobre el interés común, lo que hizo que la ciudadanía perdiera confianza en el Estado y este consecuentemente debilito su legitimidad. El resultado fue una sociedad segmentada, con una débil identidad nacional y dificultades para definir objetivos colectivos.

Estas características tuvieron su influencia dentro del proceso de definición del problema y de la formación de la agenda, en primer lugar ya que dentro del proceso de implementación del Bono Solidario no existió participación de la población, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales, la medida fue adoptada por autoridades centrales y se implementó en el país en menos de dos meses a nivel nacional.

V-4.3 Definición de las acciones.

Esta etapa consiste en conocer los criterios que fueron más influyentes en el momento de construir las diversas opciones de acción para atacar el problema público y de la selección de la opción que se convertirá en la política

pública del gobierno. Para lo cual Aguilar Villanueva considera necesario la averiguación de los criterios que dominaron el análisis y la decisión (racionalidad económica, viabilidad política, factibilidad administrativa), sin perder en continuidad la configuración y dinámica del contexto en que nace y se decide una política pública.

En ambos países es fuerte la figura del presidente (presidencialismo) en términos de los recursos formales e informales, las misma que está dada, por la facultad de emitir decretos con contenido legislativo en casos excepcionales, con la potestad de nombrar a los funcionarios de su gabinete; también es factible que el Congreso le delegue al ejecutivo el poder de regulación sobre alguna área específica. Estos poderes le permiten gobernar de manera virtualmente unilateral. Sin embargo, el uso efectivo de estos recursos es contingente a la distribución del poder partidario y al nivel de integración de los partidos políticos (Mainwaring y Shugart, 2007; Bomvecchi y Zelaznic, 2010). En efecto, la capacidad del presidente para implementar políticas públicas depende, en gran parte, de sus resultados electorales.

Esto fuerte figura en términos formales la pudimos ver dentro de los dos programas ya que ambos están dados mediante Decretos.

Aunque en Argentina exista un cambio continuo, lento, acumulativo y no premeditado dentro de sus políticas esto ha permitido que existan grandes desafíos dentro de la implementación de políticas, la AUH puede entenderse como un paso más en la genealogía de programas que se iniciaron en la década del '90 en Argentina y que fueron ampliando su cobertura a medida que se mostraron insuficientes e ineficientes para atender los problemas de ingreso de los grupos de población más vulnerable

Ese aprendizaje continuo aunque lento, tal vez facilito dentro del proceso de la toma de decisión la vinculación con las distintas esferas del desarrollo infantil, creando una retroalimentación entre el aumento en el poder adquisitivo del hogar, el acceso a la educación y la salud, lo que no se dio en Ecuador. (Conocimiento adecuado de su población objetivo).

La coherencia y lógica de los objetivos que están dados por las intenciones de orientar o brindar mejores oportunidades a estas familias, haciendo foco en distintos aspectos negativos de la pobreza: la falta de ingresos, la inasistencia o deserción escolar; la ausencia de controles médicos y de salud.

Y la viabilidad con la adjudicación de dicho programa a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Según funcionarios cercanos a la toma de decisiones, esta decisión se basó en parte en la notoria capacidad de gestión de este organismo, y en la disponibilidad de recursos en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad (FGS).

Al contrario el Estado ecuatoriano se caracterizó por una débil capacidad para implementar y ejecutar los acuerdos políticos con el tiempo, cuestión que

se dio ya que los presidentes ecuatorianos encarnaron un único conjunto de atributos formales e informales que los convirtieron en “dictadores impotentes” en el proceso de formulación de políticas.

Por otro lado en áreas políticas donde la toma de decisiones requiere máxima experiencia técnica o una respuesta rápida de los formuladores de políticas, el gobierno puede en cambio aumentar su capacidad de tomar decisiones delegando autoridad a una agencia especializada, aunque la duración de las políticas resultantes dependa de la supervivencia política de sus patrocinadores.

El financiamiento de la inversión social en el país ha estado caracterizado por la presencia de varios problemas y contingencias políticas, institucionales y técnicas que en lugar de aclarar el panorama de la obtención racional de recursos, lo han oscurecido. En primer lugar, existe una ambigüedad conceptual y falta de consenso para definir la noción de “inversión social” y “gasto social” por parte de las entidades encargadas de llevar adelante las políticas sociales y económicas en el financiamiento del gasto social, ya que por lo general la asignación y entrega de recursos a las áreas sociales se realiza bajo un esquema sustentado en la oferta y no en la demanda y necesidades reales de la población vulnerable; además, el aparato burocrático del Estado no tenía un sistema nacional de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos ejecutados, convirtiendo este espacio público en un terreno desprovisto de mecanismos de rendición de cuentas y planificación controlada.

El manejo presupuestario y la definición de prioridades las realiza muchas veces el Ministerio de Economía con poca inclusión de los Ministerios del Frente Social, convirtiendo el procedimiento en un acto decisorio centralizado que limita la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil, carente de mecanismos de exigibilidad de derechos para los usuarios y altamente susceptible a las presiones políticas de grupos corporativos internos y externos al sector.

Estas características las pudimos ver enmarcadas en el proceso del BS tanto en su racionalidad económica, viabilidad política y factibilidad administrativa, primeramente porque en el momento de su toma de decisión no fue un programa que estuvo adecuadamente focalizado ya que respondía a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas frente a ajustes fiscales, no fue implementado como un programa con condicionalidades, y el gobierno adjudicó la administración de este subsidio al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado. Lo que es un ejemplo concreto del menor peso específico que mantiene la institucionalidad social frente a la económica en la definición de prioridades de la política social.

Como ultima acotación acerca de este programa los gobiernos posteriores al de Jamil Mahuad, comenzaron a esforzarse por el cambio del programa con la intención de que sea una entidad autónoma encargada de administrar los programas sociales de transferencias monetarias y económicas a las familias en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad de riesgo, para posteriormente empezar a trabajar en la focalización y condicionalidad del programa.

Se intenta aplicar la condicionalidad a la transferencia monetaria, con el objetivo de lograr efectos en la educación y salud de sus beneficiarios. Sin embargo, por falta de fondos no se logró implementar la condicionalidad y se realizó únicamente una campaña de comunicación mediante la cual se creó una percepción de que la transferencia tenía ciertas exigencias.

Posteriormente se optimiza la focalización para de alguna manera depurar la base de beneficiarios, desarrollando el índice de bienestar para el país en base a algunas variables del SELBEN (Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los programas Sociales) constituido por información cuantitativa fruto del levantamiento de encuestas personales en hogares del país, mediante el cual se calcula un índice de bienestar que asigna un puntaje al hogar según sus características demográficas y socioeconómicas.

Tratándose así de ir mejorando este programa que inicia como una medida compensatoria y termina como un programa para contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de pobreza.

VI .CONCLUSIONES.

En el presente trabajo se ha pretendido encarar el análisis del proceso de elaboración de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) implementados en Argentina y Ecuador, para identificar diferencias y similitudes, las que intentaron ser caracterizadas en términos de particularidades, en cada uno de los países, del régimen político, modelos de gestión, referentes institucionales y tradiciones culturales.

Primeramente, se pudo determinar que la desigualdad social – fundamentalmente en términos de carencia y exclusión social- en ambos países produjo la multiplicación de demandas de base sociocultural, que dieron cuenta de la emergencia de diversos grupos de base similares y la problematización pública de cuestiones antes ocultas o sumergidas en el espacio privado. De esta manera, aparecen en la escena pública nuevas cuestiones que nuclearon en su torno a individuos y organizaciones que reclamaban nuevas formas de intervención del Estado. Sumado ello a nuevos estadios en el desarrollo de las sociedades de ambos países, que obligaban a abandonar el patrón tradicional de la política social –por ejemplo la focalización- y a pensar en nuevos abordajes en términos de derechos.

Así aparecen en escena los Programas de Transferencias Monetarias que, aun siendo programas similares en ambos países, tuvieron procesos diferentes en su materialización.

En cuanto a los procesos de definición del problema y formación de la agenda, se pudo dar cuenta que en un país –Argentina- hubo mayor participación de actores públicos y privados, a diferencia de Ecuador. En Argentina, teniendo un sistema político y estatal más permeable, la definición de la agenda fue fundamentalmente de carácter exógeno, es decir con participación de actores externos al aparato gubernamental; en el proceso de definición del problema y la formación de la agenda de la AUH se registró la participación de una variedad de actores, que venían reclamando la atención de dicho problema, tratando que el mismo pasara a formar parte de la agenda del gobierno. Así lo muestra la variedad de proyectos que se intentó poner en debate público, antes de la implementación de la AUH.

En Ecuador, el proceso de definición de la agenda del gobierno alrededor de esta cuestión fue básicamente endógeno (hermetismo), los problemas sociales parecen haber sido percibidos y traducidos en el programa por diversos grupos de especialistas gubernamentales. Así, dentro del proceso de diseño del BS no se dió participación de grupos de la sociedad civil; la definición del problema e inclusión en la agenda fue producto básicamente de lo actuado por un equipo multidisciplinario perteneciente al gobierno.

También en el proceso de toma de decisión hubo diferencias entre Argentina y Ecuador, fundadas en diferentes estilos de institucionalidad y diferencias en los procesos políticos.

Por su parte, el marco de instituciones Argentinas ha permitido que en el paso a estos programas de PTMC se lograra una mayor coherencia y viabilidad de los procesos; en el caso de la AUH, ello permitió un mejor enfoque de la población objetivo, y una mayor coherencia en los objetivos a alcanzar con la implementación de dicho programa.

Ecuador mostro avances graduales en un marco de considerable rigidez, resultado de la débil institucionalidad del sector social, y que podría explicar los límites a la eficacia de la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales. Las estrategias sociales tendían a sujetarse a las políticas económicas; si bien se pusieron en marcha varios esquemas para coordinar sus actividades, las instituciones que conformaban el sector social no compartían políticas con una visión de largo plazo ni un modelo para la entrega de los servicios sociales. Esto tuvo su injerencia en el proceso de toma de decisión del BS: su ejecución fue dada al CONAM organismo no social, lo que tal vez no permitió determinar de manera coherente la focalización de la población objetivo del programa. Posteriormente esto se ha ido mejorando.

Es indudable que la cultura política también juega un rol importante dentro del proceso de una política, reflejando en parte los equilibrios de poder entre los grupos sociales; la sociedad argentina actual está más abierta, moderna y democrática que hace dos o tres décadas. En lo político se observa un mayor

pluralismo y tolerancia, así como una mayor adhesión a los principios de la democracia, lo que se hizo notorio en el proceso de la AUH.

En lo que respecta a Ecuador, se observan cambios positivos en los mecanismos de representación política actual (los movimientos de mujeres y de la población indígena lograron cambios jurídicos y mayor representación en el parlamento y gobiernos locales). Cabe recordar que todas las dimensiones estudiadas para el Ecuador remitían a la década de los 90', cuando se implementó el programa, y donde pudimos notar la débil intervención ciudadana en las decisiones de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

-Abal Medina, Juan Manuel, Manual de Ciencia Política, Buenos Aires, Eudeba, 2010.

-Abal Medina, Juan Manuel y María Cecilia Ratto, "Tensiones y desafíos del sistema partidario argentino", *Ponencia presentada en el XXVI Congreso de Latin American Studies Association (LASA)*, San Juan, Puerto Rico, 2006.

-Abal Medina, Juan Manuel, Manual de la Nueva Administración Pública Argentina, Buenos Aires, Ariel, 2012.

-Acuña, Carlos, Sebastián Galiani y Mariano Tommasi. 2007. "Understanding Reform: The Case of Argentina". En *Understanding Market Reforms in Latin America*, editado por José M. Fanelli. Basingstoke, RU: Macmillan.

-Agis, Emanuel, Carlos Cañete y Daniel Panigo, "El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina" *Documento de Trabajo CEIL PIETTE*, Buenos Aires, Argentina, 2010.

-Aguilar, Luís (1997): "Introducción" en MAJONE, Giandomenico (1997): Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, FCE, México.

----- (2000): "Estudio introductorio" en AGUILAR, Luís (2000): Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.

----- (2009): "Marco para el análisis de las Políticas públicas" en Fredy Maríñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coordinadores): Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación; EGAP-CERALE-Miguel Ángel Porrúa, México.

-Araujo, María Caridad. 1998. "Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste". Proyecto Cordes-Gobernabilidad, Quito, Ecuador.

-Basualdo, Eduardo, "La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación", *Documento de Trabajo N° 7. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA / CTA*, Buenos Aires, Argentina, 2010.

-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social 2006. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

-Cabrero Mendoza, Enrique (2000): "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública* vol. IX, N° 2, México.

-Calvo, Ernesto y Victoria Murillo, "A New Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism, and Gobernability in Contemporary Argentina", en Steve Levitsky y María Victoria Murillo (Eds.) *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 2005.

-CEPLAES (1999), "Estudio cualitativo del impacto social de la crisis". Quito: Secretaría de Estado de Desarrollo Social (SEDES), Proyecto EB/PRODEC y Banco Mundial.

-Cobb, Roger W. y Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, 1971.

-Cobb, Roger W. y Charles. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972.

-Cobb, Roger W., Ross, Jeannie. K. y Ross, Marc. H., "Agenda-Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 1976.

-Colomer, Josep y Gabriel Negreto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y gobierno*, 2003.

-Hurtado, Osvaldo. *Política democrática: los últimos veinticinco años*. Quito, Ecuador: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales y Corporación Editora Nacional 1990.

-Isuani, Aldo, "El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable", Buenos Aires, (Mimeo), 2005.

-Laryczower, Matías, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2007. "The Supreme Court". En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Cambridge: Cambridge University Press.

-Lasswell, Harold, "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. Lasswell (Comps.) *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.

-Lasswell, Harold, "The Decision Process", en N. Polsby, R. Dentler, y P. Smith (Eds.) *Politics and Social Life: An Introduction to Political Behavior*, New Haven: Houghton Mifflin Company, 1953.

-Lasswell, Harold, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Universidad de Maryland Press, 1956.

-Lechner, Norbert, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL* (Naciones Unidas), 1997.

-León, Mauricio. "Análisis de la encuesta de beneficiarios del bono solidario". Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Secretaría de Estado de Desarrollo Social(1999).

-León, Mauricio. *Desarrollo humano y desigualdad en el Ecuador*. Quito Publicado en la Revista GESTION, No. 102, (2002).

-Martínez Nogueira, Roberto, *Análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, INAP (Mimeo), 1995.

-Martínez Nogueira, Roberto, "La Coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias", en *Desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinetes de Ministros, 2010.

-Mejía-Acosta, Andrés. 1998. "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación". En *La ruta de la gobernabilidad*, editado por Fernando Pachano. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios para el Desarrollo.

-Muller, Pierre, Las políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

-Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1976.

-Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 1982.

-O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países comunistas", en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

-Oszlak, Oscar, "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", *Desarrollo Económico*, 2003.

-Pachano, Simón. 1998. La representación caótica. Quito, Ecuador: Flacso-KonradAdenauer.

-Pachano, Simón. 2004. "El territorio de los partidos". En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, editado por Miriam Kornblith, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo. Lima: IDEA-Ágora Democrática.

-Repetto, Fabián, "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de las experiencias latinoamericanas", en *Desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinetes de Ministros, 2010.

-Saiegh, Sebastián, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. "Federalism, Argentine Style". En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Nueva York: Cambridge University Press. 2007.

-Sartori Giovanni, Morlino Leonardo (comp.) (1991): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid (primera edición en "Ensayo", 1999).

-Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007), *Informe de Desarrollo Social, Pobreza, Desigualdad e Inversión Social*, Quito.

-Spiller, Pablo y Mariano Tommasi, *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. A Transactions Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

-Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C. y Varone, F.: *Análisis y gestión de políticas públicas. Parte III. Ariel Ciencia Política*, Barcelona.(2008).

-Tamayo Sáez, M., "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañon y E. Carrillo, (Comps.) La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997

-Vos, Rob, Velasco Margarita y de Labastida Edgar. "Economic and social effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998", SDS Working Paper, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.(1999).

-Vos Rob, et. al.: *Ecuador: Crisis y Protección Social*, Estudios del SIISE, Quito: Ediciones Abya-Yala.(2000).

Páginas web:

- Descripción del Programa Plan Nacer en www.plannacer.msal.gov.ar.
- Diario Clarín: www.clarin.com
- Diario La Nación: www.lanacion.com.ar
- Sitio oficial de ANSES: www.anses.gob.ar.
- Sitio oficial del Ministerio de Salud de la Nación: www.msal.gov.ar
- www.colectivoinfancia.org.ar/V2/es/assignación
- www.lapoliticaonline.com
- www.dipsusanagarcia.com.ar
- www.elisacarrio.com.ar
- www.marialuisastorani.com
- www.argentina.ar
- www.ingresociudadano.org.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, www.undp.org.ec.
- Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social, www.pps.gov.ec.
- SIISE, Sistema de Información Indicadores Sociales, www.siise.gov.ec.