

**Título de la Ponencia:**

“La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante”

**Autores:**

Cristina Díaz, Guillermina Curti, María del Mar Monti, Mauro Miguez

**Pertenencia Institucional:**

Grupo Política y Gestión, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

**Panel:** El Análisis Institucional de las Políticas Públicas

**“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”**

**Resumen:**

Durante la última década, en Argentina se buscó generar un nuevo paradigma en políticas sociales que acompañara las transformaciones vividas en los ámbitos políticos, económicos, productivos, culturales y territoriales: dejar de presentar las intervenciones sociales como prácticas de asistencia a los pobres o a los desempleados para hacerlo en términos de ampliación de derechos, como pasaje fundamental. Nos preguntamos ¿En qué medida este nuevo paradigma ha permeado los marcos analíticos y de políticas de los actores protagonistas (en tanto decisores, gestores, asesores, burócratas, académicos, investigadores e incluso comunicadores) del proceso de políticas sociales? ¿Qué estrategias se diseñaron y ejecutaron para concretarlas? ¿Qué intencionalidades subyacentes y, qué proyecto(s) político(s) evidencia(n) el cuestionamiento/apoyo del nuevo paradigma? Resultante de una investigación en curso orientada a explorar el grado de consolidación (institucionalización) del paradigma estructurante de la nueva matriz de intervención estatal, centrada en el caso de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la protección social en la Provincia de Santa Fe desde su anuncio hasta la actualidad (2009-2014), nuestra ponencia aborda el análisis de aspectos críticos, emergentes del diseño, de los marcos interpretativos en pugna, posicionamientos y estrategias de los actores relevantes, en que la complejidad estatal multinivel y el juego de capacidades involucradas, evidencian una fuerte connotación político partidaria, en tensión con los intentos declarados de superar la focalización y las practicas clientelares.

## Introducción

El presente trabajo se desprende de los avances de una investigación en curso que tiene como objetivo general “explorar el grado de consolidación del paradigma de ampliación de derechos, estructurante de una nueva matriz de intervención estatal, a partir del análisis de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en la provincia de Santa Fe desde su anuncio hasta la actualidad (2009-2014)”. Y como objetivos específicos: Analizar la estructuración de la política en clave de los vínculos entre Estado-sociedad; Revelar marcos interpretativos en pugna, posicionamientos y estrategias de los actores relevantes; Identificar factores dinamizadores u obturadores que hacen a la consolidación del paradigma de ampliación de derechos en las distintas fases del ciclo de política.

Desarrollamos nuestro trabajo desde la perspectiva del *análisis de políticas públicas*. Por ello, elegimos la denominación *política pública* antes que la de *política social* en tanto la primera contiene a la segunda; es una denominación más abarcadora. Asimismo, nos libra del atolladero a que puede conducir el debate sobre *lo social*, concepto que vuelve más difuso el límite que permitiría distinguir las políticas sociales de las otras.

Vale advertir asimismo que partimos del supuesto de que *todo análisis de políticas públicas es político*. Ello significa que tiene un carácter situado en tiempo y espacio, y “está lidiando con alguna lectura de lo coyuntural y en clave de revalorización del momento actual. Indicamos esto porque uno de los desafíos indelegables de la construcción de las herramientas conceptuales y técnicas del análisis, pasa por reivindicar el momento actual desde el punto de vista de las implicancias resolutivas que éste tiene en la construcción del problema político de políticas” (Díaz, 2014: 25). Nos interpela en nuestra tarea de analistas e investigadores, instando a alimentar nuestra labor con sentido a la vez crítico y práctico.

Este marco de análisis “implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tienen en común dentro de un grupo o comunidad” (Parsons, 2007:66). La posibilidad de problematizar acerca de la idea de los marcos y repensar el análisis de políticas desde la noción política de enmarque como una manera situada de (Rein y Schon, 1999:329) “seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar (...) Como perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida y actuar en consecuencia”, es una propuesta que no transcurre sin devenires y tensiones.

Esta perspectiva ilumina/enfoca lo problemático de las cuestiones de políticas, dado que no sólo “conduce a diferentes visiones del mundo y crea múltiples realidades sociales” sino también porque resalta que el “enmarque de una cuestión de políticas siempre ocurre en el seno de un contexto anidado”. (Rein y Schon, 1999:339)

Así, en el contexto en el cual se sitúan los marcos de análisis de las políticas, el marco político, debe reconocer siempre su anclaje en un periodo histórico determinado, atravesado principalmente por el actor que lleva a cabo el análisis. En este mismo sentido, los cambios de contextos y/o coyunturas implican en muchas ocasiones un cambio en el modo de abordar y estudiar los objetos de políticas. Así, “el enmarque de las cuestiones de políticas responde a los cambios de los contextos mas vastos de la política, cambios que a menudo entrañan alteraciones del propio marco. Pero también es cierto que el re-enmarque de cuestiones puede dar forma a los contextos de los cuales depende.”

Analizar los procesos, entender los “lentes conceptuales” con que se desarrollan los estudios, comprender los contextos y visualizar los re-enmarques nos posibilitará acceder a una visión compleja pero no por esto indescifrable del proceso de políticas públicas.

En este trabajo, nos detendremos en la presentación de los supuestos teóricos y analíticos que guían la investigación –en tanto marcos políticos de políticas-, relacionándolos con el primer acercamiento realizado al caso de estudio-es decir la implementación de la AUH en la Provincia de Santa Fe, Argentina-, por último, presentaremos, a modo descriptivo, algunos aprendizajes que hemos obtenido y las preguntas de investigación que guían el trabajo futuro del grupo de investigación.

## **1. ¿Qué ves cuando me ves? Una aproximación a los supuestos teóricos que estructuran la investigación.**

En pos de la construcción de una postura teórico-analítica, exponemos a continuación algunas consideraciones necesarias sobre el Estado y las políticas, el proceso de políticas públicas, y nos detendremos en el proceso de implementación de políticas, en tanto lentes conceptuales que enmarcan nuestro trabajo.

El estudio de las intervenciones sociales –estatales y no- se realizarán en el marco de las políticas públicas. Entendiendo a las mismas como “un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998)

La idea de pensar a las Políticas Públicas como una toma de posición, manifiesta el modo en que el Estado<sup>1</sup> y otros actores sociales conciben a la cuestión. Oszlak y O’Donnell (1976:112) nos dicen que: “de dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a una cuestión.”

Estudiar las Políticas Públicas nos permite ver, entonces, al Estado en acción, desagregado en sus despliegues estratégicos y operativos, en sus decisiones, pero también en las (re)acciones de los distintos actores que se ven influenciados por las mismas en términos de reacomodamientos y recontextualizaciones.

Pensar qué temáticas/cuestiones<sup>2</sup>/problematizaciones son objeto de intervención pública, nos revela la vitalidad no sólo de la política sino también, de sus involucrados -los actores sociales,

---

<sup>1</sup> Se entenderá al Estado siguiendo el concepto elaborado por Guillermo O’Donnell (2010:76), según el cual Estado “es una asociación con base territorial, compuesta de conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Estas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita.”

<sup>2</sup> Según Oszlak y O’Donnell (1976:110), ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Solo algunas son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos socialmente problematizados. (...) La cuestión posee un ciclo vital, desde su problematización hasta resolución (que no implica solución) toma posición por parte de los actores afectados, que

políticos y económicos-, y de la capacidad actoral para introducir ciertas problematizaciones en la agenda de decisión pública. Bajo esta mirada, los actores se constituyen en unidades de análisis<sup>3</sup>, a partir de los cuales deconstruir ese complejo objeto y zambullirse en la malla de racionalidades actorales que conforman la red interactiva de relaciones de poder, puestas en contexto y situadas y que se expresan en múltiples definiciones, posicionamientos y posicionamientos públicos, alianzas y confrontaciones, orientaciones, intereses y valoraciones (Galano, Curti, 2014).

De este modo, si entendemos a la política pública como un conjunto de tomas de posición -del Estado para el caso de estudio- respecto a cierta cuestión, y si este complejo tiende a variar, a través de diversas cristalizaciones institucionales a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. Al involucrar todos estos aspectos, el carácter conflictivo y negociado es recurrente en el despliegue operativo de las políticas.

En esta línea, la definición de las políticas y su estudio puede operar como revelador del estado de las relaciones entre Estado y Sociedad en una temporalidad determinada (Subirats, 1989), dándonos pistas también de la política puesta en juego y lo político que subyace.

En la mayoría de los estudios sobre política pública, ésta se concibe como un proceso con distintas etapas y con actores particulares que participan en cada una de ellas (Díaz, Curti, 2014:39). La posibilidad de entender el proceso de políticas públicas por medio de fases, nos brinda la ventaja de poder identificar especificidades en cada momento, los actores involucrados, las restricciones de cada una, como así también, las decisiones tomadas y los desarrollos y resultados propios.

Es necesario aclarar que la noción de “Proceso de Política” es un dispositivo analítico, intelectualmente construido para ordenar, explicar y prescribir una política. Las etapas del proceso, denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse y superponerse, tal como lo veremos en nuestro caso concreto (Aguilar Villanueva, 1993: 9).

Siguiendo la idea de proceso de políticas públicas, los estudios determinantes de la primera etapa se ocupan desde la emergencia del problema público hasta la elaboración de las políticas. Atraviesan la problematización social de algún asunto, el análisis de su relevancia pública y la incorporación de la misma en la agenda de trabajo (Díaz y Curti, 2014:39). A esta etapa le suceden los estudios sobre la implementación de las políticas (descuidados por los académicos hasta el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky en la década del setenta), los cuales resaltan la complejidad del proceso de ejecución y la puesta en marcha de las políticas públicas. Además, reconocen la dificultad de la acción conjunta, otorgando una función central a los ejecutores de las políticas. El momento de la evaluación se presenta como la etapa última, no por eso clausurando el proceso. Constituyéndose en una de las fases más polémicas en su discusión y de las más dinámicas en su desarrollo. En los últimos veinte años, es posible encontrar vasta literatura de políticas públicas centrada en este asunto específico. La legitimación de una política, la consecución de los objetivos preestablecidos y los impactos que la misma ha

---

tienden a modificar el mapa de relaciones sociales. Algunas son resueltas por la sociedad civil, importan para este estudio las que son resueltas por el Estado.

<sup>3</sup> Más adelante, nos ocuparemos de precisiones conceptuales acerca del término Actores.

producido son algunos de los puntos que se cuestionan al momento de analizar evaluativamente con las modalidades ex post y ex ante (Díaz y Curti, 2014:40).

### **a. La puesta en marcha de las políticas: el proceso de la implementación**

La aventura de analizar la puesta en práctica de una política pública determinada, estudiando en términos de Pressman y Wildavsky, el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos, nos brindará la posibilidad de visualizar el juego estratégico que supone la misma.

La fase de la implementación puede ser considerada en sí misma como una fuente de problemas que no pueden ser solucionados ajustándose mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea. Los procesos de implementación de las políticas públicas, deben ser caracterizados como interorganizativos, ya que la variable clave, son las instancias de negociación que se establecen entre los actores durante la puesta en práctica de la misma (Cortázar Velarde, 2005:1).

Se suelen reconocer dos modos clásicos para abordar analíticamente el momento de la implementación: el modelo “de arriba hacia abajo”, caracterizado por ser un enfoque administrativista y racionalista, que parte del supuesto que otorga prioridad jerárquica a la formulación y diseño de una política y aborda la implementación como una ejecución llevada a cabo por "agentes" .

El abordaje opuesto, “de abajo hacia arriba”, resalta la importancia determinante de los agentes estatales y los actores que se encuentran involucrados en el proceso de implementación. Esta trama resignifica y transforma a las políticas, en un proceso que no debe verse como accesorio, sino como central. “Solo si comprendemos la forma cómo trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación” (Elmore, 1993:186).

Mientras el primer abordaje pone énfasis en la definición de las metas desde la jerarquía más alta y nos permite comprender la intencionalidad política, el segundo, nos facilita captar el papel de los trabajadores en la línea de producción (Parsons, 2007:487) y con ello, los impactos y los cambios que una política produce y sufre en su puesta en acción.

Otros aspectos claves que la literatura invita a tomar en cuenta en el análisis son: el proceso de comunicación (la existencia de mensajes claros, que no existan distorsiones en la red de comunicaciones); el problema de la capacidad (que tenga la organización responsable para realizar su encomienda); y la actitud de los encargados de la implementación (entre los que podemos mencionar: el conocimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma y la intensidad de su respuesta, entre otras) (Van Meter y Van Horn: 1993).

Asimismo, en el momento de la implementación se explicitan y corporizan diversos problemas que usualmente no son resultado de grandes desacuerdos o conflictos sobre los valores, objetivos o metodologías de las políticas públicas, sino que responden a la complejidad que tienen rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes (Cortázar Velarde, 2005). En otras palabras, no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre al momento del diseño. Los gestores de las políticas, se enfrentan con frecuencia a problemas específicos de la implementación, que ponen en riesgo el éxito de la política. De este modo, el énfasis en el proceso de gestión permite inferir la necesidad de revalorizar su complejidad.

Siguiendo a Cortázar Velarde (2005:6), resulta “interesante remarcar el potencial estratégico de la implementación en cuanto: a) la implementación abre oportunidades importantes para añadir

valor a las políticas, y b) la implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses”.

### **b. De actores e instituciones**

En el despliegue territorial de las políticas, es importante poder reconocer las diversas formas de relacionamiento de los actores que participan de la misma, así como el rol de las instituciones en las que se corporizan o contextualizan esas políticas. De allí que consideremos conveniente realizar un análisis que vaya más allá de los atributos de cada organización interviniente, buscando dar cuenta de la relación que se establece entre actores e instituciones. El análisis de actores es, en este sentido, fundamental para estudiar las políticas públicas y su(s) despliegue(s). Acuña y Repetto (2007) sugieren que los actores pueden ser entendidos como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción. En esta línea, los actores pueden pertenecer a esferas gubernamentales –en tanto representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos- así como también, los partidos políticos, sindicatos, instituciones financieras internacionales, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado como empresarios, medios de comunicación, entre otros. Lo esencial es captar intereses, recursos y capacidades y sus ideas o entendimientos -mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan- (Acuña, 2013:39).

De acuerdo a Falcao Martins y Fontes Filho (1999: 9), el concepto de actor tiene, por lo menos, tres ventajas: a) es político, pues considera la organización (sus propósitos racionalmente definidos) como una resultante (pacto) de intereses conflictivos y desiguales; b) es operacionalizable, pues permite la identificación de actores en la medida en que se pueda evaluar el quantum de poder, legitimidad y urgencia que ciertos actores tienen en determinados tiempo y espacio; y c) es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores.

Los actores despliegan sus estrategias en una determinada trama institucional, la cual obtura y/o dinamiza el desarrollo de las mismas (Molina y Licha, 2005; Repetto, 2003, 2005; Acuña y Repetto, 2007, 2009, Curti, 2008, Acuña, 2014, entre otros). La confluencia de determinados actores en un momento específico de la política y en un determinado entramado institucional, interpelados por una particular temporalidad, son puntos de referencia a tener en cuenta cuando se analiza la puesta en marcha de las políticas.

De este modo, es fundamental destacar el rol del marco institucional en cuanto permite entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias; a la vez que facilita la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso por donde se canalizan los derechos y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público (Repetto, 2003).

En este sentido, el concepto de institución como estructura normativa y reguladora, implica automáticamente la existencia de diferencias de poder e intereses divergentes entre los miembros que la conforman: órdenes negociados que son construidos, mantenidos y transformados por la interacción social, y que la literatura politológica habitualmente denomina "instituciones".

Las instituciones pueden definirse, entonces, “como reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre individuos, grupos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (North, 1993:13).

Enmarcan el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a los decisores y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado. Razón por la cual, remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores.

Por su parte, los vínculos entre los actores situados institucionalmente remiten a la idea del establecimiento de redes de y en las políticas. Esta noción nos permite visualizar el campo de acción y los tipos de relaciones que se tejen entre los actores que participan en un proceso de política pública.

La creciente interdependencia de actores y organizaciones en marcos institucionales democráticos, es aprehendida por la literatura de políticas públicas a través de la idea de gobernanza. La cual, es entendida como una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. Así, la gobernanza viene a plantear que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Esta estructura no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes interorganizacionales (Mayntz, 2001:1).

Así, actores e instituciones se interpelan, reconocen, resignifican, dotándose y dotando de sentido a las políticas, tejiendo distintas redes de relaciones. Estas relaciones, según Morata (1991:164): “atravesan las estructuras político-administrativas, constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de políticas públicas.”

Resulta necesario introducir el concepto de Capacidades, no sólo en la mirada actoral sino también institucional. “El concepto de capacidad concebido por Tobelem (1993), remite fundamentalmente a las capacidades que ponen en juego las organizaciones para llevar adelante sus objetivos y a los recursos que movilizan en esa empresa. Desde esta perspectiva, las capacidades se despliegan en cinco campos: las reglas de juego, las relaciones interinstitucionales, la organización interna de los distintos agentes y la asignación de funciones, la disponibilidad de recursos físicos y humanos, la política de personal y las capacidades individuales (Tobelem, 1993).” Chiara y Di Virgilio (2009)

Frente a todo lo enunciado podemos sintetizar el concepto de Capacidad del siguiente modo: “La capacidad es concebida como la asunción exitosa y sustentable de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante”. (Díaz, Grandinetti: 2002)

En esta misma línea Repetto (2003) nos habla de Capacidad [Estatal], “como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”

El autor reconoce que la capacidad estatal tiene como sus componentes fundamentales a las capacidades administrativas (referida a los cuadros técnicos-burocráticos) y políticas (entendida como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública)

Es necesario remarcar que la capacidad [estatal] es un bien escaso (Evans en Repetto, 2003), que depende no sólo de los cuadros administrativos existentes sino también del tipo de interacción

política que se establecen los actores en el marco estatal. Reconociendo que lo complejo reside en el acotado número actores sociales que tiene la capacidad de movilizar sus recursos en pos del logro de un objetivo, haciendo prevalecer sus intereses e ideologías.

## **2. ¿Qué miramos? El caso de la Asignación Universal por Hijo**

### **a. Historización de la Cuestión y Formulación de la Política**

Si bien la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) fue tomada de manera aparentemente sorpresiva por el Gobierno Nacional en septiembre de 2009, una revisión de sus condiciones de surgimiento nos permitirá relevar si la cuestión estaba social y políticamente instalada, en qué términos, por qué actores sociales y políticos y cómo fue retomada por el Ejecutivo Nacional.

Intentaremos, de este modo, realizar una reconstrucción en perspectiva, teniendo en cuenta la historicidad de la cuestión. Oszlak y O'Donnell (1976) advierten que es recomendable analizar el periodo previo al surgimiento de la misma. Es decir quién la reconoció como problemática, como se difundió esta visión, quien y sobre la base de que recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este periodo de iniciación puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de los distintos actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de los recursos, alianzas, conflictos y estrategias.

El primer antecedente que diversos autores (Hintze y Costa, 2011, Arcidiacono et al, 2011, Neri, 2011) reconocen para la AUH es la propuesta de un Ingreso Ciudadano Universal que introdujo en Argentina el Centro de Investigaciones en Políticas Públicas y cuyo espíritu fue retomado en la propuesta del Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) durante los años 2001-2002. El mismo se basaba en las propuestas formuladas por James Mead o Philippe Van Parijs acerca de la necesidad de garantizar un ingreso mínimo para todo ciudadano, más allá de su condición de trabajador o no. Ello implicaba reconocer que el trabajo remunerado –base de la seguridad social en los Estados de Bienestar- no es la única actividad que genera valor social, sino que los ciudadanos suelen realizar actividades útiles sin percibir por ello retribución monetaria (Lo Vuolo, 2004). Es a la vez una respuesta a la inquietud por las posibilidades de que el mercado laboral incluya a todos los demandantes que existen en condiciones dignas, tomando en cuenta las actuales dinámicas económicas y tecnológicas que reducen la necesidad de contratar fuerza de trabajo.

Si bien la consulta popular que llevó adelante el FRENAPO durante el año 2001 permitió instalar el tema en la agenda política del gobierno presidido por Fernando de la Rúa, los acontecimientos que terminan con su renuncia a fines de ese año pondrán un freno a las negociaciones. Cuando asumió el gobierno de Eduardo Duhalde la situación general del país era sumamente crítica, y la respuesta de emergencia que se diseñó fue el lanzamiento del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). El mismo tenía como objetivos la protección integral de la familia, la concurrencia de los niños a la escuela y la finalización de los jefes y jefas de hogar de sus estudios, su participación en cursos de capacitación laboral o en proyectos productivos. Si bien se inscribía en la tradición neoliberal de focalización de la política social, comenzaba a diferenciarse al permitir a los beneficiarios computar como contraprestaciones la capacitación (Andrenacci et. al., 2006) personal y el desarrollo de actividades cooperativas, lo que lo alejaba del paradigma asistencialista. A la vez abría una tensión, ya que aunque no buscaba incidir sobre el mercado laboral, si intentaba hacerlo sobre la demanda agregada como forma de incentivar el deteriorado producto bruto del país.

De manera convergente comenzaban a ser impulsados en Argentina, sobre todo por organismos internacionales como el Banco Mundial, las experiencias de aplicación de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) en América Latina. Los mismos se caracterizan por la asignación de una suma fija o variable de ingresos monetarios a familias – principalmente a las mujeres madres de los grupos familiares, suponiendo que las mismas lo administrarán mejor y que de esta forma contribuyen a su empoderamiento- a cambio del cumplimiento de un conjunto de condicionalidades que tienen como objetivo la generación de capital humano, bajo la hipótesis de que el incremento del mismo permitiría romper con el círculo intergeneracional de la pobreza. Las condicionalidades suelen estar dirigidas a garantizar la educación y salud de los menores del hogar y de las embarazadas, y eventualmente de la población adulta mayor.

En Argentina, la experiencia de los PTCI incide en el diseño del Programa Familias para la Inclusión Social, uno de los continuadores del Jefes y Jefas. Es que tras la asunción de Nestor Kirchner, comienza a profundizarse el atisbo de cambio que se venía dando en los objetivos de la política social. A partir de pensar al Estado “el gran reparador de las desigualdades sociales”, el foco estará puesto en la inclusión social –concepto multidimensional y mucho más abarcativo que el de “lucha contra la pobreza” que rigió durante la década de los ’90- asimilada al fortalecimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y de equidad territorial (Hintze, 2006).

A principios de 2009 comenzó a notarse un proceso de contracción económica, sumado a un desgaste fuerte en la imagen del gobierno. Dos meses más tarde, se lanzó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, la cual fue presentada como una iniciativa oficial, pese que la cuestión de un ingreso para los menores de 18 años estaba instalada en la agenda social y parlamentaria.

La AUH fue creada en octubre de 2009 por un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 1602/09. Según el mismo, la medida se enmarcaría en la Ley 24.714 sobre Régimen de Asignaciones Familiares , y ordenaba la creación de “un subsistema no contributivo (...), destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”, a la vez que excluía a aquellos trabajadores del sector informal que perciban una remuneración mayor al salario mínimo, vital y móvil. Consiste en la “prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias. Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores.” Desde su fundamentación legal, este decreto toma en cuenta la Ley N° 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” que tiene como objetivo garantizar la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes, reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte -entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social- desde la perspectiva de la inclusión social.

Hay que destacar dos incorporaciones que ha recibido el Programa: en primer lugar, el que permitió incorporar al personal del Servicio Doméstico, excluido de la Ley sobre Régimen de Asignaciones Familiares. A casi un año de su creación, comenzaron a percibir la AUH también los trabajadores con registro temporario durante las épocas que no se encuentran trabajando -por ejemplo cosechadores de frutas o cañas de azúcar, pescadores en periodos de veda, etc. Es también importante mencionar que en abril de 2011, mediante el decreto 446/11 del PEN, se crea la Asignación por Embarazo para Protección Social, una prestación monetaria no retributiva mensual que cobrarían las mujeres en situación de vulnerabilidad social a partir de la décimo segunda semana de gestación y cuyo monto sería igual al de la AUH .

## **b. Aspectos operativos de la AUH**

### **ANSES como organismo financiador y ejecutor**

Según el artículo 10 del DNU 1602/09 es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la agencia facultada para dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones correspondientes a la AUH. Se trata de un organismo burocrático estatal, básicamente imparcial, que tiene penetración territorial en todo el país y un nivel de gestión lo suficientemente sofisticado (Zarazaga, 2014: 83). Este es el mismo organismo encargado de la administración del resto del Régimen de Asignaciones Familiares, así como de los fondos correspondientes a jubilaciones y pensiones nacionales, por lo que dispone de una importante base de datos relacionada con transferencias percibidas por los trabajadores.

Según los especialistas, “al nombrar al ANSES como órgano ejecutor, se eligió que la AUH adoptara sistemas de implementación más cercanos a los de las asignaciones familiares de los asalariados formales que a los planes de transferencia condicionadas” (Zarazaga, 2014: 84)

En cuanto a las fuentes de financiamiento, se tomaron principalmente dos: las enunciadas en el artículo 18 de la ley 24.714 -que comprende aportes patronales, de los empleados, de autónomos y la recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico, un porcentaje sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto a las Ganancias, entre otros- y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad creado a partir de la estatización de los recursos que integraban las cuentas de los afiliados al Régimen de Capitalización.

### **Montos de la AUH**

La actualización del monto de la AUH, no se realiza en base a ningún mecanismo previsible, sino que está sujeta a la decisión del Poder Ejecutivo, quien desde su creación la ha ido actualizando una vez al año junto con las Asignaciones Familiares, aunque nunca formalizó esta relación en una normativa (Arcidiácno et al, 2011). Sin embargo, a mediados de junio del 2015, el ejecutivo nacional envió al Congreso Nacional un proyecto de ley para que todas las asignaciones (AUH y Asignaciones familiares para los trabajadores en relación de dependencia) sean actualizadas automáticamente, con dos aumentos anuales, cuyo valor se incrementaría en marzo y septiembre de cada año mediante el índice de movilidad que rige para los haberes jubilatorios.

A continuación, detallamos los montos de la misma desde su surgimiento en 2009 hasta el último aumento, en la actualidad:

| AUH                          | Octubre 2009 | Septiembre 2010 | Septiembre 2011 | Septiembre 2012 | Mayo 2013 | Mayo 2014 | Junio 2015 |
|------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------|-----------|------------|
| <b>HIJO</b>                  | \$180        | \$220           | \$270           | \$340           | \$460     | \$644     | \$837      |
| <b>HIJO CON DISCAPACIDAD</b> | \$720        | \$880           | \$1080          | \$1200          | \$1500    | \$2100    | \$2730     |
| <b>EMBARAZO</b>              | ----         | \$220           | \$270           | \$340           | \$460     | \$644     | \$837      |

Fuente: Elaboración Propia en base a Documentos ANSES.

### Condicionalidades y Formas de Pago

Como mecanismo de control para verificar en cumplimiento de las condicionalidades, la ANSES creó la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación” que debe ser completada por las autoridades del establecimiento escolar al que concurra el menor para el ítem correspondiente a “Educación”, mientras el ítem “Salud” es completado por profesionales de la salud matriculados que se desempeñen en establecimientos de salud privados o públicos y que deben certificar el cumplimiento de los controles sanitarios anuales y del plan de vacunación obligatorio. Existe un tercer ítem en la Libreta, la “Declaración Jurada del Adulto Responsable”, en la que el titular debe explicitar su situación laboral para establecer si el grupo familiar continúa dentro de la población objetivo del Programa.

A la vez, la agencia ejecutora dispone de una Base de Datos de generación propia y complementada con la información que envían provincias y municipios con los que tiene convenios, así como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El pago de la Asignación se realiza mensualmente en un 80%, mientras el 20% restante pasa a estar disponible una vez que el titular ha demostrado el cumplimiento de las condicionalidades a través de la remisión de la Libreta a la ANSES, tarea que se realiza una vez al año. En caso de que no se acrediten los controles de salud o el cursado en los establecimientos educativos el 20% queda retenido hasta que se cumpla el requisito y se pueden llegar a suspender los pagos. Si se llegara a detectar que el grupo familiar accedió a un empleo formal, el beneficio queda suspendido, aunque no se pierde el 20% acumulado.

La AUH es percibida por medio de una tarjeta electrónica que permite su cobro en cajeros electrónicos, lo que impide que existan mediadores que se apropien de parte del importe. Uno de los inconvenientes que se ha presentado, es que dicha tarjeta se envía al domicilio del titular, quien si vive en terrenos fiscales o zonas de difícil accesibilidad, puede no llegar a recibirla. En estos casos, el cobro se realiza en organismos públicos, principalmente oficinas del correo.

### 3. Las movilizaciones estratégicas en la primera etapa de implementación de la AUH en un espacio subnacional

Del análisis de información obtenida<sup>4</sup> acerca del mencionado proceso de implementación de la AUH en la Provincia de Santa Fe, podemos vislumbrar un primer momento claramente identificado con la puesta en marcha de la política y las repercusiones de los actores encargados de llevarla adelante, podemos caracterizar a este periodo, como un periodo de *movilizaciones*

<sup>4</sup> Se realizó un relevamiento en los principales periódicos de la Región en un periodo que abarca desde su lanzamiento en 2009 hasta finalización del año 2014, y se construyeron, a partir del mismo, matrices de análisis de la información; a lo cual debe sumarse la realización de entrevistas a informantes claves.

*estratégicas*, que abarcará el primer y segundo año de ejecución de la misma (2009 y 2010), donde se expresan claramente posicionamientos político partidarios de distintos actores participantes y el despliegue de capacidades (institucionales) de los mismos. Presentaremos, en este apartado, los elementos más destacados, del cuál se desprenden los principales aprendizajes que fueron considerados como fundamentales para el análisis institucional de una política:

- **La firma del Convenio -tejiendo la trama institucional-**: Luego del decreto presidencial regulatorio de AUH, se inicia en cada espacio subnacional, un proceso de implementación local. Para lo cual, y como requisito, se firma un mes después en Santa Fe, el convenio de cooperación entre Nación y la provincia para que la AUH se ejecute. A partir del mismo, la provincia se comprometía a intercambiar datos para facilitar la inscripción; hacerse responsable de la veracidad, autenticidad y confidencialidad de la información remitida; garantizar la gratuidad de los trámites administrativos y judiciales y facilitar el uso gratuito de espacios públicos por parte de la ANSES para realizar los operativos pertinentes.<sup>5</sup>

- **Desconcierto e Incertidumbre - o lo queda afuera de la trama-**: En un inicio la AUH supuso una gran incertidumbre entre los beneficiarios de otros planes sociales nacionales, así como también la compatibilización con planes sociales locales. Cabe destacar que el PJJHD y Familias desaparecen en tanto tales y se incorporan automáticamente a la AUH. Sin embargo, este desconcierto no sólo se dio sólo por parte de los beneficiarios de otros programas sociales sino también por parte de muchos implementadores locales (tanto de instancias nacionales como provinciales y municipales), los cuáles no tenían precisión acerca de la continuidad o no de otros programas, su asimilación a la AUH o si era posible la posibilidad de continuar con el acceso a otros programas provinciales o municipales que contaban con los mismos destinatarios. Durante los primeros meses, podemos destacar que se observó un periodo de desconocimiento acerca de los requisitos y especificidades de la AUH, que con el tiempo y a partir de los distintos acontecimientos se fueron resolviendo, a través de un proceso de ajustes y re ajustes, en términos de Limdblou, tratando de salir del paso...Un claro ejemplo es el caso de la Tarjeta Única de Ciudadanía, programa provincial, financiado con fondos nacionales, que se implementa descentralizadamente en la Provincia de Santa Fe, y tiene como objetivo la transferencia de fondos para la compra de alimentos. El mismo, por gestiones realizadas entre ambas instancias continúa implementándose en la provincia y sus beneficiarios no tuvieron que resignar éste para obtener la AUH.

- **Los dilemas de la implementación - reveladores de las capacidades de los actores en las instituciones-**:

*a. Operativo inscripción*: A los primeros días del anuncio de la medida, se produjo inmediatamente una repercusión local de la misma. En un primer momento con consultas, y

---

<sup>5</sup> Como parte del convenio, la provincia deberá remitir a la Anses “la información referida a beneficiarios de planes sociales, de empleo y de toda otra prestación no contributiva; de jubilaciones provinciales; empleados de la administración pública provincial y grupo familiar a cargo; personas inscriptas en el Registro Civil provincial; de alumnos que concurren a establecimientos públicos y privados de enseñanza oficial; el cumplimiento del plan de vacunación de niños y adolescentes; y toda otra información que le fuera requerida a los fines de verificar los extremos contemplados en el decreto N° 1602 / 09 y normas complementarias”. Fuente: Diario El Litoral, 23/11/2009.

luego con un operativo de inscripción que involucró en la Provincia de Santa Fe la participación y la coordinación de acciones de actores nacionales (no sólo ANSES, sino los Centros de Integración Comunitaria dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Oficinas de Empleo Locales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) así como también otros provinciales y de distintas autoridades locales. El mismo no se dio sin menores conflictos.<sup>6</sup>

*b. La (in)documentación de los beneficiarios y la interpelación a otros organismos gubernamentales pertinentes (RENAPER y delegaciones del Registro Civil en la Provincia).* Uno de los ejes más destacados de las entrevistas realizadas, nos denotan que la AUH, implicó que una gran cantidad de personas accedan a su documento nacional de identidad y puedan registrar y documentar su existencia y la de sus hijos, así como también corregir datos mal cargados en los mismos. Lo cual produjo un aumento de la demanda de documentación a las instituciones encargadas, que también debieron adecuar su organización a este incremento. Sin embargo se han relevado que en un primer momento se presentaron demoras en la entrega de las partidas de nacimientos, prerequisite para la confección de los DNI. Una vez más la coordinación entre instancias nacionales y provinciales, se realizó con muchas rispideces y atribuyéndose la demora entre unos y otros.

*c. Transformaciones organizacionales y nuevas delegaciones de ANSES:* a partir de la gran afluencia de gente a las delegaciones del ANSES, desde la dirección del organismo a nivel regional se decide ampliar horarios y canales de atención. En el año 2010, se abren nuevas UDAI, una en la ciudad de Rosario (contando así con tres delegaciones) y una más en la ciudad de Santa Fe (sumada a la ya existente), así en la provincia se cuenta con 19 UDAI, lo cual le brinda al organismo una penetración territorial muy amplia. En otro marco, para esta nueva etapa operativa, ANSES, coordinó acciones con otras instancias, como por ejemplo utilizando instalaciones del Correo Argentino para la entrega de de la Libreta de Seguridad Social necesaria para certificar las contraprestaciones de educación y salud.

*d. El rol del gobierno provincial en el área de educación y salud:* En relación al sector educación debemos reconocer que en la provincia se empieza a visualizar una mayor demanda de bancos para ingresar en las escuelas, lo cual implica diversos desafíos para los distintos actores y las instituciones escolares, desde los dirigentes del ministerio así como también para directivos y docentes de las escuelas.<sup>7</sup> En este mismo marco, el gremio docente (ANSAFE) moviliza frente a esta nueva perspectiva su reclamo por la creación de más cargos docentes y aumento de la cantidad de horas para cubrir la mayor demanda. En esta misma línea, se planteó oportunamente la falta de infraestructura y de equipamiento de las escuelas. Los dirigentes agregan otra arista:

---

<sup>6</sup> Como referencia podemos citar que “Más de 16.000 personas se atendieron en una semana por consultas en las dos delegaciones de ANSES en la ciudad de Rosario”. Fuente: Diario Rosario 12, 9/11/2009. El operativo inscripción de la ciudad más grande de la provincia (Rosario) se realizó a principios del mes de noviembre en 2009 en un predio que presta el gobierno local para la misma. Donde cerca de 200.000 personas asistieron en un solo día. Fuente: Diario Rosario 12, 12/11/2009.

<sup>7</sup> Es interesante plantear los dichos de la Ministra de Educación: “Habrà una necesidad de que las estructuras escolares y los ambientes se fortalezcan en esta capacidad de sostener la convivencia y de manejar la diversidad porque van a empezar a incluirse niños que no estaban en las escuelas. Eso va a requerir del sistema, del maestro y de todos los actores de la escuela, de una amplitud para darle cabida y acompañarlo en el proceso de escolarización” “El otro desafío será que los chicos se queden en las escuelas” Fuente: Diario El Litoral, 17/12/2009.

“Los certificados configurarían a las escuelas como un espacio de control social que poco tiene que ver con su rol pedagógico y en donde la sobrecarga administrativa no se relaciona con la función que deben cumplir los colegios”. (Fuente: Rosario 12, 22/03/2010).

Desde el área de Salud, debemos reconocer que el Plan Nacer<sup>8</sup> como complemento de la AUH, implicó que los efectores de salud provinciales realicen el proceso de inscripción al mismo, con lo cual una readaptación de los médicos locales al mismo, fue un proceso que no se dio sin menores inconvenientes.

*e. De los ajustes propios (y ajenos):* en este marco debemos tener en cuenta que la AUH sufrió aumentos en sus montos (lo cual no incidió en la gestión local de la política) pero si las modificaciones a partir de la incorporación de nuevos beneficiarios como las embarazadas, empleadas domesticas, trabajadores rurales, implicó nuevos operativos de inscripción, que ya no revistió la masividad de las etapas iniciales pero sí fue un nuevo caudal de personas que se dirigieron a las oficinas de ANSES y desde las cuales debían dar respuestas.

También debemos destacar un hecho que significó la readaptación de la política a partir de la certificación de las libretas, donde los alumnos de escuelas de gestión privada no pudieron cobrar el 20% restante, por un artículo del Decreto Reglamentario, sin embargo, a partir de los reclamos de los padres y luego del gobierno provincial, desde el Poder Ejecutivo Nacional se restituyó el mismo y los beneficiarios accedieron al monto restante. Sin embargo, esta situación que se dio en el año 2010, sigue siendo incierta, según algunos casos relevados.

- **Las protestas sociales y la interpelación a la AUH:** es necesario destacar que las protestas sociales han sido una constante, y una práctica política institucionalizada de distintas organizaciones sociales, principalmente piqueteras. En este marco, una de ellas, la Corriente Clasista y Combativa en sus reclamos sociales incorporó en su discurso a la AUH. Desde un nuevo eje, ya que no pueden solicitar la incorporación o el acceso a la misma, porque esta se realiza de modo automático para los beneficiarios, así sus disputas se relacionan con el pedido de aumento de los montos y reclamos hacia el gobierno nacional por el descuido de otros planes sociales y la compatibilidad con los mismos.<sup>9</sup>

#### **4. Sobre otros momentos de la implementación (proyecciones de la investigación)**

Mencionamos anteriormente que para hacer inteligible este proceso hemos considerado distintas etapas o momentos<sup>10</sup>: el **primero**, explicado en el apartado 3, de *movilizaciónes estratégicas*. Luego de esta primera instancia, podemos identificar un **segundo** momento de

---

<sup>8</sup> Este plan depende del Ministerio de Salud de la Nación, cuyo objetivo principal es mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social.

<sup>9</sup> Según un dirigente social: “También estamos alerta por las becas de estudios para alumnos de la provincia que habían prometido abonar, que son de 900 pesos, y cuyo pago está demorado porque parte de esos recursos habrían sido asignados para pagar la asignación universal por hijo” Fuente: Diario El Ciudadano, 22/12/2009.

<sup>10</sup> Cabe aclarar que estas etapas revisten una clara intención analítica de interpretación del proceso, y no revisten un carácter cronológico, en muchos casos se superponen y coexisten en el mismo.

*balance/impacto/evaluación*<sup>11</sup> que los principales actores realizan sobre la AUH, aquí nuevamente nos encontramos con variados posicionamientos, pero con una lectura, que en general, podríamos definir de clara aceptación hacia la misma.

**Por último**, luego de casi seis años de su formulación e implementación, podemos reconocer un periodo que tentativamente podríamos definir de *institucionalización*. Esta etapa asume dos aristas diferentes: por un lado, de consolidación de la política, dentro de un esquema de protección de derechos con una amplia aceptación de los principales actores políticos nacionales (muchos de los cuales tienen claras posibilidades de convertirse en Presidente luego de las elecciones de octubre de 2015) que se posicionan apoyando su sostenimiento, así como también, y es en este caso donde se detiene la investigación, en la institucionalización de la AUH en el circuito de ANSES en la provincia de Santa Fe. Las preguntas que guían este periodo de la investigación se relacionan con: *¿Qué implica esta institucionalización? ¿Es un amesetamiento de la política? Entonces: ¿Qué pasa cuando no pasa nada? O ¿que sigue pasando en ANSES luego de más de seis años de desarrollo de la AUH? Así nos interrogamos si ¿ANSES puede considerarse como el “nuevo” actor protagónico de las políticas sociales?*

## **Bibliografía**

ACUÑA, Carlos Comp. (2013): ¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2007): “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, Documento de Trabajo N°44, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993): “Estudio Introductorio” en Problemas públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Editorial, México.

ANDRENACCI, Luciano et. al (2006): “La Argentina en pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea”. En ANDRENACCI, L (comp.) (2006): “Problemas de política social en la Argentina contemporánea”. Buenos Aires: UNGS –Prometeo Libros.

ARCIDIÁCONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo (2011); Política social y judicialización de los derechos sociales Social. Temas y debates 22. Año XV, págs. 65-85.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2009) Gestión de la Política Social, conceptos y herramientas, Instituto del Conurbano, UNGS, Buenos Aires.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (2005): “La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial”, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 33, Octubre 2005, Caracas, Venezuela.

DÍAZ, Cristina (1998): "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción", en Venesia, J. (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, I.D.R. -Instituto de Desarrollo regional, Rosario, Argentina.

---

<sup>11</sup> Reconocemos que conceptual y metodológicamente estos conceptos revisten e implican diversas aristas, sin embargo a los fines del relevamiento de los posicionamientos actorales hemos incluido estos tres términos, sin recaer en la rigidez conceptual propia que cada uno de ellos implica.

DÍAZ, Cristina y CURTI, Guillermina (2014): “Reconstruyendo el camino: reflexiones sobre la creación de la Maestría en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas” en RIOS CAZARES, Alejandra (Coord) (2014): La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes, CLEAR, CIDE, INPAE, Mexico.

ELMORE, R.: “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis, La implementación de políticas, Porrúa Editorial, México.

FALCAO MARTINS y FONTES FILLHO (1999): “¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional”. Traducido del portugués por Carlos Sánchez. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, España, del 14 al 17 de octubre.

GALANO, Natalia, CURTI, Guillermina (2014): “Una propuesta pedagógica para la enseñanza del análisis de políticas públicas. El caso de la Cátedra de Análisis de Políticas Públicas, FCPOLIT-UNR” en Díaz, et. al., Miradas de Políticas Públicas, Editorial Libros por Demanda, Rosario, Argentina.

HINTZE, Susana (2006): Políticas Sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible, Espacio Editorial, Buenos Aires.

HINTZE, Susana y COSTA, María (2011): “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (coord.): “Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990- 2010” Los Polvorines: UNGS.

LO VUOLO, Rubén (2004): “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”. En LO VUOLO et. al. (2004): “Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano”. Buenos Aires: CIEPP – Miño y Dávila Editores.

MAYNTZ, Renate (2001): “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela.

MOLINA, Carlos, LICHA, I.,(2005): “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar” Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano (2003): “Consideraciones sobre Políticas alimentarias”, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires.

MORATA, Franz y LOUGHLIN (1991): “Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales” en Revista Documentación Administrativa. Madrid. N° 224-5.

NESEIR, et. at. (2010): “Percepción de usuarios del Programa de Recuperación del niño en riesgo nutricional “Nutrir Más” del área urbana de la ciudad de Santa Fe, Argentina” en Revista Chilena de Nutrición Vol. 37, N°1, Marzo 2010, Santiago de Chile.

NORTH, Douglas (1993): Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México.

OSPINA, Sonia y PENFOLD Michael (2002): Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales, NASPAA, Nueva Sociedad, Venezuela.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976): “Estado y Políticas Estatales en América Latina”, CEDES, Buenos Aires.

PARSONS, Wayne (2007): Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas- Miño & Dávila, coeditado con FLACSO-México. 1ª edición 2007.

PRESSMAN J. y WILDAVSKY, A. (1998): Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, México.

REIN y SCHON, Donald (1999): “Un discurso de políticas que refleja su marco”, en Wagner et al. (comp.) Ciencias Sociales y Estados Modernos, FCE, México.

REPETTO, Fabián (2003): “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina” en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Octubre.

SUBIRATS, Joan (1989): Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, INAP, Madrid.

VAN METER D. y VAN HORN, C. (1993): “El proceso de implementación de las políticas. Un marco Conceptual” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis, La implementación de políticas, Porrúa Editorial, México.

VILLATORO, Pablo (2007): “Un análisis de las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”. Brasilia: CEPAL. Disponible en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) [con acceso el 20 de julio de 2014].