



Inés M. Rouquaud  
Mónica A. Páez  
(COORDINADORAS)

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS

---

ALGUNAS EXPERIENCIAS EN IBEROAMÉRICA

---



CLACSO



**Inés M. Rouquaud**  
**Mónica A. Páez**  
(COORDINADORAS)

---

# **POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

**ALGUNAS EXPERIENCIAS EN IBEROAMÉRICA**

---



**CLACSO**

Políticas públicas: algunas experiencias en Iberoamérica / Inés M. Rouquaud ... [et.al.]; compilado por Inés M. Rouquaud y Mónica A. Páez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Luis: Universidad Nacional de San Luis. Proyecto de Investigación análisis de Políticas Públicas-, 2013.

E-Book.

ISBN 978-987-1891-87-0

1. Políticas Públicas. I. Rouquaud, Inés M. II. Rouquaud, Inés M. , comp. III. Páez, Mónica A., comp.  
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 04/12/2013

**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales**



**Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais**

**Secretario Ejecutivo**

Pablo Gentili

**Directora Académica**

Fernanda Saforcada

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web**

**Coordinador Editorial**

Lucas Sablich

**Coordinador de Arte**

Marcelo Giardino

**Diseño de Tapa y Diagramación**

DG Leonardo A. Vidal Enriquez

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875  
e-mail [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) | web [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

# Índice

**Introducción ..... 1**

**CAPÍTULO I. La política de Asignación universal por hijo en Argentina. ¿Hacia una nueva institucionalidad? .....5**

Autora: Inés M. Rouquaud

Introducción.....5  
Los cambios en las políticas sociales argentinas ..... 7  
La situación de los menores ..... 10  
La Asignación Universal Por Hijo para Protección Social .....11  
Acerca del universalismo en la AUH ..... 13  
Breve nota sobre la perspectiva de derechos ..... 19  
En torno a la gestión de la AUH ..... 21

Algunas conclusiones .....	25
Bibliografía .....	28

**CAPÍTULO II. Políticas públicas y asignación de recursos:  
el caso de la provincia de San Luis ..... 31**

Autora: Mónica A. Páez

Introducción .....	31
San Luis: un caso particular .....	32
Política social y asignación de recursos.....	38
A modo de síntesis.....	45
Bibliografía .....	47

**CAPÍTULO III. Derechos económicos, sociales y  
culturales: análisis de un programa social de  
transferencias condicionadas de ingresos .....49**

Autora: Mónica Bussetti

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	50
¿Qué derechos? .....	52
Efectivización de los Derechos: obligaciones – estándares - indicadores .....	54
Los estándares .....	54
Los indicadores .....	60
El Plan de Inclusión Social .....	62
Prestaciones y contraprestaciones .....	63
Destinatarios .....	65
Financiamiento .....	66

¿Y los derechos? .....	70
¿De qué inclusión hablamos? .....	72
El Plan de Inclusión Social a la luz de los indicadores.....	73
Igualdad, justicia, información .....	78
¿Qué rol le cabe al Derecho? .....	80
Bibliografía .....	82

**CAPÍTULO IV. Género y política municipal.  
Representación descriptiva y agenda de género en los  
municipios españoles ..... 85**

Autora: María Jesús Rodríguez García

Introducción.....	85
Presencia y Representación Sustantiva: Modelo analítico general .....	87
Género y política municipal: presencia e intereses de las mujeres en los municipios españoles.....	90
Género y agenda de bienestar en los municipios españoles. Metodología, datos y análisis .....	93
Contexto, presencia y agenda de bienestar. Principales resultados y discusión .....	95
Bibliografía .....	101

**CAPÍTULO V. Evaluación de la Política Pública y  
Transparencia Presupuestaria en un Contexto Federal: el  
caso de México ..... 104**

Autor: Manuel Díaz Flores

Introducción.....	104
Diseño de la Política Pública y Federalismo Fiscal .....	107

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).....	109
El Diseño de la política pública en un contexto federal .....	112
Los resultados del Presupuesto con Base en Resultados (PbR)	113
Armonización Contable (AC) : ¿Un proceso en marcha? .....	117
Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas.....	121
Conclusiones.....	125
Bibliografía .....	126

**CAPÍTULO VI. Confianza institucional en las  
municipalidades y sistemas de gobierno local en  
Latinoamérica..... 129**

Autores: Lucía Muñoz y Clemente J. Navarro

Introducción .....	130
Confianza institucional y gobierno local .....	131
¿Por qué es interesante estudiar la confianza institucional respecto a los municipios? .....	132
La confianza institucional: la importancia de factores individuales e institucionales .....	133
Factores individuales: recursos, actitudes políticas y agentes de movilización. ....	134
Factores contextuales: los sistemas de gobierno local.....	135
Sistemas de gobierno local y confianza institucional: pregunta de investigación e hipótesis.....	138
Diseño de investigación: datos, modelo operativo y estrategias de análisis.....	139
Datos individuales: la encuesta Latinobarómetro. ....	140
Datos contextuales: los sistemas de gobierno local en Latinoamérica.....	142

Estrategia de análisis: modelos multi-nivel.....	147
La confianza institucional en municipalidades: el efecto de los sistemas de gobierno local.....	148
Diseños institucionales y antecedentes individuales: ¿existe un efecto contextual de carácter institucional?.....	150
Observaciones finales.....	153
Bibliografía.....	155
Anexo. Ficha técnica de Latinobarómetro (2004).....	160

# Introducción

El estudio y análisis de las políticas públicas ha concitado el interés creciente de muchos investigadores en todo el mundo y en especial en Iberoamérica. Esto podría explicarse por la posibilidad que brindan los desarrollos teóricos de abarcar esta temática en todas sus dimensiones, lo que nos lleva a plantear la problemática de la complejidad inherente a la misma. Los estudios sobre las políticas, en sus inicios, colocaron el énfasis en aspectos de la definición de los problemas sociales y la formulación de los programas. Luego se pensó que el problema residía en la necesidad de medir resultados y se puso el énfasis en la evaluación de políticas. Sin embargo, esto no alcanzaba para resolver los constantes fracasos. Recién en la década del '70 aparece la problemática de la implementación que visibilizó las cuestiones organizacionales y administrativas no consideradas como problemas de políticas hasta ese momento. Si bien esta breve secuencia histórica ocurrió en EEUU, donde se origina esta disciplina, posteriormente se trasladó a Latinoamérica y España.

Desde entonces mucho se ha avanzado y los aportes y análisis han beneficiado el abordaje de la complejidad de las problemáticas sociales, principalmente en América Latina, donde la pobreza, su heterogeneidad, la desigualdad y la falta de oportunidades se han incrementado en los últimos veinte años. Esto ubica en primer plano la necesidad de realizar estudios que aporten al conocimiento de las diferentes problemáticas que afectan a las distintas regiones.

A partir de la perspectiva del análisis de políticas se puede entender por qué tantos problemas de nuestras sociedades están aún sin abordar o resueltos a medias, ya que al mostrar cómo se constituye el ámbito público en cada etapa histórica, cuáles son los actores que predominan y cuáles intereses se privilegian -que no siempre son los de la mayoría- han posibilitado de la pobreza y las desigualdades en la región latinoamericana persistan, a la vez que ha dado lugar a la construcción de instituciones débiles que no lograron profundizar los procesos de democratización y consolidación de la ciudadanía social.

Estas problemáticas que se visualizan en los países iberoamericanos asumen particularidades diferentes de acuerdo a los diferentes desarrollos históricos, por lo cual importa analizar esos contextos que dan cuenta de los diferentes abordajes que se presentan.

Este libro tiene como propósito mostrar la diversidad de las problemáticas que se analizan en algunos países iberoamericanos y a su vez las diferentes temáticas abordadas en torno a cuestiones que se consideran importantes en cada ámbito y que dan cuenta de la complejidad y posibilidades de estudio. Los trabajos que se presentan se han realizado en el marco del proyecto de investigación “Análisis de Políticas Públicas” de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina, integrado por docentes investigadores y asesores externos, tal el caso del Dr. Clemente Navarro Yañez y la Dra. María Jesús Rodríguez García, investigadores de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España) y como profesor investigador invitado, el Dr. Manuel Díaz Flores, de la Universidad de Aguas Calientes, México.

Los capítulos se han ordenado de acuerdo a cierta transversalidad temática en tanto se identifica un vector común en los primeros como lo es la inquietud de análisis de las diferentes vertientes de la institucionalidad a partir del estudio de casos en distintos niveles de gobierno. Luego se aborda la problemática de la evaluación y transparencia de las políticas. Finalmente, un estudio sobre la confianza institucional en los municipios de América Latina, de acuerdo al detalle que a continuación presentamos.

El primer trabajo analiza los cambios en las políticas sociales en Argentina focalizando en una novedosa instrumentación denominada Asignación Universal por Hijo para la Protección

Social, generada partir del reconocimiento del gobierno nacional de la situación de pobreza, trabajo informal y falta de empleo existente. Se realiza un recorrido de las políticas sociales y sus características y las modalidades que tomaron en los últimos años. Allí se cuestiona la aplicación de la denominación universal, como así también uso del enfoque de derechos, a luz de los enfoques teóricos. Asimismo, analiza la gestión a efectos de responder a la interrogante de si la política puede constituir una nueva institucionalidad en relación a las características que presenta en el contexto actual.

El segundo trabajo analiza las políticas públicas y la asignación de recursos en un gobierno subnacional: la provincia de San Luis en Argentina. Coloca en foco el modo en el que se asignan, ejecutan y monitorean los recursos públicos y cómo impactan directamente en la generación y promoción de situaciones que pueden favorecer o condicionar la equidad social.

El tercero efectúa un estudio de una política pública social de transferencia condicionada de ingresos, también en un nivel subnacional, la provincia de San Luis, Argentina, focalizando en la perspectiva de derechos. Se analiza El Plan de Inclusión Social implementado desde 2003, a la luz de los indicadores teóricos de políticas inclusivas y de las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

El cuarto trabajo refiere a las políticas de género a nivel municipal en España y se propone analizar cómo responden los/as representantes municipales a los intereses y demandas de las mujeres, esto es, explorar en este nivel de gobierno la relación entre representación descriptiva y representación sustantiva a través de una propuesta analítica concreta. Ya sea desde una perspectiva comparada o a través de estudios de caso, la literatura especializada ha mostrado evidencias de la relación entre representación descriptiva y representación sustantiva de las mujeres en el nivel central y regional de gobierno, y se conoce muy poco respecto al nivel municipal. Ello muestra, por otro lado, la importancia de definir la llamada agenda de género en un contexto de gobierno multinivel, debido a las diferentes competencias asumidas por cada nivel de gobierno, que, en materia de igualdad, puede dar lugar a diferentes agendas de igualdad.

La quinta presentación estudia algunos de los principales problemas metodológicos que se presentan en la evaluación de la

eficiencia y calidad del gasto público en los tres órdenes que integran el Federalismo Fiscal Mexicano. Desde esta perspectiva analiza el Presupuesto con Base en Resultados, la Armonización Contable de todo el Sector Público y la Transparencia Presupuestal. Esta temática de suma actualidad en el contexto mexicano tiende a mostrar la posibilidad de lograr transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, temas tan necesarios en América Latina.

Finalmente, se presenta un estudio comparativo entre países, sobre la confianza institucional en los municipios. Muestra el impacto de los sistemas de gobierno local en 18 países latinoamericanos sobre la confianza institucional de sus ciudadanías respecto a los gobiernos y administraciones municipales con independencia de la influencia de factores individuales. Para ello se miden los sistemas de gobierno local a través de tres indicadores (gasto público, transferencias y competencias municipales), que serían variables contextuales, utilizando la encuesta Latinobarómetro (2004) para medir la confianza institucional en municipalidades y los indicadores individuales. Mediante análisis multivariable se analiza el impacto de variables contextuales e individuales sobre la confianza institucional. Los resultados muestran que existe un efecto contextual y que este se refiere, fundamentalmente, al nivel de transferencias que reciben los gobiernos locales en cada país.

Los temas incluidos no pretenden agotar el vasto campo de reflexión que las políticas públicas plantean actualmente a los investigadores y a los encargados de definir las políticas. Si bien quedan fuera de la muestra varios aspectos, se intenta mostrar la pertinencia de los temas tratados y la necesidad de un mayor desarrollo de estos estudios. En particular, cada trabajo presenta una arista de la problemática de las políticas públicas y una buena parte de los textos llama la atención sobre la necesidad de considerar lo espacial-territorial como un elemento crucial del diseño de las políticas sociales y la también necesaria complementación estratégica, institucional y de actores, de diversas escalas: local, regional, nacional y supranacional.

Se agradece especialmente a la Dra. Graciela Castro, Directora de la Maestría Sociedad e Instituciones de la Universidad Nacional de San Luis por haber facilitado el contacto con la Editorial de la Red CLACSO.

# CAPÍTULO I

## La política de Asignación universal por hijo en Argentina. ¿Hacia una nueva institucionalidad?

*Inés M. Rouquaud*<sup>1</sup>

### Introducción

El año 2009 parece inaugurar una nueva etapa en las políticas sociales en Argentina, a partir del enfoque del gobierno sobre la situación pobreza, trabajo informal y falta de empleo a lo que sumó el avance de la crisis internacional cuya repercusión planteó la necesidad de afrontar la problemática con nuevos instrumentos que posibilitaran superarla. En este contexto surgió la política de Asignación Universal por Hijo (AUH) que se aplicó en todo el territorio argentino, a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora Universidad Nacional de San Luis. Directora Proyecto Análisis de Políticas Públicas. Argentina. [irou@fices.unsl.edu.ar](mailto:irou@fices.unsl.edu.ar)

La AUH constituye una ampliación de las Asignaciones Familiares de modo no contributivo combinado con los requisitos de los programas denominados de transferencias condicionadas del Estado a sus beneficiarios, definidos en este caso para los hijos/as menores de 18 años (incluyendo en forma especial los discapacitados) de padres desocupados, trabajadores/as informales, con un ingreso menor a un salario mínimo vital y móvil, como un modo de equiparlos con los beneficios que reciben los trabajadores formales en el mercado laboral.

El trabajo se propone analizar las características de la política, desde la perspectiva de los criterios más utilizados en la teoría del universalismo, su modo de institucionalización, con énfasis en el estudio de la gestión o modo de implementación de la AUH.

Las preguntas que orientan el análisis se relacionan con las posibilidades de universalización de la política, especialmente si se analiza el alcance definido para la misma. Dado que se enuncia como la efectivización de un derecho, ¿cómo podría consolidarse su institucionalización si actualmente se basa en un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo? ¿Cuáles son las implicancias de su implementación en el territorio nacional? ¿Cómo se vinculan los valores que sustentan la política con su objetivación a través de la gestión? Se intentará responder a estas interrogantes a partir de las concepciones teóricas propias del campo de las políticas sociales y analizar cómo se han aplicado los conceptos en los documentos que dan origen a dicha política.

En el primer apartado se analizan los cambios en las políticas sociales en la última etapa democrática y las características que tomaron de las mismas, principalmente en los últimos años. En este sentido se enfocan las condiciones de surgimiento y de aplicación de la política pública social de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. En el segundo se expone la normativa de creación de la Asignación Universal por Hijo. En el tercero se analiza la AUH a partir de los conceptos de universalismo concebidos para América Latina. En el cuarto apartado se aborda la gestión desde la perspectiva de las interrelaciones entre los actores que proporciona el concepto de “régimen de implementación”

A modo de conclusión se reflexiona sobre las posibilidades de dar sustentabilidad a la política mediante formas de institucionalización que garanticen la continuidad de las

prestaciones más allá de los plazos de un gobierno, además sobre la posibilidad de alcanzar una protección social que tienda a lograr la integralidad tan mencionada en los discursos oficiales.

## **Los cambios en las políticas sociales argentinas**

Puede afirmarse que las políticas sociales en Argentina transitaron por dos grandes etapas. La primera abarca desde inicios del siglo XX hasta fines de la década de '70 (Filgueira, et al, 2006), donde se formaron las políticas de protección social, que estuvieron caracterizadas en general por: a) Acceso a la cobertura por el (pleno) empleo; b) fuertes tensiones entre particularismo y universalismo; c) acceso segmentado, problemas burocrático-organizacionales que afectaron la capacidad de distribuir recursos y la legitimidad del sistema; d) un Estado débil para imponerse a las fuerzas políticas en pugna. (Isuani y Tenti, 1989).

La segunda etapa se extiende desde los inicios de los años '80 hasta la actualidad (Filgueira, ob.cit) caracterizadas por la predominancia neoliberal que se profundiza en la década del '90, cuando se produce la reforma del Estado nacional, que tuvieron según Repetto y Dal Masetto (2004) impacto directo en la problemática de las políticas sociales, en dos grandes aspectos: a) la reforma estatal pro mercado y b) las nuevas dinámicas del federalismo. Las primeras referidas al ajuste estructural realizado a través de las privatizaciones, descentralización del Estado nacional, desregulaciones, etc. Las segundas, refieren a que si bien Argentina nace como país federal, el desarrollo histórico de las jurisdicciones provinciales (nivel subnacional) se han caracterizado por una marcada heterogeneidad, que en general preexistieron a las reformas neoliberales. El aspecto fiscal es complejo, está compuesto por un esquema de transferencias fiscales desde la nación a las provincias (coparticipación federal entre otras) y por recursos propios (recaudación de rentas a la propiedad, otros recursos no tributarios, regalías (en algunos casos), otros impuestos. Siendo la característica más importante en esta relación institucional, la fuerte dependencia financiera de muchas provincias (principalmente las menos desarrolladas) de las distintas transferencias de la nación. Todo ello repercutió en las políticas sociales asumidas por las provincias.

La descentralización se efectivizó principalmente con la transferencia de los sistemas de salud y educación a los gobiernos subnacionales (aunque los Municipios casi no tuvieron protagonismo), que en su mayoría no estaban en condiciones de hacerse cargo<sup>2</sup>. En consecuencia, esto ocasionó que el ciclo de las políticas sociales, (en estas dos funciones especialmente) se iniciara y concluyera en los niveles subnacionales en su mayoría, con alguna articulación a través de los Consejos Federales creados al efecto. Sin embargo, desde el año 2003 el gobierno nacional ha generado políticas sociales cuyo diseño se realiza a nivel central y se ejecuta a nivel territorial de las provincias y municipios, con lo cual el mencionado ciclo se reparte en distintos niveles de gobierno, generando una institucionalidad que refleja esa modalidad, pero en general, con bajos niveles de coordinación interjurisdiccional, situación que se agrava cuando existen diferencias en el color político entre el gobierno nacional y el provincial (Ibídem).

El proceso de deterioro de la situación socio-económica de la Argentina a lo largo de estos períodos de cambios profundos, tanto políticos, como económico-sociales, fueron generando una sociedad en crisis que expresa al decir de Repetto (2010) problemáticas de largo y corto plazo. Respecto a las primeras, “un creciente empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, el fuerte deterioro de las condiciones laborales, la cristalización de muy dispares condiciones de vida en términos de comparaciones entre provincias”, profundizando las desigualdades y una mayor fragmentación social. Los de corto plazo, con fuertes vaivenes en los índices de pobreza e indigencia medidas<sup>3</sup> por ingreso, que acompañaron el ritmo de las variables económicas. (Ibídem)

El mayor impacto fue en el mercado laboral, donde se generó alta desocupación, precarización del empleo, informalidad y sub empleo, incrementando las tasas de pobreza e indigencia. Sumado a ello, el deterioro de los servicios públicos de salud y educación (que dependen de las provincias), afectaron profundamente a la creciente

---

2 Según Isuani (1992) de esta forma, se reprodujeron en la administración provincial los problemas que antes existían a nivel nacional.

3 La intervención por el gobierno nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), desde el año 2006, ha producido una pérdida de credibilidad y gran incertidumbre en los datos que brinda, razón por la cual se utilizan estimaciones e información secundaria de otros organismos públicos y privados.

población que fue “cayendo” del sistema productivo cuya consecuencia fue la pérdida de acceso a cierto bienestar y falta de ingresos.

De acuerdo con Filgueira et al, (2006) se puede afirmar que el ajuste estructural en América Latina, en general, ha dejado secuelas en las políticas sociales que se pueden sintetizar en las siguientes características:

Aún persiste un corporativismo combinado con la reforma neoliberal, que erosiona aún más los mecanismos de solidaridad, tanto dentro de las corporaciones como entre generaciones, propios de estos sistemas

No se ha construido un sólido conjunto de prestaciones sociales no contributivo, sea universal o focalizado.

El mercado carece de la fuerza necesaria para dar cabida a amplios sectores de la población.

En Argentina, los años 2001 a 2003, marcados por la crisis económica e institucional, socavaron la situación lo que originó que se implementaron varios programas sociales para paliar estas condiciones<sup>4</sup>. A partir de este último año comienza a configurarse una institucionalidad diferente en relación a las políticas sociales, a partir de la mayor intervención del gobierno nacional en territorios provinciales y locales, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>5</sup> y a través de una compleja trama burocrática<sup>6</sup>, lo que nos lleva a interrogarnos si se ha abierto a partir de allí una nueva etapa para las políticas sociales, tal como se plantea a nivel de los discursos políticos.

Es importante aclarar que también a partir del año 2003 comienza un período de recupero, que se traduce no sólo en nuevas políticas y sino también en el crecimiento económico posibilitado

---

4 Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, Programa Familias para la inclusión Social, entre otros.

5 Desde este Ministerio se generaron una batería de planes sociales: Argentina Trabaja (Programa de Ingreso Social con trabajo); Desarrollo Local y Economía social (Comisión Nacional de Microcrédito, Registro Nacional de Efectores, Compremos lo nuestro); Plan Nacional Familias (Plan “Ahí, en el lugar”, Programa Familias para la Inclusión Social, Pensiones No contributivas, Programa Mi Pueblo, Centros Integradores Comunitarios, Juana Azurduy, Tren de desarrollo social y solidario); Plan Nacional de Seguridad alimentaria y Plan Nacional de Deporte.

6 Un mayor desarrollo de este tema se encuentra en Rouquaud, Rubio y Zavala (2010). Ver Bibliografía.

por el contexto internacional, principalmente por el aumento de la demanda de bienes primarios. De acuerdo al Informe de la UCA (2013), la reactivación impactó en una mayor demanda de empleo, expansión del gasto público, el aumento del consumo interno, la recuperación parcial de la inversión y una política más distributiva en materia de gasto social, generando así una importante reducción de los niveles de indigencia y pobreza.

Sin embargo, la crisis internacional de 2009 y el incremento en el costo de vida afectaron negativamente el nivel de actividad, el empleo y los ingresos de los hogares, generando nuevos vaivenes en la situación socio-económica.

## **La situación de los menores**

Según un informe de UNICEF realizado en base a datos del INDEC<sup>7</sup>, muestra la desigualdad existente en los menores de 18 años, en Argentina, a mediados del primer decenio de los dos mil. Pueden observarse allí las diferencias por región, siendo muy grave la situación en el Noreste argentino, más del 70% eran pobres; el Noroeste no mejora demasiado, entre el 55 y 70%; la región central (Cuyo y Región Pampeana) entre 40 y 54%, situación que va disminuyendo hasta menos del 40% en la Región Patagónica. Asimismo, se verifica que comparando entre el primer semestre de 2004 y 2005, la situación pobreza e indigencia de los niños menores de 18 años, según edad, va empeorando. Esto puede explicarse por el desempleo estructural existente y el avance del empleo informal, lo que implicó el incremento de la desprotección de los menores de 18 años.

El problema de cómo disminuir la indigencia y la pobreza ya se había planteado hacia finales de la década del `90, con diversas propuestas que apuntaban a la universalización de las Asignaciones Familiares o implementación de un Ingreso Ciudadano para la Niñez, pero el tema cobró nuevo impulso con la crisis mundial de 2009, que impactó en el país. No obstante, desde mediados de la década del `90 varias voces apuntaban en este sentido, principalmente Lo Vuolo, (1995). (Arcidiácono et al, 2011). El tema se reinstala en el debate político lo que se tradujo en la presentación

---

7 Publicado por el Diario Clarín de fecha 14/12/2005

de seis proyectos de ley en el Congreso de la Nación<sup>8</sup> -desde 2001 en adelante- por los distintos partidos políticos, incluido el oficialismo, cuya finalidad era la creación de una cobertura social para los menores de 18 años. Es importante remarcar que de los proyectos presentados, sólo dos partidos políticos (minoritarios) proponen la universalidad de la prestación y en todos, -excepto en el oficialismo- la financiación por el Presupuesto nacional (Repetto et al, 2009). En este contexto el gobierno central establece la denominada Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH).

## **La Asignación Universal Por Hijo para Protección Social**

Se crea a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 2602/09, de la Presidencia de la Nación, que modifica la Ley 24.714<sup>9</sup> de 1996, donde se establece el Régimen de Asignaciones Familiares para los trabajadores formales, lo cual significa que el derecho estaba “condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral suponía” (Arcidiácono, et al, 2011). El decreto –que modifica la Ley<sup>10</sup> mencionada- establece un “subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.” (Art.1). También incluye (Art. 8º) a los monotributistas sociales<sup>11</sup>. Posteriormente se extiende el beneficio a

---

8 Un análisis exhaustivo de los proyectos presentados ante las cámaras se encuentra en Repetto, Díaz Langlou y Marazzi (2009).

9 Esta ley modificada en los `90, ya limita la prestación de las Asignaciones Familiares a una escala salarial determinada, por encima de la cual no se percibe el beneficio.

10 El análisis jurídico del modo en que se establece la AHU, si bien supera las posibilidades de este trabajo, no es un tema menor, dado que debería haber sido tratado en el Congreso de acuerdo al Art. 99 Inc.3 de la Constitución Nacional y de los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, para darle estatus de ley, con el debido debate parlamentario.

11 “El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas”.  
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>

los hijos de personas del servicio doméstico (cuyo sueldo sea inferior al salario mínimo, vital y móvil) y a los hijos de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. En 2011 se crea la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE, DNU 446/11) para mujeres desde la semana doce de gestación, no contributivo, financiado también por el régimen de las asignaciones familiares.

A su vez, la norma establece que se excluyen del beneficio “los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, que perciban una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.” Se trata de “una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres (recientemente modificado, se abona a las madres), tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho 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.” (Art. 14 bis) Además, establece un máximo acumulable al importe equivalente a cinco hijos menores.

La implementación se realiza a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que establece los requisitos<sup>12</sup> para su acceso. Asimismo, se instituyen (Art. 7) las condicionalidades de la prestación: 80 % pago mensual, reservándose el 20 % restante en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina, hasta que se acredite para los “menores de cinco (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.” De lo contrario se pierde la prestación. El pago se realiza a través de tarjetas magnéticas emitidas por el Banco. También establece (Art. 9) que es incompatible con cualquier otra prestación, sea contributiva o no contributiva, nacional, provincial o municipal y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires

---

12 Se prioriza a las madres que presenten las certificaciones de filiación correspondiente, acrediten la identidad de los menores hasta los 18 años (discapacitados sin límite de edad) y la presentación anual de los certificados de vacunación obligatoria para menores de 4 años y de escolaridad desde los 5 años.

En relación a la financiación de la AUH se asignan los establecidos para la ley 24.241/93 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, administradas por ANSES. Esta ley establece en su Artículo 18º que las prestaciones correspondientes al régimen de reparto se financiarán mediante fondos provenientes de: a) Las contribuciones a cargo de los empleadores, establecidas en el artículo 11; b) Dieciséis (16) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos; establecidos en el artículo 11; c) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico y otros tributos de afectación específica al régimen nacional de previsión social o a este régimen; d) Los recursos provenientes de "Rentas generales" de la Nación; e) Intereses, multas y recargos; f) Rentas provenientes de inversiones; g) Todo otro recurso que corresponda ingresar al régimen de reparto; h) Los aportes correspondientes a los afiliados previstos en el artículo 30 que no hayan ejercido la opción prevista en el artículo 39. Se agrega al sistema de financiamiento, los rendimientos anuales del Fondo de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

De esta manera se extiende la cobertura de las asignaciones familiares (prevista para los trabajadores formales) a los trabajadores excluidos del sistema: informales en general y desocupados, limitados –como se expresara- por el nivel de ingreso que no debe superar el salario mínimo, vital y móvil.

La AUH se puso en marcha inmediatamente a través de ANSES en todas las delegaciones (generalmente en ciudades capitales) del país, y con una amplia difusión comenzó la inscripción de los beneficiarios.

Al ser una norma que define quienes están incluidos, está definiendo a su vez a quienes excluye, lo que motiva preguntarse sobre el universalismo nominativamente propuesto en la misma.

## **Acerca del universalismo en la AUH**

La AUH posee características propias en tanto pretende ser un régimen de asignaciones familiares no contributivo que se combina con los requisitos de un programa de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) -más ajustadas a las políticas focalizadas- aunque en su denominación se le confiere el carácter de universal.

Si se piensa en la posibilidad de universalización de las prestaciones de las políticas sociales, el concepto lleva rápidamente a los planteos de Esping Andersen (2003) sobre los estados de bienestar, al definir los tipos de cobertura de las políticas sociales de acuerdo a los diferentes arreglos entre el Estado, las familias y el mercado, que en el mejor de los casos están las meritadas por el sólo hecho de ser ciudadano de un país.

Como se ha mencionado más arriba, en América Latina y en Argentina en particular (salvo la política de educación) esto no fue lo que ocurrió. La secuela de los noventa, caracterizadas por prestaciones focalizadas en los más pobres pero a su vez, dispersas, atomizadas y poco efectivas, dejaron huellas que se reprodujeron en los planes sociales que siguieron. Si bien se mostraron avances importantes desde 2003, en términos de cobertura (dada la emergencia social) no se superaron las tendencias anteriores (Repetto, 2010).

Si se continúa con el análisis de la denominación, se agrega “para la protección social”. Desde esta perspectiva los enfoques teóricos consideran que se ha ido dando paso a la necesidad de priorizar los enfoques de política social, en lo que se ha llamado la “protección social”. Esto implica, según Repetto (2010) reconocer que la política social es algo más que acciones dirigidas a la situación de pobreza y que una de las claves para mejorar la situación social es lo que acontece en el mercado laboral. Concretamente, implica abordar el capital humano, los riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades sociales. En síntesis, el vínculo entre lo económico y lo social. De esta manera queda planteado que la protección social emerge como un complemento apropiado para otras áreas de política social, como son educación y salud. (Ibídem).

Por ello, es importante elucidar cual es el significado atribuido en la normativa de creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, dada la asociación de conceptos claves en las políticas sociales. Tal y como se desprende del Decreto, se establece específicamente a quien se presta la cobertura y también a quienes excluye (menores cuyos padres o madres perciban ingresos que

superen el mínimo, vital y móvil<sup>13</sup>, monotributistas no sociales, madres de seis hijos, etc.). Aunque el propósito sea masivo (y necesario), se considera insuficiente, se trataría más bien de una “universalización” ¿con límites? En este sentido, nos advierte Cunill Grau (2010) sobre los usos actuales de estos conceptos en América Latina. En primer lugar, que pueden significar una ampliación de la cobertura de prácticas focalizadas en los sectores más vulnerables y pobres, lo que parece indicar que la universalización está acotada a un público determinado, y en segundo lugar, que aunque el derecho sea reconocido para el universo social, puede estar limitado a un determinado tipo de prestación, contrario a la universalización plena, basada precisamente en los derechos de ciudadanía que otorga la Constitución Nacional y hacia donde apuntan los conceptos. En este sentido aportan Abramovich y Pautassi (2010) (citado por Cunil Graw 2010:2) cuando afirman que hay algunos consensos discursivos respecto a la universalización pero no prácticas que lo respalden. Al contrario, alegan los autores, esto estaría mostrando la existencia de un profundo disenso en las fuerzas políticas sobre el tema, y allí radicarían las causas de la pobreza. Valga como ejemplo que de los seis proyectos de ley presentados al Congreso, sólo dos definen la prestación como universal y corresponden a partidos políticos minoritarios, en tanto que la mayoría establece los beneficiarios de la prestación. En el mismo sentido, Arcidiácono et al (ob.cit) señalan que antes de 2009, se observa en declaraciones oficiales “fuertes oposiciones a la idea universalidad en materia de transferencia de ingresos a los hogares” (Ibídem: 8). Esto se debería a que se considera que la vía para la superación de la pobreza es el trabajo y no la posibilidad de reemplazo del mismo, como elemento desmercantilizador, dada la posibilidad de otorgar la prestación a quienes no lo necesitan. Por lo tanto, no existiría ni el convencimiento, ni la intención de generar una política universal más allá del mercado. Tal como se expresa en los considerandos del DNU de referencia: “Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia,

---

13 El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, ha fijado el mismo en \$ 3.300, a partir de julio de 2013. <http://www.cronista.com/economiapolitica/Resolucion-42013>

condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza”De esta manera, el uso de la terminología podría llevar a confusión a ciudadanos desprevenidos e incluso vaciarlo de contenido.

Como se enunciara, se trata más bien de un beneficio del tipo de transferencias condicionadas, -como las que se han aplicado en el país, principalmente desde 2001- dirigida a los hijos de aquellos ciudadanos/as con empleo precario, informales, desocupados, que si bien implica un reconocimiento de esta situación<sup>14</sup>, y una cobertura ampliada, no se podría hablar de universalización, aunque se hayan incorporado a los discursos oficiales y a las normas. Cabe aclarar a esta altura, que se coincide en apreciar junto a Arcidiácono, et al (ob.cit.) que la AUH cambia el modo de pensar las políticas sociales, dado que produce por un lado la inclusión de grupos que estaban fuera de los mecanismos de la seguridad social, abarcando a niños y niñas<sup>15</sup> y por otro, reconoce a los trabajadores informales y desempleados como una categoría “en sí” para la cobertura de las políticas sociales, que antes era previsible sólo para los trabajadores formales.

Desde la perspectiva de la protección social parece una buena posibilidad al abordar los desafíos de una condicionalidad tendiente a superar las cuestiones de educación y salud presentes en la pobreza extrema. Sin embargo, no se han producido articulaciones que posibiliten una mayor coordinación con los niveles provinciales (de las cuales dependen las otras políticas) que tiendan a trabajar en procesos conjuntos que pudieran avanzar en la integralidad<sup>16</sup> de las coberturas.

Es indudable que la AUH representa un avance y una ampliación de beneficios para los niños y niñas menores de 18 años, pero dista mucho de los principios del *universalismo básico* para

---

14 Se estima que el porcentaje de informalidad oscila entre 35,3 y el 40 % por las variabilidades del mercado laboral. (Arcidiácono et al, 2011), (Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, 2013)

15 Según estimaciones de las autoras, la cobertura del sistema de AAFP pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes al 82% de las personas menores de 18 años (Arcidiácono et al 2011:7)

16Entendida “como un agregado de distintas lógicas de pensamiento, organizacionales y de comportamiento que confluyen en un punto de llegada, posterior a su maduración como posturas, comprensiblemente, rígidas.” Acuña (2010:10)

América Latina que proponen, Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006) a saber:

- *Cobertura universal*: en base a los derechos.
- *Garantía de acceso y usufructo de bienes y servicios de calidad uniformes*: asegura que los derechos tengan impacto real y sean de calidad.
- *Brindar un conjunto limitado de prestaciones*: en base a intervenciones sociales virtuosas, legítimas y sostenibles.
- *Políticas contextualizadas*: reconoce posibilidades y límites políticos, fiscales e institucionales, de acuerdo a las condiciones de cada país y sector.

Esta propuesta genera grandes desafíos para el futuro de los Estados Latinoamericanos y requieren realizar los cambios organizacionales y fiscales que viabilicen las transformaciones necesarias para lograrlo, de acuerdo a las posibilidades de cada país y en el largo plazo.

No obstante, importa destacar que la situación en términos de ingreso per cápita familiar, indigencia y pobreza ha mejorado como producto de la AUH<sup>17</sup>. En palabras de una entrevistada, “se convierte en un ingreso familiar que se destina a pagar el alquiler, zapatillas para los niños, impuestos, etc. No se mejora la alimentación”. Luego de tres años de aplicación, los datos actuales estimados, de acuerdo al estudio publicado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina de mayo de 2013, son los siguientes:

---

17 El monto actual de la AUH es de \$ 460 por hijo y de \$ 1.500 por hijo discapacitado

## Cuadro 1. Tasas de Desempleo y Subempleo Indigente, Tasas de Pobreza e Indigencia

<b>Figura 1.A.1.</b>			
<b>TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO INDIGENTE, TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA,</b>			
Años 2010-2011-2012.			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR</b>			
<b>INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE*</b>			
Empleo pleno	44,5	44,8	44,0
Empleo precario	35,3	34,9	35,3
Desempleo / subempleo inestable	20,2	20,3	20,6
<b>INGRESO REAL PER CÁPITA FAMILIAR**</b>	100,0	115,0	111,0
<b>% HOGARES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES***</b>	18,8	21,5	23,5
<b>SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA</b>			
<b>HOGARES****</b>			
En situación de indigencia	4,7	3,8	3,2
En situación de pobreza	19,0	15,5	16,9
<b>PERSONAS****</b>			
En situación de indigencia	8,3	6,2	5,8
En situación de pobreza	29,5	24,7	26,9

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA. 2013

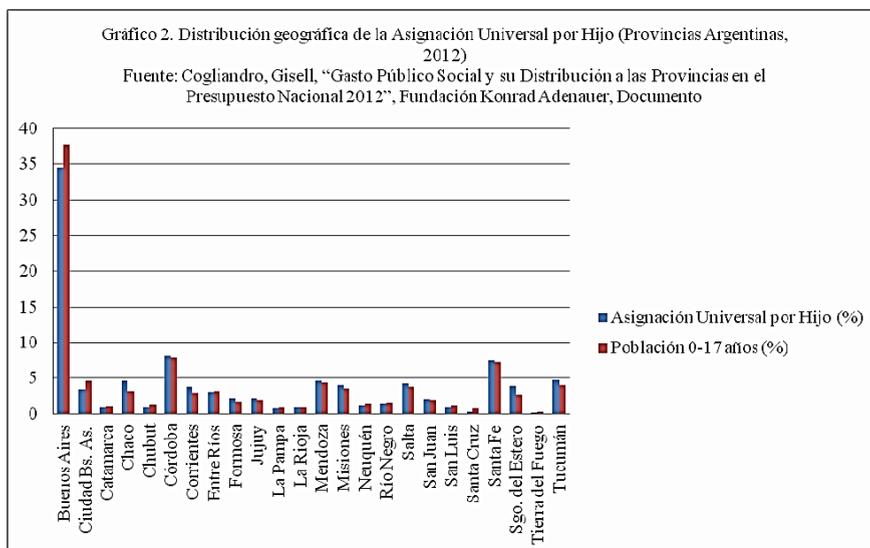
Puede advertirse en el cuadro la poca variabilidad en el empleo formal y el precario, como así también en el desempleo y subempleo; a su vez, el incremento de los hogares beneficiarios de programas sociales. En relación a la situación socio-económica, se observa una disminución en la situación de indigencia y una tendencia al incremento en la situación de pobreza en el último año. Esto revelaría la falta de recuperación del mercado de trabajo (como principal eslabón entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, (Repetto, 2009-b), lo que mostraría una economía con cierto estancamiento y deterioro por la inflación.

A su vez la ampliación de la cobertura de la AUH ha sido importante, tal y como se demuestra en el Informe del Observatorio Social<sup>18</sup>, que analiza la distribución de acuerdo a la población de menores de 18 años de edad en cada provincia, lo que puede apreciarse en el siguiente gráfico:

---

<sup>18</sup> Informes de Coyuntura del Observatorio Social. Informe 33. Diciembre de 2012

## Gráfico 1. Distribución Geográfica por provincias argentinas de la AUH



Fuente: Informes de Coyuntura del Observatorio Social. Informe 33. Diciembre de 2012

Como puede observarse, se corrobora en general una amplia distribución geográfica de la AUH en función del tamaño de la población objetivo en las provincias argentinas.

## Breve nota sobre la perspectiva de derechos <sup>19</sup>

Otro aspecto importante al que se apela desde la normativa de la AUH se sitúa en sus considerandos cuando se alude a la Ley 26.061, que tiene por objeto la "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte" (Art.1). Asimismo, el Decreto de creación de la AUH refiere al artículo 3º de dicha norma donde explicita que "...los derechos y garantías que a ellos se les reconoce,

<sup>19</sup> Un análisis específico de este tema se desarrolla en este libro por Mónica Bussetti en el Capítulo 3

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”, generando las bases normativas donde asientan los derechos de los menores.

Como afirma Cunil Grau (2010) en los últimos quince años se ha puesto énfasis en el enfoque de derechos -debido al fracaso de las políticas de ese período- que fuera impulsado por dos organismos: las Naciones Unidas, con base en el promoción del desarrollo y los derechos humanos y el Banco Mundial, impulsando la institucionalidad de los derechos. Dado que son las políticas públicas las que moldean la ciudadanía social es importante recordar que la evolución histórica de este último aspecto en América Latina, muestra una tensión irresuelta entre la formalización de los derechos y su provisión en casi toda América Latina, generando ciudadanía deficitarias (Rouquaud, 2012:41). En ese sentido, la apelación a los derechos remite a la exigibilidad de ciertas prestaciones y servicios por parte del Estado y a su universalización como modos de superar la pobreza en la región (Cunil Grau, ob.cit)

En línea con lo que se plantea, interesa destacar el aspecto referido a la institucionalidad de las políticas con enfoque de derechos, que conllevan una especificidad de acuerdo a lo estipulado por estándares fijados por organismos internacionales como el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (Ibidem:3). De tal manera que desde esta perspectiva se puede visualizar la concordancia (o no) entre lo especificado en la normativa, es decir los valores en que se sustenta, y cómo se traducen éstos en términos de organizaciones, modos de gestión, etc. De acuerdo con ello, afirma Cunil Graw: “las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores de las políticas, los prestadores de los servicios y la ciudadanía constituyen las instituciones básicas que condiciona la eficacia de la implantación de una política pública” con base en los derechos cuyos requerimientos son: la búsqueda de equidad, la cooperación, la participación y la construcción de ciudadanía. (Ibidem: 6)

Por lo tanto, una institucionalidad de estas características demandaría un cambio que implicaría modificar las reglas vigentes en América Latina, con predominancia de aspectos como: alta

fragmentación, falta de equidad, competencia destructiva y clientelar (Ibídem: 7).

En síntesis, para que exista concordancia entre las normativas basadas en derechos y su operacionalización en organizaciones y su gestión se necesitan cambios institucionales.

Como parte de este análisis, en el apartado siguiente se realiza un estudio de la gestión de la política de la AUH, a efectos de su caracterización.

## **En torno a la gestión de la AUH**

Otra dimensión a abordar es la gestión como forma de transformar las decisiones en acciones. Esto lleva a considerar otro aspecto de la complejidad de la institucionalización de la política de AHU. En este sentido se comparte con Repetto (2004, 2009) que la institucionalidad social refiere a la forma que se interpretan y conceptualizan los problemas sociales y la manera de abordarlos. Así, afirma el autor la institución es “el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales”, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Por cierto, de acuerdo al modo en que se organice territorialmente, a nivel de los Estados nacional, provincial y municipal, implicará la necesidad de coordinación tanto intersectorial, como interjurisdiccional. Como afirma Repetto (Ibídem) no se trata de una “simple suma de acciones”, sino que se requiere de ciertos acuerdos conjuntos que posibiliten un abordaje integral de la cuestión social. Por ello, se comparte junto con Acuña y Repetto (2006), que la coordinación es una función estatal que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad, más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y actor o conjunto de actores que la lideren.

Específicamente, el modo de operativizar las concepciones de la política se traducen en organizaciones encargadas de implementar las acciones necesarias para convertir los objetivos en resultados. En este punto emergen los conceptos relativos a las interacciones propias de las concepciones de la política, la política de la implementación y el vínculo con la sociedad. Tal y como lo expresan

Chiara y Di Virgilio (2009), son los “espacios de mediación entre los procesos “macro” y los procesos “micro” de reproducción de la vida de la población” Aquí –según las autoras- la pregunta es cómo se introducen las variables macro (o las postulaciones de la política) en el análisis de la gestión. Desde esta perspectiva la gestión es vista desde dos dimensiones: a) como articulación de recursos, la problemática se refiere a la eficacia y la eficiencia; y b) como espacio privilegiado en que se constituye la demanda, los problemas se refieren a la legitimidad.

Tomando como referencia la propuesta de análisis de estas autoras, denominada “Régimen de Implementación” que contiene tres dimensiones: a) Funcional (distribución del trabajo); b) Material (asignación de recursos y gastos) y c) Política (cómo se distribuye el poder), se puede avanzar en esos lineamientos.

### *La dimensión Funcional*

En este aspecto se analiza la instrumentación de la política principalmente desde “dos factores: las competencias y funciones de cada uno de los niveles jurisdiccionales y las políticas públicas de descentralización” (Ibídem: 65). Aquí cabe señalar que la implementación de la AUH, se realiza a través del organismo de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y cuenta con delegaciones en todas las provincias. La forma de implementar la política es sencilla y rápida, consiste en llenar los requisitos y luego de su procesamiento administrativo se entrega una tarjeta magnética la que opera a través de la creación de una cuenta en el Banco de la Nación Argentina, a nombre del titular quien debe cobrar -el 80%- la Asignación en la fecha estipulada. Luego los/as tutores de los beneficiarios deben presentar las certificaciones de escolaridad y atención sanitaria, para el cobro del restante 20% de acuerdo a la normativa.

Si bien este modo de intervención puede ser efectivo en términos de eficiencia administrativa para el pago del beneficio -ya que ANSES cuenta con sistemas de información y soporte computacional actualizados- y tal como expresara una empleada del organismo, “no se encuentra preparado para la atención de las problemáticas familiares”, las cuales por su complejidad requieren abordajes cada vez más profesionalizados. Así sus capacidades

técnico-administrativas están orientadas al manejo de sistemas (informatizados) de la seguridad social, además de una diversidad de programas<sup>20</sup>, sin contar con agentes entrenados en esas problemáticas. Según la misma fuente, los empleados se manejan con estándares -que priorizan la cantidad y no la calidad de la atención<sup>21</sup>- concebidos a través de certificaciones de Normas ISO (9001:2000/2008) de Gestión de la Calidad, que si bien son importantes para la gestión, no se adaptan a la atención de los beneficiarios de la política de AUH.

Adicionalmente, no existe ningún tipo de articulación con otros organismos sean nacionales, provinciales y/o municipales que posibilitaran coordinar las acciones para una atención que pudiera tender a superar las heterogeneidades de las provincias y a su vez posibilite una coordinación con las demás políticas (principalmente salud y educación), para orientarlas hacia el alcance de la integralidad en un mediano plazo.

### *La dimensión material o el Financiamiento*

Como se mencionara en el apartado 2 de este trabajo, el financiamiento de la AUH se realiza con fondos provenientes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, administradas por ANSES, al que se agregan los rendimientos anuales del Fondo de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. Esto implica que una parte importante de los fondos previsionales -que evidentemente tienen otro destino- se apliquen a la AUH.

Tal como se establece, la AUH muestra una ambigüedad tal que pareciera configurar un “mix” entre lo que se considera una ampliación del régimen de asignaciones familiares (no contributivo) y un programa de transferencias condicionadas (PTC) lo cual complejiza el análisis. La normativa establece el mismo

---

20 El organismo ha diversificado sus funciones, además de las propias de la seguridad social, tiene a cargo otros programas, vinculados al uso de fondos, como: Medidas por los incendios en Córdoba, Polo audiovisual Isla Demarchi, Pro-Crear Créditos Hipotecarios, Conectar Igualdad (compra y entrega de computadoras), AUH, etc. Como se puede verificar en: <http://www.anses.gov.ar/general/institucional/programas-339>

21 En relación a la atención al público, los agentes poseen una cantidad de tiempo establecido, por sobre el cual no debe excederse y eso obliga a los eventuales beneficiarios a “volver varias veces”. Entrevista realizada a empleada de ANSES San Luis, capital. Mayo 2013.

financiamiento que se atribuye a las asignaciones familiares contributivas sumado a otros recursos, más el Fondo de Sustentabilidad ya mencionado. Respecto a este último, un estudio de CIFRA-CTA (2010) afirma que “en el mediano plazo, el uso de estas utilidades supondría la descapitalización del Fondo, con una reducción del valor de sus activos en términos reales. Además, la descapitalización progresiva del FGS (Fondo de Garantía de Sustentabilidad) podría dificultar el financiamiento del nuevo régimen de seguridad social en el mediano y largo plazo” (ibídem: 21). Esto nos advierte sobre uno de los problemas a largo plazo de la AHU.

Por otra parte, si la política se concibe como un Programa de Transferencias Condicionadas, debería ser financiado a través del presupuesto nacional, con asignación de recursos provenientes del sistema impositivo, lo que otorgaría posibilidades de financiamiento a largo plazo, dadas la problemáticas que intenta abordar. Asimismo, la posibilidad lograr financiamiento presupuestario remite a las prioridades políticas que se requieren para su asignación y estabilidad en el tiempo. Esto requería una revisión de las preferencias y asignaciones de gasto actuales.

Paralelamente, este modo centralizado de ejecutar la política se concreta a través del envío de los fondos a la Delegación ANSES de cada provincia en forma mensual, sin prever la participación de las provincias ni de los beneficiarios, lo que nos coloca en la tercera dimensión del análisis del “régimen de implementación”.

### *Dimensión Política*

Esta dimensión remite a los niveles de autonomía de los actores involucrados en la política, tanto gubernamentales como de la sociedad. Refiere a las relaciones intergubernamentales (formales e informales), a las exigencias de capacidades funcionales y a los modos como estas capacidades se articulan con el sistema político partidario (Chiara y Di Virgilio, 2009:66).

En este aspecto, como se expresara, no hay una participación efectiva de los gobiernos subnacionales ni de los beneficiarios en la implementación de la política. Un argumento importante en este tema es que la Seguridad Social depende exclusivamente del

gobierno nacional lo que ocasiona que no se distribuya a las provincias.

En relación a la participación de los beneficiarios, esta se reduce al cumplimiento (y demostración) de los requisitos y completar los formularios en las oficinas de ANSES.

En síntesis, se puede afirmar junto con Repetto (2010) que “no hay aún una traducción formal concreta del concepto de protección social en la institucionalidad (en términos organizacionales), de las políticas y el gasto social”

## **Algunas conclusiones**

La situación de indigencia y de pobreza de la Argentina, antes de la creación de la Asignación Universal por Hijo, ya era grave a pesar de la cantidad de planes y programas que de modo parcial cubrían distintos aspectos de las necesidades de las familias en estas condiciones. En este sentido, la AUH aparece como una forma de dar cobertura a los niños y niñas cuyos padres se encuentran en el mercado de trabajo informal o están desocupados, equiparándolos con los beneficios que reciben los trabajadores formales.

Más allá de acordar con la necesidad de brindar a los niños argentinos desprotegidos una cobertura social mínima, se cuestiona el uso de un vocabulario tan cargado de significación en el marco de las políticas sociales, como es la universalización de las prestaciones del Estado. En este sentido, se ha tratado de mostrar que el uso del concepto no se condice con el modo de aplicación en la norma que da nacimiento a la AUH, pues aunque amplíe la cobertura, define exclusiones y condicionalidades que refieren más a los llamados Programas de Transferencias Condicionadas muy usuales en las políticas sociales dirigidas a los grupos más pobres de la sociedad. Esto manifestaría que lejos de ser universal, la prestación está más emparentada con las de tipos asistencial de los años noventa. No obstante, se ha dejado aclarado que marca un cambio en relación con aquellas, dado que implica un reconocimiento de la existencia de los trabajadores informales y los desocupados, con foco en la niñez, como sujetos de cobertura de la seguridad social, que antes no existía. De acuerdo a evaluaciones de la AUH, se pudo verificar un alto impacto en los niveles de indigencia y menor en los niveles de pobreza.

Desde la perspectiva de la configuración de un derecho, se entiende que la AUH debería ser tratada por el Congreso Nacional, dar el debate correspondiente, dado que existen varios proyectos presentados, con distintas consideraciones que podrían aportar mejoras a la actual prestación, de manera que a través de una ley de la Nación, y con el consenso de las fuerzas políticas, se le pueda dar sustentabilidad en el tiempo y no quedar sujeta a la voluntad de un gobierno.

Por otra parte, merece también debatirse las fuentes de financiación, actualmente ligados al Sistema de Jubilaciones y Pensiones, donde se podría contemplar una financiación más genuina, con fondos provenientes del Presupuesto General de la Nación, para lo cual deberían revisarse las prioridades y las asignaciones actuales.

La perspectiva de derechos además requiere de una institucionalización que refleje la concordancia entre los valores que sustentan las normas y su objetivación en organizaciones y modos de gestión que efectivicen la ciudadanía social. En este sentido, se ha aplicado como instrumento de análisis el enfoque del “Régimen de Implementación” que posibilita este análisis en las dimensiones funcional, material y política, a través de las cuales se concretan las vinculaciones entre los actores, es decir, las relaciones entre los procesos “macro y micro” que develan las formas en que se reproduce la vida de la población. Esto muestra que a pesar que en las normas se apela a la concreción de derechos, aún no se han superado las viejas modalidades que caracterizan la instrumentación de las políticas públicas.

Por todo ello es necesario remarcar la necesidad de cambios a nivel de la *política* y de las *políticas*. En el primer sentido, es obvio que no alcanza con los discursos y normas que apelen a los derechos, sino que debe haber verdaderas intenciones del gobierno de viabilizarlos, lo que lleva al segundo aspecto. La implementación, - como parte del proceso político- requiere transformaciones funcionales, estructurales y financieras que garanticen la concreción de los derechos.

Esto nos lleva a plantear la necesidad de políticas públicas estatales -y su correlato de acuerdos entre los actores políticos- que no sólo atiendan el corto plazo, sino que a su vez se planifique en lo económico y en lo social, a mediano y largo plazo, de manera tal que

puedan, por un lado, generarse puestos de trabajo –a través de una política económica que atraiga inversiones- que deberían acompañarse de políticas que favorezcan realmente el empleo formal. Por otro, generar instituciones sociales, que más allá del mercado, garanticen el acceso a bienes y servicios determinados del Estado, o la posibilidad de alcanzar una protección social que tienda a lograr la integralidad, tan mencionada en los discursos oficiales, a la vez que viabilicen los principios de equidad e igualdad que implica el alcance de una ciudadanía social plena.

## Bibliografía

Acuña, C. (2010) “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las políticas y la gestión Pública en América Latina” en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires

Acuña C. y Repetto F. (2006) *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Documento para el Diálogo Regional de las políticas, Red para la reducción de la pobreza y la Protección Social. BID. Washington D.C.

Arcidiácono, P. Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?” Margen N° 61 - junio [www.margen.org/suscri/numero61.html](http://www.margen.org/suscri/numero61.html)

Auyero J. (2001) “La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo” Manantial Buenos Aires.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Unicef Ciepp - Losada Bs. As.

CIFRA-CTA (2010) (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina)-(Central de Trabajadores de Argentina) “La asignación Universal por Hijo a un año de su implementación” Documento de Trabajo N° 7. Disponible en [www.centrocifra.org.ar](http://www.centrocifra.org.ar)

Cunil Graw, N. (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública” *Reforma y Democracia, Revista del CLAD N° 46* Febrero.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009) Conceptualizando la Gestión social. En *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*.

Cap. II. Chiara y Di Virgilio (organiz.) Edit. Prometeo. Universidad de General Sarmiento

Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 2602/09. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/>

Esping-Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim València España.

Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar (2006) "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida". En *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo-Editorial Planeta. Washington D.C.

Gunes-Ayata, A. (1997) "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno". En *¿Favores por votos?* Auyero, J. (Comp.) Edit. Losada.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social*. Miño y Dávila Editores. Ciepp. Buenos Aires.

Martínez Franzoni, J. (2005) "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, vol II, no. 2*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica: Costa Rica

Molina, C. G. (2006) (Editor). *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo-Editorial Planeta. Washington D.C.

Oszlak Oscar (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios Cedes*. Vol. 3 N° 2.

Oszlak y O'Donnell (1981) "Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación" CEDES y CLACSO

Repetto, F. (2010) "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". *Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 47. (Junio)*. Caracas.

Repetto, F. (2009a) "El marco Institucional de las políticas sociales. Posibilidades y restricciones para la gestión social". En *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Cap. V. Chiara y Di Virgilio (organiz.) Edit. Prometeo. Universidad de General Sarmiento

Repetto, F. (2009b) Retos para la coordinación de la política social: los casos de descentralización y la intersectorialidad. En *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Cap. VI. Chiara y Di Virgilio (organiz.) Edit. Prometeo. Universidad de General Sarmiento.

Repetto, F. (2004) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. BID- INDES Washington D.C.

Repetto, F. Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009) “¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo.” CIPECC. Documento de Políticas Públicas. Análisis N° 67.

Repetto, F. y Dal Masetto, F. (2004) “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”. En *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación Cidob. Barcelona. España

Rouquaud, I. (2013). “Políticas Públicas: de la coordinación a la gerencia Intergubernamental” *Kairos Revista de temas sociales Año 17 N° 31*, Mayo. ISSN 1514-9331.

Rouquaud, I. (2012). *Políticas Públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*. EAE Editorial Académica Española. Lap Lambert Acadmic Publishing GmbH. ISBN 978-3-659-01154-2. Alemania.

Rouquaud, I., Rubio, I., Zavala, M. (2010) “Los desafíos de la coordinación intergubernamental: el caso de la provincia de San Luis”. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. ISBN 978-950-34-0693-9 Diciembre.

Serie de Informes de Coyuntura del Observatorio Social. Informe 33. Diciembre de 2012. “*El Gasto Público Social en Argentina: un Enfoque Normativo*”. Disponible en: [http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub\\_informes.html](http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_informes.html)

# CAPÍTULO II

## Políticas públicas y asignación de recursos: el caso de la provincia de San Luis

*Mónica A. Páez*<sup>22</sup>

### Introducción

En toda sociedad capitalista las actividades económicas desarrolladas por los individuos son de naturaleza social. Por medio del intercambio, las personas acceden a los bienes que les permiten satisfacer sus necesidades, y a partir de su actividad laboral gran parte de la población obtiene los recursos necesarios para entablar dicho intercambio. El trabajo, en tanto generador de los recursos para la reproducción de la vida material y del propio sistema, es el mecanismo de socialización e integración por excelencia. (Lindenboim et al, 2000)

Pero de hecho, hay una parte de la población que no puede acceder a los medios de vida necesarios para su reproducción. Y en el caso de aquellos que no tienen más que su fuerza de trabajo, esta

---

<sup>22</sup> Docente e investigadora Universidad Nacional de San Luis. Codirectora Proyecto Análisis de Políticas Públicas. Argentina. [mpaez@unsl.edu.ar](mailto:mpaez@unsl.edu.ar)

limitación suele estar asociada a la imposibilidad de vender esa capacidad transformadora y, en consecuencia, de participar en las actividades de reproducción económica de la sociedad.

Históricamente, a través del Estado se han intentado paliar, mediante la implementación de distintas políticas, las situaciones de exclusión. En palabras de Lindenboim (op cit), la formulación de políticas públicas puede entenderse como un proceso social que transforma las demandas de distintos grupos sociales en opciones políticas, buscando preservar la estabilidad del sistema y la integración social que le sirve de base.

Las políticas sociales, como parte de las intervenciones sociales del Estado, constituyen de manera directa una intervención en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. No se trata, por cierto, de las únicas políticas que tienen esta cualidad, que comparten con las propias políticas económicas y con las políticas laborales, de las que sin embargo se distinguen por las formas que asume ese acto de constitución: mientras las políticas económicas y laborales intervienen en la distribución primaria del ingreso, las políticas sociales lo hacen a través de lo que se denomina distribución secundaria, es decir, vía un circuito de distribución del ingreso que no deriva directamente del proceso de producción, por la retribución a los factores, sino por mecanismos de redistribución que se le superponen. (Lindenboim y Danani, 2002)

En Argentina, estas políticas han tomado diversas formas y adoptado distintos enfoques: desde el tipo asistencialista que surgió a fines del siglo XIX, cuyo objetivo era brindar algún tipo de ayuda material a los individuos excluidos para permitirles participar en el proceso de intercambio y que luego puedan reinsertarse socialmente en forma autónoma, hasta las políticas de promoción del desarrollo económico que favorecían la creación de empleo y confirmaban el papel del trabajo como mecanismo de inclusión.

## **San Luis: un caso particular**

La estructura productiva de la provincia de San Luis estuvo tradicionalmente relacionada con la actividad agropecuaria: agricultura de cultivos característicos de la zona pampeana y también ganadería. Pero a partir de la puesta en marcha de los

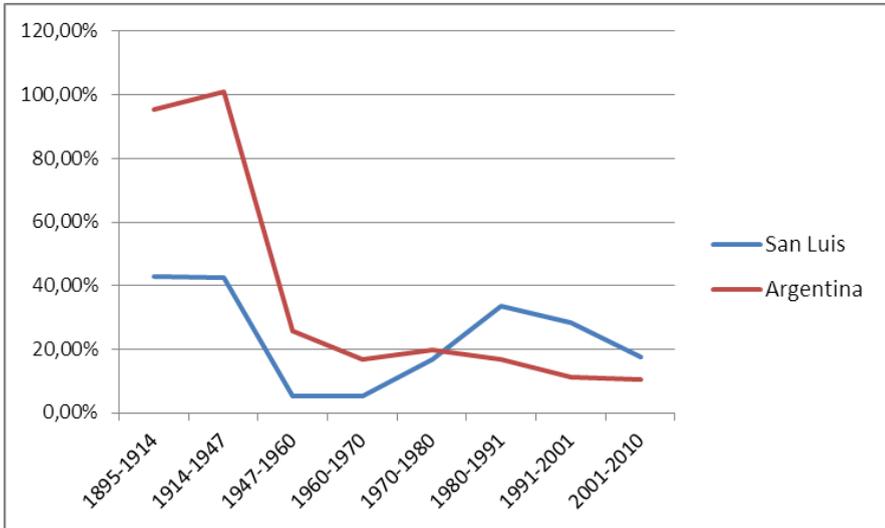
programas nacionales de promoción industrial esta situación cambió sustancialmente. En 1982, la ley nacional 22702 otorgó a las provincias de San Luis y Catamarca un conjunto de beneficios promocionales que implicaban fuertes incentivos al capital para la radicación de industrias en áreas periféricas de la economía nacional.

El fuerte impulso dado desde el Estado a la promoción industrial durante la década de 1980 determinó que, mientras en el resto del país disminuía la cantidad de establecimientos industriales y la mano de obra empleada por el sector, en San Luis ambas cifras aumentarían vertiginosamente. Consecuentemente, cuando el valor de la producción industrial para Argentina crecía al 1,27% anual, en la provincia lo hacía al 23,26%. (Páez, 2004)

San Luis se convirtió en un polo de atracción y superó ampliamente la cantidad de industrias que se establecieron en otras provincias incluidas en el régimen de promoción. A partir de 1984 se evidenció un significativo crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG), generado por un extraordinario incremento de la participación del sector industrial, acompañado además de una expansión, en menor grado, de algunos subsectores del sector terciario. (Páez et al, 2000)

La estructura demográfica también sufrió alteraciones: si bien la población de la provincia representa el 1% del total del país su ritmo de crecimiento a partir de la década del '80 superó ampliamente al del conjunto de la Argentina debido en gran parte por los flujos migratorios de signo positivo provenientes del resto del país.

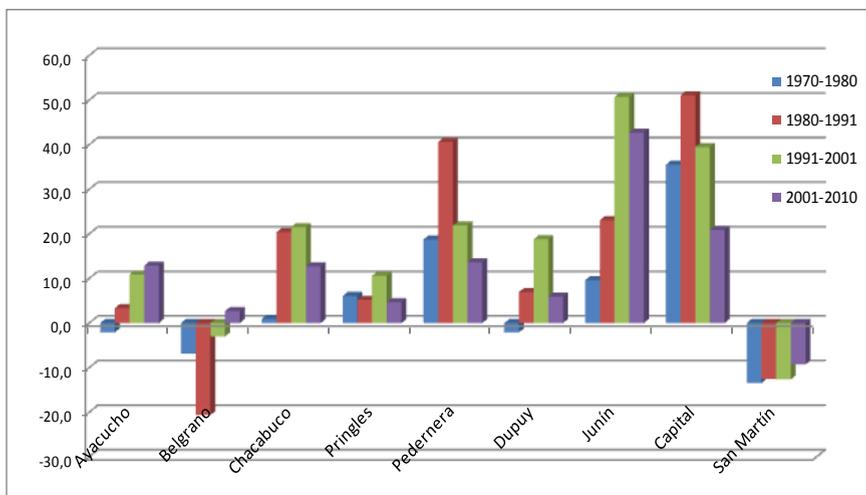
Gráfico N°1. Evolución de la población de San Luis y Argentina



Fuente: elaboración propia en base a Censos Nacionales

A su vez, también se registraron importantes cambios en la distribución territorial de la población en el interior de la provincia, a medida que buena parte de sus habitantes comenzó a trasladarse desde las regiones agrícolas –descapitalizadas y en decadencia- hacia los parques industriales. Así, mientras varios departamentos no registraron aumentos e incluso en algunos su población se redujo, los departamentos La Capital y Pederñera -donde se sitúa la mayor parte de las industrias- incrementaron entre un 40 y un 50% su población entre 1980 y 1991.

Gráfico N° 2. Población de la provincia de San Luis por departamento, variación intercensal en porcentajes



Fuente: Páez, 2012

En la siguiente década, estos departamentos mostraron también un crecimiento destacado: casi un 40% para La Capital y más de 20% para Pedernera. Si bien el departamento Junín también registró un notable incremento de población las causas de este movimiento estuvieron más relacionadas con las características específicas de la zona, fuertemente ligadas al turismo.

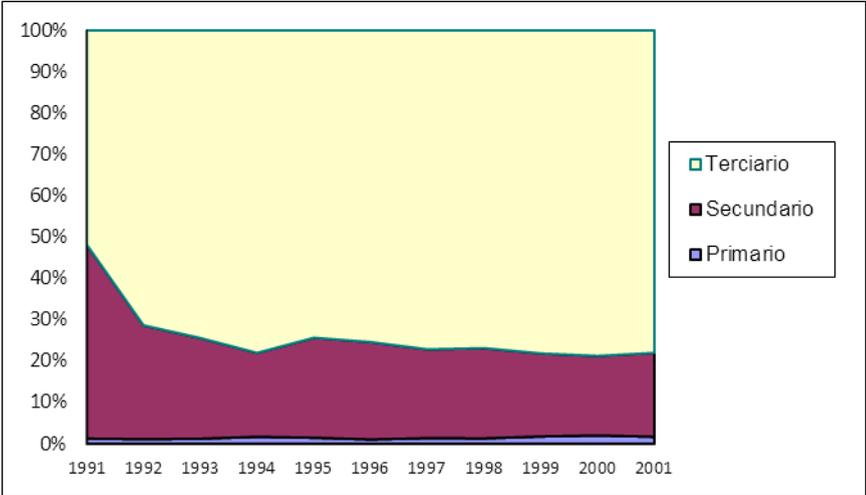
Estos procesos impactaron profundamente sobre el mercado laboral de la provincia. Si se analiza la disposición de la población a participar del mercado laboral, se advierte que entre 1980 y 2001 la Población Económicamente Activa (PEA) creció más de un 25% y según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1991, la provincia de San Luis reunía más del 50% del total de personal ocupado en los parques industriales del país y concentraba a 362 plantas industriales. (Páez, 2004)

Sin embargo, a partir de la década del noventa este escenario comenzó un proceso de modificación sustancial: no sólo impactaron las consecuencias de la crisis a nivel nacional sino que los beneficios de la promoción industrial llegaban a su fin.

Algunos indicadores económicos dan cuenta del cambio: entre 1991 y 2001 la industria perdió el 35% de los ocupados, y como

contrapartida, hubo un aumento de los ocupados en el sector terciario de la economía: el sector secundario -que en la década anterior concentraba casi la mitad de los ocupados- apenas reunía un 19% de la ocupación, frente a un 79% del sector terciario. (Páez, op. cit.)

Gráfico N° 3. Ocupados según sector de la economía, San Luis, 1991-2001



Fuente: Elaboración propia según datos EPH - INDEC

Este traspaso de más de dos tercios de los ocupados al sector terciario no es un dato menor, ya que implicó además que cambiaran notablemente las condiciones de la ocupación. En efecto, esta reestructuración generó la pérdida de empleos formales y mayoritariamente estables y su reemplazo por empleos precarios e inestables en el sector terciario.

Es presumible que la pérdida de empleo formal en el sector manufacturero haya sido parcialmente compensada por la expansión del empleo autónomo<sup>23</sup>, la salarización precaria y el

23 Entre 1998 y 2001, el empleo autónomo (empleadores y trabajadores por cuenta propia) siguió, en San Luis, un curso ascendente: de algo menos de 23% a más del 26% de los ocupados totales. El empleo en relación de dependencia, por su parte, experimentó una caída de casi cuatro puntos porcentuales.

empleo público<sup>24</sup>, mecanismos que –sin embargo– no alcanzaron para impedir el fuerte aumento del desempleo a que se hiciera referencia.

A su vez, con la llegada del nuevo siglo aparecieron nuevos obstáculos: a principios de 2003, en la provincia de San Luis, el mercado laboral presentaba signos de evidente deterioro, no sólo producto de crisis recientes sino más bien resultado de una serie de procesos acumulativos derivados también de la caída en los beneficios asociados a las leyes de promoción industrial. Como consecuencia, se multiplicó la tasa de desocupación y alrededor de un 30% de la PEA tenía dificultades para insertarse en un empleo.

Si bien existían en la provincia planes sociales de asistencia a desocupados, el gobierno provincial se fijó objetivos mucho más ambiciosos y, en mayo de 2003 puso en marcha el “Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis”, que surgió bajo la premisa de dar trabajo a todos los desocupados. De hecho, el slogan utilizado para identificarlo era Desocupación Cero. (Bussetti y Páez, 2007)

Así, la primera consecuencia directa de la aplicación del plan fue la abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca alcanzó los dos dígitos. (Páez, 2009)

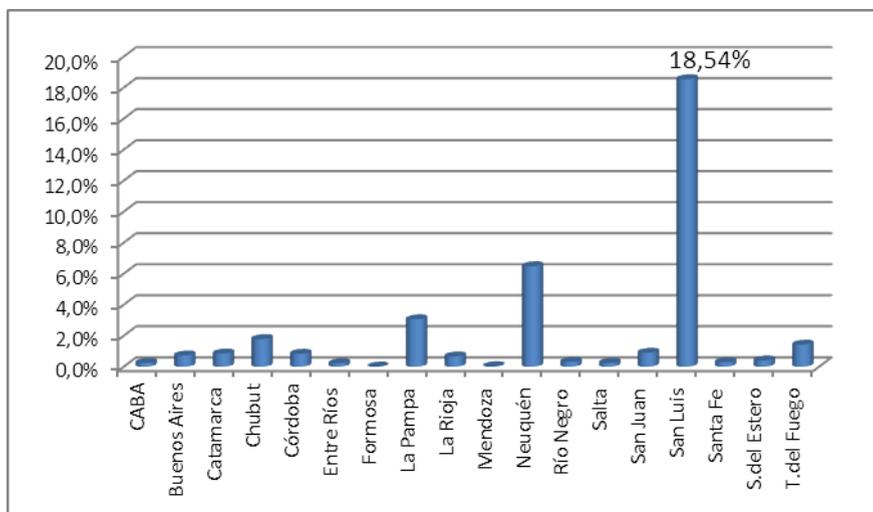
Como puede advertirse, esto se relaciona directamente con el hecho de que la población beneficiaria de planes sociales se incrementó abruptamente: a partir de 2004 se inscribieron en el Plan de Inclusión “Trabajo por San Luis” más de 40.000 sanluseños.

La relevancia de esta política pública se hace evidente cuando se compara su cobertura con el resto de las jurisdicciones del país: en el año 2005 San Luis ocupaba el primer puesto con un 18,54% de la población mayor de 18 años beneficiaria de este programa provincial y de hecho, muy lejos de los porcentajes que se registraban en otras provincias, tal como se observa en el gráfico siguiente.

---

24 Entre octubre de 1998 y octubre de 2001 se perdieron en San Luis más de 3.200 empleos privados, que fueron compensados por un incremento levemente superior en la ocupación pública.

Gráfico N° 4. Cobertura de planes de empleo provinciales sobre la población mayor de 18 años, año 2005



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)

De esta manera, el Estado provincial asumió un rol de empleador diseñando políticas sociales orientadas a la población que no estaba inserta en el mercado laboral. A partir de ellas, y de acuerdo con su propia definición, intentó revertir la condición de “exclusión” generada ante la imposibilidad de acceder a la relación salarial y a los beneficios asociados a ella.

## Política social y asignación de recursos

El Gasto Público Social (GPS) se puede calcular como la suma de los recursos destinados al financiamiento de la política social, es decir, incluye las erogaciones corrientes y de capital utilizadas en la retribución al personal ocupado, en la compra de insumos y servicios, y en las inversiones realizadas en todos los organismos estatales y cuasi públicos, entre otros, relacionados con el gasto social.

En este sentido, se entiende por Gasto Social a las erogaciones destinadas a brindar servicios de educación, salud, agua potable, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias

(nutrición, promoción y asistencia social), y a garantizar los seguros sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo.

Considerando la incidencia de los distintos niveles de gobierno, se observan diferentes situaciones: la presencia del Estado nacional es preponderante en áreas de trabajo y previsión social, así como en salud, mientras que son las provincias las que presentan mayor peso dentro del gasto en los rubros vivienda y urbanismo, educación y agua potable y alcantarillado. Por último, el gasto en el rubro de otros servicios urbanos se explica mayormente por la participación de los municipios. En materia de promoción y asistencia social, la participación en el gasto se reparte de manera bastante pareja entre los tres niveles de gobierno. (Repetto y Dal Masetto, 2012)

Esta distribución del gasto social surge a partir de las reformas implementadas en la descentralización de la política social argentina en los años noventa. Así, mientras el Estado nacional ejecuta la mitad del gasto, las provincias son responsables por una proporción casi equivalente (alrededor del 43%) y los municipios por su parte ejecutan tan sólo el 7%. Sin embargo, si se analiza la distribución del gasto en diferentes sectores se advierte que esa proporción se desdibuja: los efectos de la descentralización de servicios y programas en algunas áreas particulares dan cuenta de la transferencia de responsabilidades hacia las provincias, como el caso de la educación básica (94%); la atención pública de la salud a través de hospitales y centros de atención primaria (71,7%); los programas de promoción y asistencia social, entre ellos los destinados al área de alimentación (60%); las acciones en materia de vivienda y urbanismo (99,6%); los servicios de agua potable y alcantarillado (87,6%) y cultura (65%). El gobierno nacional conserva un rol protagónico en lo referente a educación superior (73%), ciencia y técnica (93,7%) y previsión social (79%). Además, es responsable del pago de asignaciones familiares y las prestaciones médicas y sociales que se brindan a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Por su parte, los municipios se hacen cargo de la provisión de servicios urbanos (85%), de la promoción y asistencia social (32,5%) y atención pública de la salud (15%). Finalmente, se destaca la participación casi en partes iguales del gobierno nacional y los gobiernos provinciales en lo referente al gasto social enfocado a la

ejecución de programas de empleo y obras sociales. (Repetto y Dal Masetto, 2004)

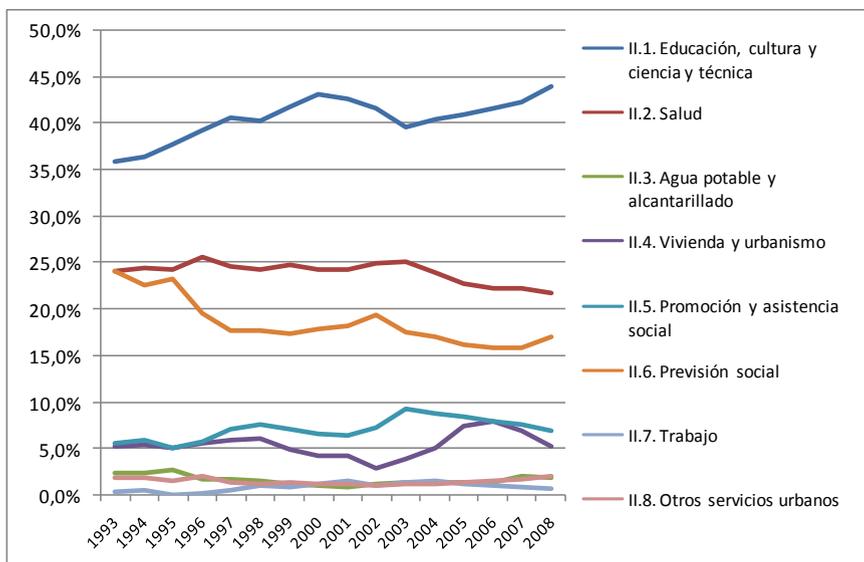
Esta redistribución de las cargas ha generado impactos en los distintos niveles gubernamentales, aumentando el protagonismo de las provincias más allá de las capacidades institucionales para gestionar lo que reciben y si el Estado nacional tiene las capacidades institucionales para evitar que se generen o profundicen asimetrías sociales y territoriales que requieren de la política social.

Existen diversas perspectivas de análisis sobre la cuestión: algunas consideran que la descentralización de los servicios sociales promueve la efectividad y sostenibilidad de los programas al acercarlos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se pretende asistir, aumentando los niveles de eficiencia al generar dinamismo y agilidad en las respuestas; otros enfoques más críticos que consideran que las instancias regionales con su diversidad en capacidades y recursos replicarían el problema de las desigualdades existentes y la inequidad en la producción de bienes y servicios. Entre ambas miradas están las que, reconociendo el potencial de eficiencia/seguridad/equidad/legitimidad que tendría la estrategia descentralizadora de la política social en sí misma, reconocen que para materializar esos atributos se requieren mecanismos compensatorios que salden las diferencias regionales, como así también las acciones regulatorias y fiscales específicas por parte del nivel central. (Repetto y Dal Masetto, op cit)

A partir del análisis de las series del GPS se pueden observar algunas tendencias en lo que respecta a la distribución y asignación de fondos y también advertir algunas particularidades.

Si se considera el GPS del conjunto de las provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se observa que el ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica explica el porcentaje más alto a lo largo de toda la serie, tal como se visualiza en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 5. Gasto Público Social del total de gobiernos provinciales y CABA, 1993-2009<sup>25</sup>



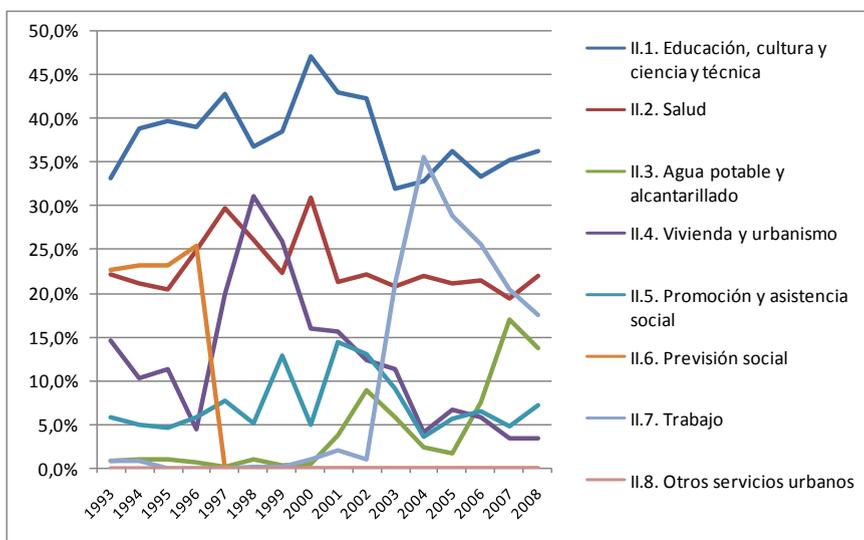
Fuente: Páez et al, 2010

El ítem Salud configura el segundo en importancia, con una participación entre 22% y 26%. A diferencia del anterior, a partir del año 2003 evidencia una disminución de su participación. (Bussetti y Páez, 2011)

Tratar de explicar el Gasto Público Social de la provincia de San Luis resulta un tanto más complejo. El Gráfico N° 6 permite apreciar variaciones significativas a lo largo de la serie analizada.

<sup>25</sup>Última información disponible en el Ministerio de Economía de la Nación

Gráfico N° 6. Gasto Público Social, San Luis, 1993-2009



Fuente: Páez et al, 2010

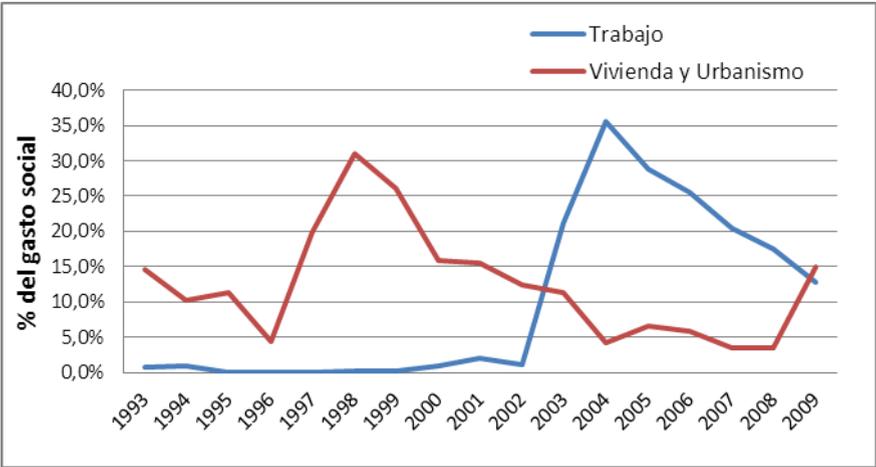
El ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica -al igual de lo que ocurre con la mayor parte de las provincias- es el que mayor porcentaje reúne, aunque muestra marcadas variaciones. En 1998 evidencia su primer descenso abrupto, con una pérdida de participación de 6 pp. con respecto al año anterior. También en 1998, el ítem Salud disminuye, aunque en un porcentaje menor: 3,5 pp. Con un comportamiento exactamente inverso, Vivienda y Urbanismo registra en ese año el porcentaje de participación más alto de los diecisiete años analizados: 31,1%.

Si bien en el año 2000 se registran los mayores porcentajes de participación de los ítems Educación, Cultura y Ciencia y Técnica (47%) y Salud (31%), a partir de ese momento comenzó un proceso paulatino de pérdida de participación en el total del Gasto Social no sólo de estos dos ítems sino también del de Vivienda y Urbanismo.

Y como es lógico suponer, esa pérdida tiene una contrapartida: el ítem que a partir de 2003 explica estas reducciones es Trabajo. Este ítem concentra a los Programas de empleo y Seguro de desempleo y a las Asignaciones familiares. En el caso de San Luis, el total del gasto en Trabajo corresponde al ítem de Programas de empleo.

En efecto, desde 1993 hasta 1999, el porcentaje de Gasto Social de la provincia que se destinaba al ítem Trabajo no alcanzaba el 1%. Entre 2000 y 2001 se duplicó: de 1% ascendió al 2%. Pero en 2003 su crecimiento fue exponencial. En 2004 es el ítem que concentra la mayor asignación del Gasto Social: 35,5%, mientras que los recursos destinados a Educación, Cultura y Ciencia y Técnica alcanzaban un 32,7%. Si bien luego de ese año los montos asignados a Trabajo disminuyen sistemáticamente hasta llegar a un 13% en 2009, el Gráfico N° 7 permite apreciar claramente hasta qué punto el Estado provincial llegó a reorientar recursos hacia los planes de empleo. (Bussetti y Páez, op. cit.)

Gráfico N° 7. Asignación del GPS en Trabajo y Vivienda, San Luis, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

La puesta en marcha del Plan de Inclusión implicó un cambio sustancial en la orientación del Gasto Público Social en la provincia: hasta entonces, la principal apuesta del gobierno provincial había sido la obra pública. Así, una vez creado el Plan, el Poder Ejecutivo provincial -haciendo uso de sus facultades de reasignación de fondos<sup>26</sup>- estableció las fuentes de financiamiento, cuya mayor parte

<sup>26</sup> Por ley el Poder Ejecutivo Provincial está autorizado a “disponer las reestructuraciones que considere necesarias, incluido cambio de Jurisdicción, Finalidad y Clasificación Económica”

(72 de los 74 millones de pesos) surgió de partidas originalmente asignadas a obra pública. Los mayores “aportantes” para la creación del Plan fueron los programas previstos para la realización de diversas obras de infraestructura: alrededor de 23,5 millones de pesos previstos para la construcción y reparación de diques, 12 millones asignados a la ampliación de la red vial de la provincia, más de 6 millones y medio que servirían para obras de saneamiento y más de 24 millones destinados a *Ejecución de Obras*. Un análisis más detallado muestra que se resignaron montos previstos para una extensión de las redes de agua potable y de cloacas, para construcción y mantenimiento de edificios y equipos destinados a atender la salud de la población, para la construcción y mantenimiento de escuelas, y para la construcción de viviendas. (Bussetti y Páez, 2007)

En el Presupuesto 2004 el monto asignado al Plan aumentó 100 millones con respecto al fijado por el Decreto 71. Si bien el monto destinado al Plan llegó a un máximo de 242 millones en 2007, fue en 2004 cuando alcanzó el máximo porcentaje con relación al presupuesto total. En efecto, en ese año el Estado provincial destinó más del 45% del GPS a su financiamiento. Si se compara el total del GPS con el Presupuesto 2004, se advierte que en ese año – principalmente debido a la magnitud del financiamiento previsto para el Plan de Inclusión Social- el GPS ascendía al 45% del presupuesto total. (Páez et al, 2008)

La composición interna del GPS muestra que en 2004 se privilegió claramente la asistencia a desocupados por sobre Educación, Salud y otras áreas asociadas al Bienestar Social.

Si bien esta decisión tuvo un fuerte impacto en los indicadores de desocupación y consecuentemente en la reducción del nivel de pobreza e indigencia, se advierten otras consecuencias que se contraponen con el objetivo de las políticas públicas cuando intentan paliar las situaciones de exclusión.

Contrariamente a lo que se supondría, las condiciones en que esa relación “laboral” se estableció distan mucho de ser las propias de un empleo típico o normal: en primer lugar, los beneficiarios no

---

tanto dentro de la suma total del presupuesto dentro de cada partida. Esta disposición se aplica también a los Presupuestos de los Organismos Descentralizados Autofinanciados. Ver Ley N° VIII-0253-2004, entre otras.

están registrados, no realizan aportes jubilatorios<sup>27</sup>, muchos declaran no saber si su trabajo tiene o no fecha de finalización; no se les entrega comprobante de pago; no hay acuerdo con relación a si tienen o no días pagos en caso de enfermedad; tampoco acerca de si reciben o no aguinaldo.<sup>28</sup>

Si bien los “empleos” en el Plan proveen de un ingreso, se sitúan en las antípodas de cualquier definición de empleo estable, de calidad, o, siquiera, “en blanco”. Entonces, la paradoja se presenta cuando en este “incluir” es el mismo Estado el que genera la precarización laboral, esto es, no brinda las protecciones y garantías asociadas a la remuneración de los asalariados.

Finalmente, del análisis descripto surge como elemento distintivo que la asignación de los recursos del estado provincial reflejan una marcada variabilidad en cuanto al foco de asignación. Más allá de cuáles sean las medidas concretas que un Estado elija, parece evidente que, si el objetivo que persiguen las acciones del Estado es lograr una sociedad cada vez más inclusiva, no sólo se requiere de una importante inyección de fondos sino, principalmente, del sostenimiento de las políticas a largo plazo.

## **A modo de síntesis**

Los efectos de la crisis de inicios de siglo afectaron fuertemente a la Argentina en su conjunto, pero el impacto hacia el interior de las provincias argentinas tuvo resultados diversos, ya que las posibilidades de cada jurisdicción para hacer frente a sus propios escenarios sociales fueron y son diferentes.

De hecho, las políticas están condicionadas por la estructura socioeconómica y el sistema institucional propio de cada instancia gubernamental. En consecuencia, el modo en el que se asignan, ejecutan y monitorean los recursos públicos impacta directamente en la generación y promoción de situaciones que pueden favorecer o condicionar la equidad social.

Si bien la aparición de “políticas activas” de empleo por parte del Estado nacional y algunos Estados provinciales y municipales

---

<sup>27</sup> Según datos oficiales de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, el porcentaje de ocupados sin descuento jubilatorio, a diciembre de 2008, ascendía al 50,3%.

<sup>28</sup> Un análisis más detallado se presenta en el capítulo III

tratan de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario ante el achicamiento del mercado de trabajo, esas instancias revisten para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente sean presentadas como programas asistenciales de tipo *workfare*, es decir, subsidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo. La creciente extensión e importancia política de estos programas da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo en la Argentina.

Particularmente, en la provincia de San Luis, el Estado ha implementado una serie de políticas públicas que han implicado cambios profundos no sólo en lo económico sino en lo social, pero a partir del año 2003 casi toda la política de estado ha girado en torno a lo que se denominó “*el más ambicioso plan social del país*”.

La puesta en marcha del Plan en realidad no implicó un incremento sustancial de los fondos que el Estado destina a mejorar o sostener la equidad social, sino que se nutrió de los fondos de otras partidas que también tienen el mismo objetivo. El análisis del destino de los fondos públicos permite comprender de qué forma se propone cada gobierno actuar en función del interés público y promover el bienestar general.

De la información disponible se destaca la variabilidad en la asignación de recursos en la provincia a lo largo del tiempo. Más allá de cuáles sean las medidas concretas que un Estado elija, parece evidente que, si el objetivo que persiguen las acciones del Estado es lograr una sociedad cada vez más inclusiva, no sólo se requiere de una importante inyección de fondos sino, principalmente, del sostenimiento de las políticas a largo plazo, de que las mismas partan de un acuerdo social tan amplio como sea posible, de que existan formas socialmente aceptadas de monitoreo y de que puedan, efectivamente, llegar al objetivo planteado.

## Bibliografía

Bussetti, M. y Páez, M. (2007) “Políticas sociales y creación de empleo”. 4º Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste. San Juan

Bussetti, M. y Páez, M. (2011) “San Luis, políticas de protección-desprotección social”. ASET. Buenos Aires

Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de San Luis, Argentina

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC)

Lindenboim, J.; Serino, L; González, M. (2000) “La precariedad como forma de exclusión” en Cuadernos del CEPED N° 4.

Lindenboim y Danani (2002) "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales". Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad de Quilmes

Ministerio de Economía de la Nación, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Indicadores de Gasto Público Social.

Olguín et al (2003) “Breve análisis de la situación económica, laboral y social de la provincia de San Luis” en Plan Fénix: Propuestas para el desarrollo con equidad. Economías Regionales. Segundo Encuentro de Universidades Nacionales. Río Cuarto, marzo 2003. ISSN 950-29-0807-4

Páez, M. (2012) “Políticas públicas de promoción industrial. El caso de la provincia de San Luis, Argentina”. VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ecuador

Páez, M. (2009) “Más empleo estatal y más precario”. XXVII Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Buenos Aires, Argentina

Páez, M.; Bussetti, M.; Fernández, C.; Saibene, M. (2010) “Entre los devenires de las políticas públicas y los laberintos de los fondos públicos”. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.

Páez, M.; Bussetti, M.; Saibene, M.; Fernández, C. (2008) “Distribución presupuestaria y política social en la provincia de San Luis”. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales del Plan Fénix. Tandil, Bs As. ISBN 978-950-9370-28-9

Páez, M. (2004) “El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del `90”. Tesis Maestría en Economía y Negocios. Universidad Nacional de San Luis.

Páez, M.; Dorzán, M; Olgún, J. (2000) “Estructura económica y laboral en la provincia de San Luis. Posibles escenarios futuros”. 13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas-FACPCE, Bariloche

Repetto y Dal Masetto (2012) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. CEPAL

Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2004) “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”, en Jordana, J. y Gomá, R. (comps) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.

# CAPÍTULO III

## Derechos económicos, sociales y culturales: análisis de un programa social de transferencias condicionadas de ingresos<sup>29</sup>

*Mónica Bussetti*<sup>30</sup>

*El derecho de los hombres ha de ser mantenido como cosa sagrada, por muchos sacrificios que le cueste al poder denominador. No caben aquí componendas; no cabe inventar un término medio entre derecho y provecho, un derecho condicionado en la práctica.*  
**(Kant, La paz perpetua)**

---

29 Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), realizado en Quito (Ecuador) en 2012. Véase la Bibliografía.

<sup>30</sup> Docente e investigadora Universidad Nacional de San Luis. Argentina. Integrante del Proyecto de Investigación “Análisis de Políticas Públicas”. bussetti@fices.unsl.edu.ar

Política pública, inclusión y derechos conforman una tríada muchas veces aludida desde todos los ámbitos de la gestión política. Sin embargo, obviamente, la forma en que se objetive esa relación supondrá en cada caso una forma distinta no sólo de entender a la cosa pública sino de garantizar (o no) derechos a los ciudadanos. Es más, aunque el discurso remita a derechos, en no pocas ocasiones el rol de las políticas sociales sigue la lógica de compensatoria (“ambulancia”) y se encarga de auxiliar a los “heridos” que dejan las políticas económicas.

Particularmente, cuando se hace referencia a la *exclusión* o la *nueva cuestión social*, esta conceptualización remite – parafraseando a Isuani (2008: 177) a la crisis de la sociedad salarial, al quiebre del modelo que asociaba la protección social al empleo. Ahora bien ¿es posible a partir de un programa de política social reconstruir esa sociedad salarial? ¿tiene sentido intentarlo? Aunque así fuera, ¿resulta válido como destino principal de los fondos públicos? ¿Qué derechos se garantizan? ¿Qué inclusión es la que se propone?

## **Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Luego de la segunda guerra mundial, los tratados internacionales orientados a la protección de los derechos humanos, así como las instituciones y organismos que de ellos fueron derivando parecieron sentar las bases de lo que en 1795 Kant había anhelaba derivar de una federación de naciones: un acuerdo generalizado acerca de los deberes y derechos de una ciudadanía universal, un estado de derecho público universal.

De acuerdo con O’Donnell, de hecho, podría decirse que a partir de esas modificaciones quedó inscripto en el derecho internacional una suerte de *ius gentium*, que la mayoría de los Estados se han comprometido a respetar.

Ahora bien, ¿hasta qué punto esos mismos Estados se encargan de proveer de las condiciones para el efectivo ejercicio de esos derechos?

Como acertadamente señalan Abramovich y Pautassi (2010, 2011) en los últimos tiempos se ha generado un cierto consenso

acerca de la necesidad de aproximar la definición y puesta en práctica de las políticas públicas a lo que se denomina “enfoque de derechos”. En otras palabras, se impone analizar las acciones concretas de los Estados, más allá de la retórica.

El artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional establece que:

*“(…) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.*

En consecuencia, si ya antes de la Reforma Constitucional de 1994 se aceptaba—de acuerdo con la Convención de Viena sobre derecho de los tratados— la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, luego de la reforma constitucional la discusión cambió de eje: no se discute que las disposiciones de los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes, sino que se plantea la cuestión de si también se sitúan por encima de la Constitución<sup>31</sup>.

---

31 Entre otros, García Belsunce (2007) y Gregorio Badeni (2005) plantean que los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Arancibia Clavel”, “Espósito” y “Simón” sitúan a los tratados de derechos humanos en una jerarquía superior a la de la Constitución Nacional.

Más allá de esas disquisiciones, resulta oportuno aquí recordar que, como sostiene O'Donnell (2007), el derecho es también un tejido organizador de la sociedad y de la dominación que la articula. La novedad, si se quiere, radica entonces en que al hacer parte del derecho interno a los tratados internacionales los Estados se obligan y también deciden someterse a la jurisdicción de las instancias judiciales internacionales. En esa instancia, por un lado, se revelan las modificaciones en las relaciones de poder y en las instancias de dominación y, lo que es más significativo a los fines de este trabajo, el Derecho Internacional Público comienza a formar parte de este *tejido organizador de la sociedad*.

Desde ese punto de vista, entonces, existe un cierto consenso acerca de la necesidad de buscar articulaciones entre las políticas sociales y el campo de los derechos humanos. Una de las expresiones más elocuentes de esas articulaciones pasa por considerar a los destinatarios de las políticas públicas como titulares de derechos y no como “beneficiarios”.

## ¿Qué derechos?

Mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>32</sup> (en adelante PIDESC), los Estados se obligan a *“adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”* (art. 2)

Se trata de derechos que abarcan diversas áreas:

- Laborales: a trabajar, elegir libremente el empleo, a condiciones equitativas y satisfactorias, además de garantizar la libertad sindical y el derecho de huelga.
- Seguridad social
- Protección de la familia y de los menores

---

<sup>32</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, entró en vigor en 1976.

- Nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia: alimentación adecuada, agua, vestido, vivienda
- Salud
- Educación
- Participación en la vida cultural

Lo que se conoce como el enfoque o perspectiva de derechos surge precisamente de la idea de que a partir del acuerdo de los Estados y de la legitimación que esto trae como consecuencia, es posible pensar en un sistema coherente de pautas y procedimientos aplicables en las políticas e inspirados en este marco conceptual (Pautassi, 2010:2).

Esto es así particularmente porque, de acuerdo a la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), debe tenerse en cuenta que los derechos humanos son “*universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*”. Por lo tanto en su abordaje se requiere un enfoque integral, que promueva y proteja **todos** los derechos humanos.

Pero además, hay un punto de particular interés cuando se analiza si el enfoque de derechos puede servir de guía para la definición de políticas públicas: el principio de progresividad. Mediante este principio los Estados están obligados a poner en marcha políticas que mejoren progresivamente la efectividad y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC). Al mismo tiempo, los Estados no deben realizar acciones regresivas. En otras palabras, no debieran tomar medidas que empeoren la situación.

En este sentido, quizá los mayores avances en torno a la efectiva puesta en práctica de los DESC muestra dos vertientes: la posibilidad de recurrir judicialmente para exigirlos y la posibilidad de establecer un sistema homogéneo de indicadores que permita analizar los avances o retrocesos en el camino hacia la efectivización de los derechos.

## **Efectivización de los Derechos: obligaciones – estándares - indicadores**

Que las obligaciones adquiridas por los Estados lleguen a efectivizarse en políticas depende en gran parte de que los principios puedan ser definidos y operacionalizados. Vale decir: especificar el alcance del principio, sus rasgos definitorios, las variables o dimensiones que lo componen y relacionarlos con referentes empíricos.

En este sentido, es a partir de la tarea que desarrollan los diferentes organismos originados en los tratados internacionales<sup>33</sup> que se ha logrado avanzar para precisar el alcance de algunos derechos y para fijar estándares susceptibles de utilizarse en el diseño y monitoreo de políticas públicas.

Los estándares, establecidos por intérpretes autorizados de las normas (Pautassi, 2011), contienen una definición legal acerca de un resultado al que se aspira a llegar. Se trata de pautas y criterios que establecen condiciones necesarias para la aplicación de un principio. La comprobación requiere un indicador: una medida cuantitativa o evaluación cualitativa que permita una contrastación del principio con la empiria. De esta forma, a través de los indicadores se podría determinar hasta qué punto se cumplen las obligaciones establecidas. (Abramovich, 2007 citado en Pautassi, 2010: 14)

### **Los estándares**

De acuerdo con Pautassi (2010:17), los principales estándares para precisar el alcance de las obligaciones de los Estados con relación a los DESC son: 1) contenido mínimo de los derechos y universalidad; 2) utilización al máximo de los recursos disponibles; 3) progresividad y no regresividad; 4) igualdad y no discriminación; 5) acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; 6) producción de información y acceso; y 7) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas.

---

33 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC); Comité de la Convención Internacional contra la discriminación de la Mujer (CEDAW); Comité de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN); trabajo de relatores especiales de Naciones Unidas; Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, entre otros.

Si bien el contenido de los tres primeros estándares es tratado separadamente y tiene matices dignos de ser considerados en forma individual, a los fines de este trabajo pueden ser considerados en forma agregada, particularmente teniendo en cuenta que no se trata de utilizar una medida ni un indicador complejo.<sup>34</sup>

De acuerdo con este estándar, se entiende que los Estados deben poner en marcha acciones para asegurar que al menos se garantice efectivamente un *piso* de derechos. Vale decir, obligaciones de comportamiento y de resultado que aseguren que los Estados al menos están comenzando a fijar las condiciones macroestructurales para la realización de los derechos.

El Comité DESC interpreta que esta condición surge del artículo 2.1 del PIDESC. Por lo tanto afirma que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones”.

Una consecuencia muy interesante de este estándar -y que implica un impacto considerable en la planificación y ejecución de políticas públicas- se refiere a que, justamente porque los Estados están obligados a garantizar un piso de cumplimiento de los derechos, no pueden tomar acciones para restringirlos.

La profundidad de este impacto se comprende si se toman en cuenta en el razonamiento otras condiciones derivadas de los estándares: el mínimo de derechos es un piso (no un techo), los Estados no pueden luego volver atrás y restringirlos, no pueden excusarse en la escasez de recursos para una eventual falta de cumplimiento y además deben considerar medidas que sean de aplicación universal.

---

34 Pautassi (2010: 18) observa que “el Comité del PIDESC ha avanzado en delimitar el contenido básico de varios de los derechos contemplados en el Pacto, lo cual da también una clara señal en torno a la especificidad de cada derecho y de su necesario tratamiento por separado a la hora de evaluarlos, lo cual implica indicadores y señales de progreso para cada derecho en cuestión que den cuenta del grado de cumplimiento de dicha obligación”. Aspecto que no debería dejar de tenerse en cuenta para “no caer en la tentación de acudir a la utilización de índices en la medición de los DESC, ya que constituyen indicadores agregados cuyo problema central es la combinación en un solo indicador compuesto, una sumatoria de distintos indicadores que captan esas diferentes dimensiones, lo cual puede resultar útil en otras mediciones, pero en materia de derechos sociales suele ser riesgoso”.

Pero además, de acuerdo con el segundo estándar, los Estados deben utilizar **el máximo de recursos disponibles** para garantizar los DESC, lo cual es toda una guía de acción para las políticas públicas, que siempre son pasibles de ser analizadas como decisiones de asignación de recursos por parte de un Estado. En otras palabras, a partir del artículo 2 del PIDESC, los Estados se comprometen a asignar el máximo de recursos de que dispongan para hacer efectivos los derechos que allí se reconocen. En consecuencia, frente a un reclamo de algún ciudadano, corre por cuenta del Estado probar que efectivamente ha realizado todos los esfuerzos posibles.

Cabe resaltar aquí un dato importante: no se trata de declaraciones de principios sino de obligaciones jurídicas de los Estados. En otras palabras: la fuerza coactiva de la norma no se limita a invocar la condena de la comunidad internacional en caso de incumplimiento, sino que, al estar las obligaciones incorporadas al derecho interno, hacen a los Estados pasibles de ser demandados en sus propios tribunales por los ciudadanos.

Una vez enunciado el estándar que establece la universalidad de los derechos, podría parecer redundante que haya una referencia específica a la no discriminación. Sin embargo basta recordar por ejemplo que la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” (1789) establecía que los derechos eran universales y válidos en todo momento y circunstancia -porque estaban asociados a la condición humana- pero que no consideraba parte de esa “condición humana” a las mujeres y a los esclavos, para comprender por qué hacía falta -aún dos siglos después- darle un contenido concreto a la universalidad y agregar la no discriminación.

En consecuencia, el artículo 2.2 del PIDESC establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” A esto se suman las disposiciones de la CEDAW, específicamente destinada a que los Estados asuman acciones y principios que eviten la discriminación de género.

Esta prohibición no está supeditada a la disponibilidad de recursos ni se pretende una implementación gradual, sino que, de

acuerdo con el Comité DESC, *se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos y abarca todos los motivos*. En el caso de la discriminación de género, no alcanza con que los Estados promuevan medidas que no hagan distinciones de género, sino que es necesario que las medidas que se tomen tengan en cuenta “las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres” (Citado por Pautassi, 2010: 38)

Otro aspecto de la prohibición de discriminación -de particular interés para el caso que se analiza más adelante- tiene que ver con lo que la CIDH (Ibidem: 48) señala con relación al principio de igualdad. Por un lado, implicancias concretas en cuanto a la distribución de los recursos en el territorio de un Estado, que puede producir desigualdades de acceso a derechos; por el otro, las prácticas clientelares, que se traducen en una asignación desigual de recursos y atentan contra la igualdad de oportunidades.

En estrecha relación, el estándar de **producción y acceso a la información** parte de la base de que la información es un requisito indispensable en todas las etapas de una política pública. En primer lugar, se requiere para diagnosticar antes de la formulación y luego en todo el proceso de implementación y monitoreo.

En consecuencia, puede entenderse a este derecho desde dos parámetros: por un lado el derecho a la libre expresión y a brindar información y por otro el derecho a recibir información. En términos del accionar del Estado, implica que no debe interferir en el envío y recepción de mensajes y que debe facilitar el acceso a la información necesaria para controlar el desempeño de los organismos públicos y, en consecuencia, monitorear y evaluar las políticas públicas. En consonancia, el Comité del PIDESC ha impuesto a los Estados el deber de producir información y garantizar el acceso a ella<sup>35</sup> (Ibidem: 57).

En estrecha relación con los demás estándares, se plantea el **principio de participación** en el diseño de políticas públicas. En

---

35 Pautassi (op. cit.: 58) hace referencia en este apartado al caso del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que desde 2007 se encuentra intervenido por el Poder Ejecutivo y desde entonces ha dejado de producir y divulgar información confiable con relación a empleo, condiciones de vida, niveles de gasto e inflación, entre otros. Pese a los numerosos reclamos internos y externos, el Estado aún no ha tomado medidas para revisar la metodología y la situación persiste.

palabras de Pautassi implica efectivizar la posibilidad de que las personas puedan “influir en los grandes sistemas que afectan su vida y no ser destinatarios finales de políticas que en muchos casos pueden ser ajenas a sus demandas o intereses” (Ibidem: 63)

Esta idea, también denominada empoderamiento, ha sido más escuchada o leída que puesta en acción, porque aunque pueda invocarse en algunos casos, generalmente las políticas han sido y siguen siendo planificadas y ejecutadas *desde* el Estado y *hacia* los beneficiarios seleccionados, lo cual no hace mucho por promover la participación.

En esta cadena de causas y consecuencias, como acertadamente puntualiza Pautassi (Ibidem: 65), probablemente la posibilidad real de ejercer los derechos dependerá de las posibilidades de los “sectores en condiciones de pobreza de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará a su vez condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales.”

A partir de ese razonamiento, un paso definitivo para alejar a las políticas de Estado de la lógica de entrega de beneficios y acercarlas a la expresión de ciudadanía pasa por que los titulares de derechos puedan recurrir a la justicia para reclamar en caso de que se vean impedidos de acceder a su disfrute. En efecto, si se acuerda en que el núcleo central de un derecho social es la relación directa que existe entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, se comprende que se requiere de algún tipo de mecanismo de seguimiento y control de responsabilidad que involucre a los actores del proceso de definición de políticas (Abramovich y Pautassi, 2009: 22).

Al igual que con los otros estándares, en este caso los Estados no sólo tienen la obligación de no impedir el acceso al uso de recursos judiciales sino fundamentalmente la obligación positiva de organizar los recursos institucionales de forma tal que los ciudadanos puedan utilizarlos. Esto implicaría asegurar que todos los ciudadanos puedan acceder a servicios de asistencia jurídica o reclamar por sí mismos, lo cual requiere que este estándar se integre en el diseño de las políticas.

La CIDH ha elaborado cuatro estándares relativos a la garantía de acceso a la justicia:

- 1) Remoción de los obstáculos financieros, materiales y culturales que impiden acceder a los tribunales y a los recursos de protección disponibles;
- 2) Existencia de criterios objetivos para el otorgamiento de servicios sociales, programas y beneficios asistenciales que limiten los márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades públicas (mecanismos de queja o reclamo ante la denegación de derechos por la administración pública; sistemas adecuados de monitoreo y fiscalización).
- 3) Existencia de los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales: se consideran indicadores generales sobre garantías judiciales para todos los derechos, sin perjuicio de que respecto de algunos puedan incorporarse algunas garantías judiciales específicas. Por ejemplo, el derecho a la vivienda comprende la prohibición de desalojos forzosos sin debido proceso.
- 4) Tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos: recursos que puedan ser empleados en situación de urgencia y que funcionen de forma sencilla y rápida para reparar violaciones en circunstancias extraordinarias; la existencia de remedios cautelares o preventivos, como por ejemplo para el acceso a tratamientos médicos urgentes.

Otro componente sería determinar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales disponibles para la protección de los derechos sociales, tales como los obstáculos o facilidades para la legitimación de grupos o sujetos colectivos, o de organizaciones no gubernamentales, procedimientos, reformas judiciales y políticas públicas que favorecen el denominado “litigio de interés público”.

Es evidente, más allá de las expresiones de los expertos, que sin la participación de la ciudadanía resulta casi imposible anticipar *ex ante* la sencillez que un proceso judicial puede tener para una persona en situación de vulnerabilidad, ya que la percepción está intrínsecamente vinculada a su experiencia, a sus *habitus* y a la magnitud y forma de los capitales con que cuenta.

## Los indicadores

Diseñar y utilizar indicadores permite poner en diálogo y confrontar un principio abstracto con la empiria. En el caso de los DESC, el proceso aún se encuentra en etapas de definición y discusión, pero existe un cierto consenso en cuanto a una serie de propuestas derivadas de la CIDH que se han utilizado para analizar el grado de cumplimiento de los derechos previstos en el Protocolo de San Salvador<sup>36</sup>.

Una primera definición pasa por el tipo de indicadores que se utilizan. La CIDH utiliza tres:

- **Indicadores estructurales:** se trata de identificar qué medidas han tomado los Estados para hacer accesibles los derechos; cómo se han organizado a nivel institucional; si se han adoptado medidas legislativas, programas, políticas, normas jurídicas, etc.
- **Indicadores de proceso:** buscan medir la calidad y magnitud de las acciones que los Estados están llevando a cabo. El objetivo es monitorear las políticas públicas teniendo en cuenta si se orientan a la progresiva realización de derechos.
- **Indicadores de resultado:** se orientan a medir los impactos de las estrategias e intervenciones de los Estados.

Además de estos indicadores -que son de corte más bien cuantitativo- se utilizan también señales de progreso que, al igual que la metodología de investigación cualitativa, parte de la idea de que son los actores sociales quienes definen y significan la situación y califican al fenómeno que se evalúe.

Obviamente, no se trata de acercamientos que se excluyan mutuamente y de hecho Pautassi (Ibidem: 7) propone un acercamiento de triangulación que seguramente podría enriquecer

---

<sup>36</sup> Se trata de un protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en El Salvador en 1988

la evaluación, ya que la verificación empírica de algunos indicadores no siempre tiene capacidad de informar acerca de si los titulares efectivamente pueden acceder al goce de un derecho.

Además, la CIDH utiliza tres categorías (Pautassi, op cit: 79 y ss) a las cuales pueden aplicarse los indicadores:

- **Recepción del derecho en el sistema legal:** se trata de analizar de qué manera se ha incorporado el derecho en cuestión en el sistema normativo interno, en las prácticas de los organismos del Estado y en las políticas públicas. Incluye entre otros aspectos la consideración acerca de qué tan precisa ha sido la definición de las obligaciones del Estado con relación a ese derecho; cuáles son las condiciones que se fijan para su ejercicio y las garantías y vías de reclamo previstas.
- **Capacidades estatales para la satisfacción de los derechos:** refiere a las maneras en que los Estados se organizan para implementar los derechos. Implica verificar si están dadas las condiciones para garantizar los derechos: de qué forma se distribuyen los recursos; si existen organismos específicos; cómo se definen las metas y estrategias; qué alcance y cobertura tienen los servicios o programas; de qué manera se gestionan (si existe una distribución clientelar, por ejemplo); cuáles son los obstáculos a que se enfrentan para materializar la voluntad política; qué mecanismos de control y monitoreo se han implementado; de qué forma se distribuyen las responsabilidades en la estructura del Estado; si se articulan con instituciones de la sociedad; si se verifica fragmentación o superposición, etc.
- **Contexto financiero y compromiso presupuestario:** busca medir con qué recursos cuenta el Estado y de qué manera los distribuye. Por ejemplo, qué porcentaje del PBI destina al Gasto Público Social. La idea de base es que las decisiones de asignación de recursos por parte del Estado repercuten sobre las familias. Particularmente, si el Estado deja de destinar recursos a algunas áreas como salud, saneamiento, educación o vivienda lo que hace es transferir los costos derivados de atender esos aspectos a las familias.

No solamente se trata de una medida regresiva sino que suele empeorar las condiciones de vida particularmente de las mujeres.

Para precisar el análisis se incorporan tres de los estándares:

- Igualdad
- Acceso a la justicia
- Acceso a la información y participación

La utilización conjunta de los indicadores y las categorías considerando como ejes transversales a estos tres estándares permite precisar, desagregar y orientar de forma más certera la evaluación de las acciones de los Estados hacia la concreción de los DESC.

Se propone a continuación el análisis de un caso específico de política pública a partir de este marco. Cabe aclarar que no pretende ser una evaluación exhaustiva sino solamente poner a prueba la aplicabilidad del enfoque propuesto para el estudio de un caso concreto.

## **El Plan de Inclusión Social**

A principios de la década de 1980, gracias a la puesta en marcha de políticas nacionales de promoción industrial, la provincia de San Luis (Argentina) transformó drásticamente su estructura productiva ya que se instalaron numerosos establecimientos que llegaron a emplear a más del cincuenta por ciento del total de ocupados. Por primera vez la provincia dejó de ser expulsora de habitantes para convertirse en el destino idealizado por muchos argentinos como el lugar del pleno empleo.

Sin embargo, las leyes preveían un plazo a partir del cual los beneficios comenzaban a reducirse. Teniendo en cuenta que los años de gracia no habían sido aprovechados por las administraciones locales para promover interrelaciones con las industrias promocionadas, la finalización de la *etapa dorada* de beneficios promocionales trajo como consecuencia principal un lento pero sistemático aumento de los índices de desocupación

derivado del cierre de industrias o de su traslado a otros lugares del país.

Como puede suponerse, la caída del empleo en el sector industrial implicó que una masa importante de trabajadores perdiera no sólo su posibilidad de obtener ingresos sino también de las protecciones asociadas a la posesión de un empleo “protegido”: obra social, seguros, aportes jubilatorios, etc. Parafraseando a Bustelo (2003), los desempleados perdieron no sólo el salario que fundamentaba *su autonomía vital y moral* sino también la posibilidad de acceder a un sistema de protección para sus familias.

Los estudios realizados sobre la distribución del empleo por ramas de actividad indican que hasta el comienzo de la década de 1990, el 50% de los ocupados trabajaba en el sector secundario de la economía. Sin embargo, a partir de 1991 se verifica una importante caída, y, consecuentemente, un aumento de los ocupados en el sector terciario de la economía. (Páez, 2004)

En 2003, más del 80% de los ocupados trabajaba en el sector terciario, en empleos precarios, inestables y, en un gran porcentaje, poco calificados.

Así las cosas, en mayo de 2003 el recientemente electo gobernador anunciaba la puesta en marcha del “*más ambicioso plan social del país*”: el Plan de Inclusión Social (PIS).

## **Prestaciones y contraprestaciones**

En concreto, *el más ambicioso plan* se operacionalizó mediante la Ley 5373:

- Declaración de “Emergencia Social” en la provincia
- Creación del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”
- Establecimiento de una “colaboración económica de carácter no remunerativo” para sus beneficiarios<sup>37</sup>.

---

37 En el año 2003 el monto se fijó en \$330 y en la actualidad llega a \$850, unos U\$S 100.

- Definición de la contraprestación a realizar: a cambio de esa “colaboración económica”, los beneficiarios deben realizar “prácticas” de ocho horas diarias, cinco días a la semana<sup>38</sup>
- Beneficios adicionales: de acuerdo con la Ley, los beneficiarios reciben cobertura de la Obra Social del Estado Provincial (aunque no aportan) y también de una ART.

Cabe destacar que la norma no especifica los contenidos, características o destinatarios del Plan que crea. Solamente hace referencia a dos aspectos: la contraprestación y el monto del beneficio.

Más de cuarenta mil sanluiseños se inscribieron en el Plan. La consecuencia fue una abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca alcanzó los dos dígitos. De todas maneras, no podría atribuirse todo el mérito a la aplicación del Plan ya que a nivel nacional las tasas de desocupación mostraron también un importante descenso.

Estudios previos (Páez, 2009; Bussetti, 2010) han demostrado además que los “empleos” en el Plan, analizados a la luz de cualquiera de las conceptualizaciones relativas a *precariedad*, se muestran como ocupaciones situadas en las antípodas de lo que podría considerarse un empleo digno, un buen empleo, o al menos una ocupación estable:

- Los beneficiarios no tienen recibo de sueldo
- Cobran en una cuasimoneda llamada “Cheque de Inclusión”
- No son registrados por su empleador (el Estado provincial) y tampoco aportan por sí mismos al sistema jubilatorio. Tampoco reciben asignaciones familiares.
- La mayor parte del tiempo desarrollan sus tareas al aire libre y sin elementos de protección apropiados.
- Las tareas que desarrollan no mejoran sus capacitaciones previas ni fortalecen sus competencias laborales, ya que la

---

38 De todos modos, en la práctica los beneficiarios declaran trabajar un máximo de 7 horas diarias (Bussetti y Olguín, 2005)

mayor parte tiene que ver con desmalezamiento de espacios públicos.

- Si bien desde el discurso se afirma que el Plan seguirá vigente hasta tanto queden desocupados en la provincia, en la práctica la ley requiere ser prorrogada anualmente por la Legislatura para continuar en vigencia.

## **Destinatarios**

La formulación inicial del Plan partió del discurso de asunción del gobernador. Si bien con el tiempo alcanzó algún grado mayor de sistematicidad, el Plan ya se encontraba en vigencia cuando se dio a conocer una *enumeración* de destinatarios:

*“está dirigido a todos los ciudadanos desocupados de la Provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo. Se garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefes de hogar, mujeres mayores de cuarenta (40), cincuenta (50) y sesenta (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de cuarenta (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de dieciocho (18) años y de todo sector de la población en estado de emergencia social” (Presupuesto 2004).*

Como puede observarse, el hecho mismo de que parta de una enumeración hace suponer que no se previó para el Plan un alcance universal. Sin embargo, de lo anterior se desprende que en principio se destina a ciudadanos desocupados mayores de 18 años. Sin embargo, hay una referencia expresa a “todas las personas con capacidades diferentes”.

En la práctica, según se ha podido comprobar en estudios previos (Bussetti, Páez y Olgúin, 2005), menos del 40% de los beneficiarios del plan eran jefes de hogar y el 60% eran cónyuges o hijos. Al mismo tiempo, del total de ocupados en otras actividades, el 50% se definía como jefe de hogar. Así, el universo de receptores del plan quedó configurado de forma diferente, algo que

probablemente se haya relacionado con que casi el 60% de quienes recibían el plan en ese momento eran mujeres.

Otro dato de interés es que en ese momento el 55% de quienes participaban del plan tenían menos de 35 años. De hecho, en 2005, la mayoría de los ocupados de entre 17 y 25 años se desempeñaban en el Plan.

Adicionalmente, casi el 50% de los varones menores de 25 años que se desempeñaba en ese momento en el Plan había al menos terminado su educación secundaria, mientras que más de un 35% de las mujeres tenía el mismo nivel educativo. Por otro lado, considerando todas las edades, casi un 10% de los beneficiarios decía tener estudios universitarios (completos e incompletos).

Evidentemente, el nivel de formación de estos beneficiarios supera largamente las calificaciones requeridas para realizar tareas de limpieza y forestación requeridas por el plan.

En una segunda formulación del Plan (también en 2003 pero incluida en el Presupuesto 2004), se hacía referencia a dos clases de beneficiarios:

- **“45.000 beneficiarios** que percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos Trescientos \$300,00 mensuales, y
- **500 beneficiarios (coordinadores)** que percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos \$450,00”.<sup>39</sup>

La norma no hacía distinción entre las tareas o los requisitos que debían cumplir los beneficiarios para estar incluidos en una categoría, sino que solamente distinguía el monto de la prestación. En la práctica, la tarea de los **coordinadores** consiste en ser responsables de una determinada **parcela**, controlar la asistencia del resto de los beneficiarios, etc.

## Financiamiento

En el momento de su lanzamiento, el presupuesto de la provincia no había contemplado los recursos necesarios para ello.

---

39 Estos montos se han ido incrementando a lo largo de los 9 años de vigencia del Plan. Ver nota 5.

Por lo tanto se realizó una reasignación *de emergencia* que permitiera contar con los dineros públicos necesarios para las transferencias a los más de cuarenta mil inscriptos.

Así, una vez creado el Plan, el Poder Ejecutivo provincial - haciendo uso de sus facultades de reasignación de fondos <sup>40</sup> - estableció las fuentes de financiamiento mediante el Decreto 71/03. La mayor parte del financiamiento destinado al PIS (72 de los 74 millones de pesos) surgió de partidas originalmente asignadas a obra pública: alrededor de 23,5 millones de pesos previstos para la construcción y reparación de diques, 12 millones asignados a la ampliación de la red vial de la provincia, más de 6 millones y medio que servirían para obras de saneamiento y más de 24 millones destinados a *Ejecución de Obras*. Un análisis más detallado muestra que se reasignaron montos previstos para una extensión de las redes de agua potable y de cloacas, para construcción y mantenimiento de edificios y equipos destinados a atender la salud de la población, para la construcción y mantenimiento de escuelas, y para la construcción de viviendas. (Páez y Bussetti, 2009)

Quizá podría acordarse en que, a partir de un diagnóstico *de “angustiosa necesidad y el pedido de miles de comprovincianos que atravesaban la dramática situación de encontrarse sin empleo y sin oportunidades”*<sup>41</sup> podían demorarse algunos puentes y autopistas, sin embargo, cabe preguntarse si el hecho de haber privilegiado el financiamiento del Plan por sobre otro tipo de gastos públicos sociales como obras de agua potable y cloacas, mantenimiento de edificios escolares y centros y equipos de salud es una medida de gobierno apropiada para el bienestar general de la población.

En el Presupuesto 2004 el monto asignado al PIS aumentó 100 millones con respecto al fijado por el Decreto 71. Si bien el monto total destinado al Plan es mayor en la actualidad, fue en 2004 cuando alcanzó el máximo porcentaje con relación al presupuesto

---

40 Por ley el Poder Ejecutivo Provincial está autorizado a “disponer las reestructuraciones que considere necesarias, incluido cambio de Jurisdicción, Finalidad y Clasificación Económica” tanto dentro de la suma total del presupuesto dentro de cada partida. Esta disposición se aplica también a los Presupuestos de los Organismos Descentralizados Autofinanciados. Ver Ley N° VIII-0253-2004, entre otras.

41 Esto se sostiene en la primera parte del libro San Luis...una política social diferente, publicación oficiosa que en 2004 se propuso dar cuenta de la importancia del Plan de Inclusión en la vida de los sanluiseños.

total. En efecto, en ese año el Estado provincial destinó más del 45% del gasto público social Gasto Público Social (GPS) al financiamiento del Plan. En otras palabras, particularmente en 2004, se privilegió claramente la asistencia a desocupados por sobre Educación, Salud y otras áreas asociadas al Bienestar Social.

Esta opción por una política en desmedro de otras también se pone de manifiesto si se consideran las fuentes de financiamiento necesarias para sostener un programa de esta magnitud. Luego de la reasignación masiva efectuada a mediados de 2003, la mayor parte de los fondos asignados al PIS provenían de Rentas Generales. Sin embargo, incluía también otras fuentes de financiamiento ((Páez y Bussetti, *ibídem*)

- Transferencia de Servicios Asistenciales - Ley 24.049: esta Ley, sancionada en 1992, faculta al P.E.N. a transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio De Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. La referencia en el Presupuesto provincial a esta ley remite a fondos recibidos del Estado Nacional como compensación para el desarrollo de los fines previstos por la Ley de transferencia.
- POSOCO y PROSONU: En 1990 el gobierno nacional creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. En 1992 fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados” y de impuestos recaudados por el Estado Nacional. La ley que transfería estos fondos explicitaba que los mismos debían aplicarse específicamente a esos programas, lo cual no fue respetado estrictamente por todas las jurisdicciones provinciales.
- Recupero de cuotas de viviendas y Recaudación FONAVI: se trata de fondos derivados de las cuotas mensuales que abonan quienes son beneficiarios (propietarios) de viviendas construidas por el Estado Provincial.

- Ley 23.966: se trata de fondos coparticipables derivados de la Ley de Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al proceso económico.

Teniendo en cuenta que se trata de fondos que, en su mayoría, se giran con un destino específico, cabe suponer que el cambio en la composición interna del GPS pueda estar relacionado precisamente con la necesidad del Ejecutivo provincial de adecuarse a la norma.

Al mismo tiempo, durante el auge del Plan resultó llamativo el escaso porcentaje de recursos destinados a la salud pública, particularmente si se tiene en cuenta que en este rubro las partidas destinadas a personal suelen permanecer estables. En consecuencia, quizá haya que considerar el hecho de que los beneficiarios del Plan tienen acceso a una cobertura de salud por parte de la Obra Social del Estado provincial (DOSEP). El único aporte que recibe la obra social proviene del Estado, ya que a los beneficiarios no se les realizan los descuentos correspondientes. De esta forma, tomando por ejemplo la información que se consigna en el Presupuesto 2004, el Estado aportaría al sistema de Salud, además de lo consignado en la partida específica, unos 11 millones de pesos más.

Por otro lado, a lo largo del período considerado también se observan modificaciones en la composición interna de los fondos destinados al sostenimiento del Plan de Inclusión. Así, mientras que en el Presupuesto 2004 un 99.5% de los fondos previstos tenían como destino Transferencias (pago a los beneficiarios), en 2007 habían caído a menos del 90%. Este dato podría indicar que la permanencia del Plan en el tiempo ha derivado en una progresiva burocratización, ya que los incisos que muestran un mayor crecimiento son las destinadas a Personal y Bienes de Consumo.

En cualquier caso, la síntesis no puede descuidar el hecho de que, a partir de 2004 ha disminuido progresivamente el monto destinado directamente al que se sostiene como principal objetivo del Plan de Inclusión: brindar ingresos a aquellos que no lo tienen. Aún dejando de lado el ambicioso alcance previsto originalmente, no es un dato menor.

## ¿Y los derechos?

En su discurso de asunción, el gobernador caracterizaba a la desocupación como una violación a los derechos humanos, cuya última consecuencia sería la *ruptura del pacto social*. La provincia de San Luis, de acuerdo con su discurso, había sido puesta en esta situación por las malas políticas del gobierno nacional. Sin embargo, sostenía también que

*“En San Luis mientras tengamos desocupados, mientras no estén todos incluidos en el tejido social, mientras existan aprovechados y reglas que los cobijen, mientras no desterremos la corruptela, mientras no desterremos la politiquería, mientras no entendamos que el único fin del dirigente político social es el bien común y mientras existan excluidos nos vemos en la obligación de decir que también está roto el pacto social<sup>42</sup>.” (Suárez Godoy, 2004: 8)*

Claramente el discurso pone de manifiesto el supuesto de que *ocupado* equivale a *incluido*. Sin embargo, más adelante se ligan a la exclusión otros factores como la corrupción, que, junto con la falta de empleo, estarían en el origen de la situación de exclusión.

Al referirse específicamente al Programa que se crearía, el gobernador sostenía que *para pertenecer al primer mundo es necesario*

*“que no hayan (sic) exclusiones, que estemos todos incluidos en la sociedad. Este es el programa más fuerte que vamos a iniciar y el eje de nuestras políticas incluir a todos los puntanos, incluir a todos los ciudadanos” (Ibidem: 9)*

---

42 A primera vista, parecería el discurso de un opositor al gobierno saliente, sin embargo Alberto Rodríguez Saá es hermano de quien gobernó la provincia de San Luis entre 1983 y 2003.

Para el logro de ese objetivo, la primera decisión del gobernador fue crear el Ministerio de la Cultura del Trabajo. Sus funciones, de acuerdo con el titular del Ejecutivo provincial, eran:

*“instrumentar este ambicioso plan de inclusión social para todos los puntanos. Vamos a encontrar los fondos para solucionar todos los problemas, vamos a renunciar a todas las prebendas, vamos a hacer todos los sacrificios. Porque este Ministerio tiene por objetivo crear fuentes de trabajo, mantener las fuentes de trabajo existentes y perfeccionar a nuestros chicos para que nuestros chicos tengan las mejores fuentes de trabajo”*

Sobre el final del discurso aparece otro componente del concepto de exclusión: son excluidos aquellos a quienes *“la ciencia y la técnica excluyen del mercado laboral”*.

Es recién luego de esa mención cuando se le adiciona a *Inclusión* el adjetivo “social”. Siempre de acuerdo con el gobernador,

*“inclusión social es algo mucho más grande y que comprende las tres realidades, el problema del que no quiere trabajar que es un nicho estructural, porque culturalmente así lo han dejado; el problema de la era industrial, el de la explotación y el nuevo problema es que ya no lo necesitan.”*

Vale decir: sujetos indefensos y carentes de estrategias para hacer frente a las situaciones en las cuales “los han dejado”. Para “sacarlos” de esa situación aparece la mano del Estado.

Entonces, la creación del Ministerio de la Cultura del Trabajo se propone como una respuesta a esos tres “problemas culturales”. (Ibidem: 10)

*“Vamos a cumplir lo que hemos dicho, le vamos a dar trabajo a los 30.000 puntanos desocupados<sup>43</sup>, a todos. A las madres solteras. A las mujeres jefas de hogar. A las mujeres mayores de 40. A las mujeres mayores de 50. A las mujeres mayores de 60 años. A las mujeres mayores de 60 años que nunca tuvieron una oportunidad de trabajar. A los discapacitados. A nuestros hermanos con capacidades diferentes, que quieren tener igualdad de oportunidades, tenemos que darle trabajo. A los hombres mayores de 40 años que cuando pierden el trabajo sienten vergüenza. Vamos a respetar los derechos del niño y les vamos a dar trabajo a los padres desocupados mayores de 40 años. A nuestros estudiantes para que estudien trabajando como se hace en todos los países del mundo. Les vamos a dar trabajo a todos los puntanos”. (Ibidem: 11)*

En consonancia con este planteo, la primera versión de este Plan se conoció como “Trabajo por San Luis. Desocupación Cero”.

Cabe, además, otra reflexión: si se considera la enumeración que se hace desde el discurso oficial acerca de la población objetivo que se piensa para el Plan, entonces ¿a quiénes se consideraba en ese momento *incluidos*? En principio, desde la óptica oficial, sólo estaban incluidos los habitantes de la provincia menores de 40 años (pero mayores de 18), que no fueran discapacitados, estudiantes o madres solteras.

## **¿De qué inclusión hablamos?**

Las definiciones de los *qué* y *para qué* suelen estar presentes cuando se expresan los fundamentos de las políticas públicas, pero en este caso se fundamentó desde “la necesidad de miles de comprovincianos”. El argumento teórico vendría mucho más tarde, de la mano de un libro llamado “San Luis...una política social diferente” (Suárez Godoy, 2004), que utilizó –con muy pocos

---

43 Cabe destacar que si bien a partir de los datos de la EPH podía calcularse para la provincia una tasa de desocupación que equivalía a 30.000 personas, este hecho no había sido aceptado por el gobierno de la provincia. De hecho, esta fue la primera referencia al tema, que muchos vieron como una maniobra discursiva que permitiría rápidamente afirmar el éxito del plan.

miramientos- el marco teórico de una tesis de maestría publicada en internet<sup>44</sup>.

En efecto, “el libro del plan” presenta un apartado denominado “Marco Teórico” que reproduce palabra por palabra el que presenta la tesis citada. Si bien se consigna la autoría al principio, el texto se toma en forma literal y se omite un detalle no menor: el título de la tesis. Se comprende la importancia del “detalle” si se tiene en cuenta que la tesis mencionada tenía por objetivo desarrollar los conceptos de inclusión y exclusión, sí, pero en relación con formas que el Estado debiera prever para incluir a los ciudadanos discapacitados.

Ni entonces ni con posterioridad el Poder Ejecutivo precisó lo que entendía por “inclusión social” y, salvo la referencia ocasional a que la desocupación equivale a una violación de los derechos humanos, tampoco se precisó el alcance de los derechos.

Más allá de las definiciones, parece obvio que el concepto con el cual se trabaja es –al menos- limitado: para resolver una situación de exclusión social alcanzaría, de acuerdo con el Estado provincial, con transferir recursos. Si bien puede acordarse con Lo Vuolo (1995) en que “el ingreso personal es el *medio* fundamental de *acceso* a las instituciones que definen el proceso de *inclusión social*” y que por lo tanto la carencia de un nivel adecuado de ingreso personal sería clave para que se ponga en marcha un proceso de *exclusión social*, de ninguna manera puede acordarse en que sea el único medio.

Además, si bien el beneficio no tiene restricciones en cuanto a la cantidad de “planes” que puede acumular un solo grupo familiar, obviamente se trata apenas de un ingreso de subsistencia, por lo tanto caben serias dudas acerca de las capacidades redistributivas de esta política.

## **El Plan de Inclusión Social a la luz de los indicadores**

En el discurso ya mencionado, el titular del Poder Ejecutivo provincial realizó varias referencias a derechos: “*derecho a decirle que no a la exclusión social*”; “*buscar el camino para darle a nuestra gente primero la inclusión que se merecen por derecho*”; se debe

---

44 La referida tesis lleva por título “Discapacidad: Exclusión/Inclusión” y pertenece a Andrea Avaria Saavedra, de la Universidad de Chile.

*“refundar el pacto social son los derechos humanos, los derechos sociales, las libertades y derechos de los ciudadanos, los derechos de la mujer, negados y silenciados en la República Argentina, los derechos del niño, plenamente. Los requisitos del nuevo Pacto Social son la legalidad, la racionalidad, los derechos humanos, el optimismo, las garantías al progreso, el capital y la inclusión social.” (Ibidem: 9)*

En principio, la herramienta fundamental para refundar el pacto social vendría de la mano del Plan de Inclusión Social. Justamente, ya que desde el discurso se afirma un camino que parece orientado plenamente a la efectivización de los DESC, cabe analizar a esta política pública teniendo en cuenta el enfoque de derechos.

Para ello, en primer lugar se toman en cuenta la categorías antes explicitadas:

- Recepción del derecho en el sistema legal:
- Como ya se dijera, el Plan de Inclusión se puso en marcha mediante una ley Provincial (5373/03) y los fondos se reasignaron por decreto. En cuanto a las obligaciones del Estado, la ley no es muy precisa:
- Declara “Emergencia Social” en la provincia por el término de un año
- Crea el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”
- Faculta al Poder Ejecutivo Provincial a celebrar convenios con el sector privado para incorporar beneficiarios del Plan en el desarrollo de proyectos de interés público
- Exime al Poder Ejecutivo de respetar los procedimientos y normas establecidos por otra ley, la de Contabilidad, Administración y Control Público
- Autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las asignaciones de fondos que se requieran

Un aspecto relevante es que el artículo 7 de la ley se opone de forma contundente a la posibilidad de considerar que se trata de una política originada en el enfoque de derechos:

*“No siendo este Plan de inserción de naturaleza laboral ni administrativa, la Autoridad de Aplicación establecerá los derechos y obligaciones de los beneficiarios del Plan, quedando autorizada, en caso de incumplimiento, a dar de baja a los mismos en cualquier momento en razón de la especial naturaleza de la relación”.*

Si bien casi inmediatamente se creó el Ministerio de la Cultura del Trabajo, cuya función sería exclusivamente implementar el Plan en tanto autoridad de aplicación, nunca se especificaron los derechos y obligaciones.

De esa forma queda descartado que se trate de una implementación de derechos y también toda posibilidad de reclamo, dada la “especial naturaleza de la relación”.

La única obligación concreta para el Estado parece ser la que establece el artículo 8:

*“Los beneficiarios del Plan percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos Trescientos (\$ 300) mensuales. El Poder Ejecutivo Provincial, por vía reglamentaria, instrumentará una forma ágil de pago a los beneficiarios, garantizando que todos ellos perciban esa suma en mitades, en forma quincenal.”*

Teniendo en cuenta los indicadores de progreso, podría afirmarse que en este caso coincidiría la mirada estructural con el indicador de proceso, ya que desde 2003 la Ley se ha ido prorrogando pero no ha cambiado su formulación.

Otro hecho a considerar aquí es que, luego de una consulta popular algo *sui generis*<sup>45</sup>, se incorporó a la Constitución de la provincia el Artículo 11 bis, que establece:

---

45 La ley provincial de convocatoria para las elecciones para renovación de cargos electivos nacionales, provinciales y municipales realizadas en octubre de 2011 incluyó una consulta popular que pedía a los ciudadanos votar “Sí” o “No” a la reforma constitucional para incluir estos nuevos derechos y un inciso especial para reconocer los derechos preexistentes de las comunidades aborígenes. De acuerdo con la información oficial, la propuesta resultó

*“Esta Constitución reconoce todos los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, a los que considera un piso, por sobre el cual la Provincia de San Luis puede establecer mayores derechos y garantías. Todos los habitantes de la Provincia, gozan de los Derechos de Inclusión Social y de Inclusión Digital como Nuevos Derechos Humanos fundamentales”*

De acuerdo con este artículo, debería entenderse a estos dos derechos como superadores del “piso” establecido en la Constitución Nacional. Sin embargo, como se dijera, no queda para nada claro de qué manera esta reforma constitucional obliga al Estado provincial.

- **Capacidades estatales para la satisfacción de los derechos:**

- Si el análisis de esta categoría parte de considerar que se creó un ministerio específico, se podría considerar que el indicador de proceso sería alentador.

Sin embargo, caben aquí algunas puntualizaciones:

- Las metas y estrategias: en coincidencia con la voluntad del titular del Poder Ejecutivo de “dar trabajo a todos los sanluseños”, originalmente la meta del Plan se planteó como “Desocupación Cero”. Luego de que el plan entrara en vigencia, y ante la evidencia de que de todas formas la tasa de desocupación era superior a cero, se cambió la denominación por “Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis”.
- Gestión: con el transcurso del tiempo el eje de la política pública en la provincia volvió a cambiar, el ministerio se transformó en un “programa” y, si bien se mantuvo la prórroga de la Ley de emergencia, comenzó a disminuir sensiblemente la cantidad de beneficiarios del Plan. Hay abundancia de información periodística acerca de manejos de tipo clientelar en torno al Plan. Sin embargo, el Estado provincial nunca ha hecho públicos mecanismos de control

---

aprobada por más del 80% (cabe destacar que el porcentaje surge de considerar solamente a quienes votaron por Sí o por No, pero no contempla los votos en blanco, que, de acuerdo con información periodística, habría superado el 40% de los votos válidamente emitidos)

y monitoreo y ni siquiera ha publicado una lista de beneficiarios<sup>46</sup>.

- Cobertura y alcance: de acuerdo con datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas sociales correspondientes al año 2005, en San Luis más de un 24% de la población mayor de 18 años era beneficiaria de un plan de empleo. San Luis era la provincia argentina donde se observaba una mayor *relevancia* de la cobertura combinada de los planes nacionales y provinciales de empleo.
- Distribución de responsabilidades en la estructura del Estado: no existe mucha información oficial al respecto. En función de la información que consta en los Presupuestos provinciales, los fondos destinados al Plan fueron cambiando en cuanto a su distribución interna: si al comienzo se destinaban casi exclusivamente a “transferencias” (pago del beneficio), con el correr del tiempo fueron aumentando en participación partidas destinadas a personal y a bienes y servicios, lo cual podría sugerir una ampliación de la estructura. Sin embargo, cabe tener en cuenta que uno de los principios sobre los que se asentó el plan era, justamente, la “ausencia de intermediarios”. Como se desprende del texto de la ley, las definiciones en cuanto a la permanencia de los beneficiarios dentro del Plan quedan exclusivamente en manos del Poder Ejecutivo.
- **Contexto financiero y compromiso presupuestario:** Como se dijera, los fondos que se destinaron originalmente al Plan estaban asignados principalmente a obras públicas. Sin embargo, resulta complejo analizar las tendencias a largo plazo ya que a lo largo de la década de 1990 hubo considerables modificaciones en cuanto a las áreas a las que se orientaron los recursos provinciales. En efecto, los ítems que conforman el gasto social de la provincia evidencian sensibles variaciones que muestran la variabilidad de la asignación de los fondos públicos en la provincia.

---

46 Entre otras cosas, como consecuencia de eso, los ciudadanos de San Luis que deseen acceder a la Asignación Universal por Hijo deben recurrir al gobierno de la provincia para que emita un certificado en el que conste que no reciben el beneficio del Plan.

Como consecuencia de estos cambios de destino, se advierte claramente que el Estado dejó de destinar recursos a muchas áreas que tienen que ver con el efectivo disfrute de los DESC para privilegiar sólo a una: en algunos momentos el trabajo y en otros momentos la obra pública. Más allá de los discursos y de las tomas de posición, el análisis del destino de los fondos públicos permite comprender de qué forma se propone cada gobierno actuar en función del interés público y promover el bienestar general.

La cuestión que aparece como fundamental aquí no es tanto el foco de la asignación de recursos sino la evidencia de la variabilidad de ese foco. Más allá de cuáles sean las medidas concretas que un Estado elija, parece evidente que, si el objetivo que persiguen las acciones del Estado es lograr una sociedad cada vez más inclusiva, no sólo se requiere de una importante inyección de fondos sino, principalmente, del sostenimiento de las políticas a largo plazo, de que las mismas partan de un acuerdo social tan amplio como sea posible, de que existan formas socialmente aceptadas de monitoreo y de que puedan, efectivamente, llegar al objetivo planteado.

## **Igualdad, justicia, información**

Si se incorporan al análisis los ejes transversales, se comprende que:

- Si bien pueden considerarse “igualitarios” los requisitos de acceso al Plan, la permanencia no necesariamente lo es. Además, cabría cuestionar si mejora la igualdad en una sociedad porque alguien reciba una transferencia de dinero pero al mismo tiempo pierda la posibilidad de acceder a servicios de salud o vivienda o si, para recibirlo, como en el caso de muchas mujeres, debe recurrir a otras personas que suplan sus funciones dentro del hogar o dejar los hijos mayores a cargo de los menores.
- La misma permanencia del Plan en el tiempo da cuenta de que se trata de una política asistencial y parece indicar no ha logrado configurarse como una salida la exclusión, sino más

bien ha generado un escenario que posibilita el acceso al consumo pero que no logra mejorar la distribución de los ingresos monetarios ni generar bienes públicos que redunden en el bienestar general y/o mejoren la equidad.

- En lo que hace al acceso a vías de reclamo, claramente no se han previsto ni alentado desde el Estado.
- Finalmente, en cuanto al acceso a información y participación, el balance es también negativo. Como se dijera, nunca se han publicado ni siquiera las listas de beneficiarios, con lo cual el monitoreo se torna sumamente complejo. Además, no hay evidencia de que existan mecanismos de fiscalización y tampoco cómo se llega a la asignación del beneficio. De hecho, la única información oficial es la que consta en los Presupuestos provinciales, que sí se publican. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo está habilitado por Ley para realizar las reasignaciones que considere necesarias, es difícil anticipar hasta qué punto los Presupuestos reflejan la distribución real de fondos<sup>47</sup>.

En síntesis, pese a las declaraciones ampulosas e incluso a pesar de la reciente enmienda constitucional, el Plan de Inclusión no parece configurar un avance en torno a implementación de los DESC sino que se trata más bien una política de beneficios asistenciales. No se establece ninguna obligación para el Estado salvo transferir un determinado monto y no existen tampoco mecanismos de reclamo. Los destinatarios del Plan son solamente beneficiarios, no titulares de derechos. Parafraseando a Isuani (2005): el que da no tiene obligación de dar y por lo tanto el que recibe no tiene derecho a recibir. Queda así claramente de manifiesto que se trata de una política que más que asegurar ciudadanía intenta conseguir y sostener *clientes*.

Adicionalmente, aunque la política aquí analizada tiene características particulares y no generalizables, probablemente muchas de las deficiencias que se han observado con relación a su

---

47 Además, como no se publican las Cuentas de Inversión, resulta complejo comprender qué fue lo efectivamente gastado en cada rubro y partida

capacidad de efectivizar derechos se encuentren también en otras políticas sociales.

## **¿Qué rol le cabe al Derecho?**

Si se acuerda con Gargarella (2005) en que la Constitución Nacional, al garantizar los derechos, demanda que los intereses de las personas no queden condicionados a que se cumpla el “derrame” previsto por la teoría neoliberal y que sus derechos no queden supeditados a que la riqueza crezca primero hasta un nivel determinado, entonces podría pensarse que el derecho en tanto ordenamiento jurídico y, principalmente, la práctica de tribunales y de abogados tienen un importante rol que cumplir en lo que hace a la puesta en marcha de los mecanismos estatales necesarios para el efectivo goce de los DESC.

Como sostiene Bourdieu, el campo jurídico es también un lugar de luchas. Pero, incluso cuando esas luchas tratan de transformar las reglas del derecho, tienen que producirse de acuerdo con las reglas. Desde este punto de vista, podría decirse que, mediante la interposición de recursos o reclamos, por ejemplo, el derecho está luchando para que le sea reconocido su lugar también dentro del campo de las políticas públicas, para que se reconozca su competencia como garante de que éstas harán efectivos los derechos que los Estados se obligaron a garantizar.

En la provincia de San Luis, si bien no están previstos mecanismos administrativos o judiciales para ejercer reclamos relacionados con la asignación del Plan de Inclusión, tampoco parece haberse ocurrido a ningún abogado patrocinar un reclamo o interponer un recurso de amparo, como de hecho ha sucedido en otras provincias. En otras palabras, en San Luis no se advierte que el litigio basado en la operatividad de las cláusulas constitucionales haya generado nuevos escenarios o esbozado nuevas líneas de acción en materia de definición de los derechos en las políticas sociales.

No es la idea culpabilizar a los abogados y jueces por tal omisión. Más bien, parafraseando nuevamente a Bourdieu, se podría decir que “la magia” sólo actúa en un campo dentro del cual los agentes creen que el juego merece ser jugado, que las reglas son justas y que, si se juega de acuerdo con ellas se puede obtener un

premio o ganar. Quizá, en el origen de la cuestión haya que situar más bien la figura de lo que Trocello (2009) denomina “*ciudadanos siervos*”, producto de un régimen de dominación neopatrimonialista que, si bien es formalmente republicano, logra permanecer en el gobierno durante largos períodos mediante su apropiación de los recursos materiales y simbólicos del Estado (Ibidem: 375). En este esquema existe una institucionalidad informal, conformada a partir de prácticas particularistas, que llega a ser preponderante frente a la formalidad republicana. Así, la cultura política se caracteriza por procesos sociales de identificaciones colectivas que diluyen la percepción de ciudadanía. Si, además, se trata de sociedades con un alto grado de desigualdad social, gran parte de la población se sitúa en una relación de dependencia con relación al Estado, abonando el camino para las prácticas clientelares que aseguran electorados cautivos. En consecuencia, los ciudadanos quedan reducidos al papel de siervos del líder.

En términos del planteo inicial, esto implicaría ciudadanos que son formalmente reconocidos como titulares de derechos pero que viven a diario en situaciones en las cuales el Estado no provee de las condiciones para ejercerlos.

Si los estándares jurídicos pretenden servir de marco para la definición de políticas y estrategias de intervención, establecer criterios para la fiscalización y evaluación de políticas y cursos de acción y, en definitiva, precisar el alcance de los principios que establecen los tratados, entonces el derecho deberá demostrar en su propio campo de lucha que puede *extender la magia* y tomar acciones que obliguen al Estado a reconocer espacios de derechos.

Si no se logra, la lucha quedará definida a favor de la retórica vacía (o intencionada) y en contra de la efectivización de los derechos. Nuevamente con Bordieu, el derecho no es lo que dice ser: algo puro, completamente autónomo, etc. Pero el hecho de que se crea tal, y que logre hacerlo creer, contribuye a producir unos efectos sociales completamente reales. El tipo de efectos reales que se necesitan para mantener la “magia” pero, lo que es más importante, el tipo de efectos reales que se requieren para evitar que se pierda la confianza en los alcances de los propios instrumentos legales. Para evitar, en definitiva, que se continúen las prácticas que violan lo que dicen implementar.

## Bibliografía

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición” en *La medición de derechos en las políticas sociales*. Ediciones del Puerto, Buenos Aires, Argentina

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) ***El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales***. En: Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 368 p. Cap. VII. ISBN 9789871397389

Avaria Saavedra, A (2001) “Discapacidad: Exclusión/Inclusión”. En publicación: Revista Mad. No.5. Septiembre 2001. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Disponible en: <http://sociales.uchile.cl/publicaciones/mad/05/paper07.htm>

Bourdieu, Pierre (2003) *Los juristas, guardianes de la hipocresía colectiva*. Disponible en internet: [http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=668790&orden=88257](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=668790&orden=88257)

Bussetti, Mónica (2012) “Incluidos pero sin derechos” VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)

Bussetti, Mónica (2011) “Políticas Públicas de Inclusión. Un Estudio De Caso” XXVIII Congreso Internacional de ALAS, Recife, Brasil

Bussetti, Mónica (2007) “Plan de Inclusión Social, ¿una nueva forma de ingreso al mercado laboral?” V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Montevideo. Uruguay

Bussetti, Mónica y Olguín, Jorge (2005) “En San Luis no hay desocupados, hay incluidos. La ayuda social en San Luis en el 1er

Semestre de 2004” 3º Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste, San Juan, Argentina

Bussetti, Mónica y Páez, Mónica (2011) “San Luis, políticas de protección-*desprotección* social”. 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-ASET. Buenos Aires. Argentina.

Bussetti, Mónica y Páez, Mónica (2007) “Políticas sociales y creación de empleo” IV Encuentro de Investigadores en Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste- UNSJ- Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. San Juan, Argentina

Bustelo, Eduardo (2003) “¿Retornará "lo social"?”. En publicación: ICONOS. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador: Ecuador. Septiembre. 2003 1390-1249.

Disponible en: [http://www.flacso.org.ec/docs/i17\\_bustelo.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/i17_bustelo.pdf)

Gargarella, Roberto (2005) *El Derecho a la Protesta. El Primer Derecho*, editorial AD Hoc, Buenos Aires, Argentina

Isuani, Aldo (2008) “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces et al (Eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial

Isuani, Aldo (2005) “Exclusión social y consumo básico: hacia una Política de Inclusión Social en la Argentina”. Trabajo presentado al encuentro “El Plan Fénix en visperas del Segundo Centenario: Convocatoria de la Universidad Pública a la sociedad argentina”, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2005

Kant, Immanuel (s/f) [1795] *La paz perpetua* Ed. Aguilar. Buenos Aires, Argentina

Lo Vuolo, Rubén (1995) “La economía política del ingreso ciudadano” en *Contra la Exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*. Miño y Davila. Buenos Aires, Argentina

Naciones Unidas, ECOSOC “Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos: 05/12/2004” Disponible en internet:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/HRI.GE.N.1.Rev.7.Sp?Opendocument>

O'Donnell, Guillermo (2007) *Disonancias: Críticas Democráticas a la Democracia*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina

Páez, Mónica (2004) “El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del `90”. Tesis de Maestría en Economía y Negocios. Universidad Nacional de San Luis. Argentina

Páez, Mónica (2009) “Más empleo estatal y más precario” XXVII Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires. Argentina

Páez, M.; Bussetti, M.; Fernández, C.; Saibene, M. (2010) “Entre los devenires de las políticas públicas y los laberintos de los fondos públicos”. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. Argentina.

Páez, Mónica y Bussetti, Mónica (2009) “A un lustro de Inclusión. Balance, perspectivas” 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-ASET. Buenos Aires. Argentina.

Pautassi, Laura (2011) “Los desafíos en torno a la medición de Derechos en la Políticas Públicas”, clase en el Curso de Posgrado “Derechos Humanos y Ciudadanía. Debates en torno a la vigencia y exigibilidad”, FICES, UNSL, Noviembre de 2011, San Luis, Argentina

Pautassi et al (2003) Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? CELS. Disponible en internet: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis\\_jefes\\_jefas\\_oct2003.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf)

Suárez Godoy, E. H. (2004) *San Luis... Una política social diferente*. Tomo I: Marco teórico, puesta en marcha y testimonios del Plan de Inclusión Social. Payné S.A. San Luis

Trocello, María Gloria (2009) *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Editorial Nueva Universidad, UNSL, San Luis, Argentina

# CAPÍTULO IV

## Género y política municipal. Representación descriptiva y agenda de género en los municipios españoles

*María Jesús Rodríguez García*<sup>48</sup>

### Introducción

En general, la literatura sobre representación política y género atribuye un efecto positivo al número de mujeres elegidas en cargos públicos sobre el diseño de políticas *women friendly* (Dahlerup, 1998, 1996; Campbell, Childs, Lovenduski, 2009). La idea es que el hecho de que entre las autoridades públicas existan mujeres, y en la medida en que éstas constituyan un grupo lo suficientemente grande, si se quiere, una masa crítica (Dahlerup, 2006a; 2006b;

---

48 Profesora Investigadora Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL) Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España Asesora del Proyecto Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Luis. Argentina mjrodgar@upo.es

1988), podrán introducir asuntos de género en la agenda de actuación pública (Philips, 1995). Sea por su acción directa al proponer iniciativas, sea porque su presencia crea un ‘ambiente’ favorable a los asuntos de género, el aumento de la presencia de mujeres en las cámaras representativas suele explicar la inclusión de asuntos o políticas de género (Actchinson y Down, 2009; Grey, 2006; Mazur, 2002).

Parece lógico, por tanto, pensar que existe una fuerte relación entre representación descriptiva y representación sustantiva, en el sentido de que cuando aumenta la primera aumenta la segunda; entendiendo ésta como la actuación de los representantes a favor de los intereses de las mujeres de una manera responsiva (*acting for*) (Pitkin, 1967). Es así que desde la perspectiva de la política de presencia (Philips, 1995) parece haber acuerdo en que una condición necesaria para la representación de los intereses de las mujeres es la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones políticas (Campbell, Childs, Lovenduski, 2009). Este principio ha inspirado la inclusión de cuotas en las listas electorales de los partidos en la mayoría de los países que abogan por una democracia paritaria sobre la base de que aumentar el número de mujeres en política producirá un ambiente y una dinámica favorable a la representación sustantiva de los intereses de las mujeres.

Estas mujeres actuarían como *gatekeepers* en relación a los grupos e intereses de las mujeres, facilitando su acceso al proceso de toma de decisiones políticas, incrementándose por tanto la responsividad hacia ellas.

No obstante, los análisis suelen centrarse en el ámbito nacional o regional, y existen muy pocos análisis a nivel local, a pesar de ser una arena política en la que estos procesos pueden desarrollarse. El objetivo de este trabajo es analizar el efecto de la presencia de mujeres en las élites políticas locales sobre los procesos de toma de decisiones en el caso de los municipios españoles.

En el primer apartado se presentará el marco analítico general utilizado en los estudios sobre representación descriptiva y representación sustantiva, así como las debilidades que parecen mostrar tales argumentos. En el segundo se realiza una propuesta para la aplicación de dicho marco analítico en el nivel local, en la que se presentan algunas variaciones con respecto al marco analítico general. En el tercer apartado se explica la metodología,

datos y análisis propuestos a partir de la base de datos del *Internacional Metropolitan Observatory*, construida para España a partir de los datos censales de 2001. Por último, en el cuarto apartado se exponen los principales resultados y una discusión final.

## **Presencia y Representación Sustantiva: Modelo analítico general**

Los análisis empíricos a nivel nacional muestran que la presencia de mujeres entre las parlamentarias da lugar a mayor contenido de género en las políticas públicas-como representación sustantiva- -cuando esta presencia supone una masa crítica-como representación descriptiva- (Dahrelup, 2006).

Sin embargo existe un importante y amplio debate sobre los factores contextuales que inhiben o facilitan el efecto de la masa crítica, así como los umbrales mínimos necesarios para que esta masa crítica llegue a influenciar el contenido de la política (Philips,1995; Carroll, 2001). No obstante, los estudios también han mostrado que los gobiernos de izquierda, así como gobiernos fuertes basados en mayorías parlamentarias, parecen facilitar la acción de la masa crítica femenina, que se estima debe suponer al menos el 30% de los parlamentarios(Dahrelup,2006).

Desde esta perspectiva, la pregunta principal es, ¿en qué medida la representación sustantiva depende del número de mujeres elegidas en los cargos públicos? Pero también ¿qué otros factores podrían estar interviniendo o condicionando esta relación?

Con respecto a la primera cuestión, en general, las investigaciones que han utilizado el concepto de masa crítica, muestran evidencias favorables a la tesis de la presencia, pero no han aclarado el proceso a través del cual aumentar el número de mujeres en los puestos políticos produce un avance en la representación sustantiva de las mujeres (Bekwith y Cowell-Meyers, 2007). Ello ha generado un extenso debate en torno a qué tamaño es suficiente para hablar de masa crítica, es decir, cuándo es demasiado pequeña para producir un impacto en las políticas públicas y cuando es suficiente para asegurar iniciativas políticas

que representen los intereses de las mujeres<sup>49</sup> (Dahlerup, 2006). En este sentido, Celis et al. (2008) proponen que el hecho de que las mujeres representantes puedan hacer las cosas de forma diferente, no se basaría solamente en una cuestión de sexo y/o su número, sino en un conjunto de elementos que interactúan en los procesos y dinámicas socio-políticas en relación a la representación sustantiva de las mujeres, de lo que cabe derivar que estas interrelaciones puedan ser diferentes en los diferentes contextos socio-políticos e institucionales.

Ello nos lleva a la segunda pregunta planteada: ¿Qué otros factores podrían estar interviniendo en la relación entre presencia y representación sustantiva? Los estudios realizados, que fundamentalmente se han centrado en el nivel nacional, han permitido identificar diversos elementos que dan cuenta de condiciones bajo las cuales la élite política femenina puede contribuir a la incorporación de las políticas *women friendly* en la agenda de actuación pública (Becwith y Cowell-Meyers, 2007). Se trata principalmente de condiciones del contexto político institucional (orientación ideológica de los gobiernos, existencia de organismos específicamente orientados al impulso de políticas de género) y del contexto socio-político (activismo del movimiento de mujeres, el apoyo de la opinión pública a los asuntos de mujeres).

La consideración de estos elementos ha permitido mostrar que la inclusión de asuntos de género en la agenda gubernamental, a nivel nacional, se produce fundamentalmente por la combinación de presencia, organismos específicos y un alto grado de activismo de los grupos de mujeres, facilitado ello por un contexto cultural que tienda a apoyar las demandas de estos. De ahí, que la literatura señale que el principal factor explicativo al respecto sea la generación de ‘coaliciones feministas’, donde mujeres activistas, políticas y miembros de las agencias de género aúnan esfuerzos para hacer valer los intereses de las mujeres (Mazur, 2002; McBride y Mazur, 2006; Valiente 2006, Rodríguez y Navarro, 2012).

---

49 Las investigaciones sobre la presencia de mujeres en las cámaras /parlamentos nacionales han señalado que cuando las mujeres constituyen menos del 15% de los representantes políticos, la influencia que puedan ejercer se encuentra muy limitada. Estas investigaciones muestran acuerdo en que el rango crítico de 15-30% en los parlamentos nacionales o regionales es necesario para que puedan influir en la agenda, en los estilos de tona de decisión y en los outputs (Bystydzienski, 1992; Studlar and McAllister 2002; Dahlerup 2006).

También con respecto a las dinámicas socio-políticas a nivel local, algunas investigaciones han mostrado que el aumento de mujeres en el gobierno municipal ha producido un lento pero fundamental cambio en el fondo y el estilo de gobernanza (Bech, 1998:49), es decir que la mayor presencia de mujeres (representación descriptiva) es vista como una estrategia importante para una mejor ‘acting for’ o representación sustantiva de las mujeres (Carroll, 2001).

Por otra parte, otra cuestión no exenta de debate es la relativa a los intereses de las mujeres, ya sea por la heterogeneidad existente entre las propias mujeres, o por la propia amplitud que pueden adoptar tales intereses (Celis, 2006; Dalherup, 2009). No obstante, desde la perspectiva feminista existe un amplio consenso acerca de la delimitación de estos intereses, incluyendo tanto el desarrollo de la autonomía de las mujeres como el reconocimiento que la falta de la misma se produce en el marco de un sistema patriarcal que debe cambiar (Mazur, 2002). Esto supone que las *women friendly policies* incluyen tanto ‘intereses estratégicos’, como ‘intereses prácticos’: los primeros relacionados con el desarrollo explícito de propuestas orientadas a atenuar la desigualdad estructural de las mujeres en razón de su género (como la igualdad laboral, la representación política o el derecho al aborto), y los segundos con circunstancias y necesidades vitales cotidianas y domésticas derivadas de la división sexual del trabajo en el ámbito privado y del papel de la mujer como cuidadora (Molyneaux, 1985; Celis, 2006).

Sin embargo, los estudios sobre representación sustantiva han solido atender más a los primeros que a los segundos. Quizás en ello cuenta el hecho de que la investigación feminista se ha centrado en el nivel central de gobierno, donde este tipo de intereses ha sido el objeto principal de las demandas de los grupos de mujeres, principalmente el movimiento feministas (Andrew, 1995).

Ello nos lleva a otra consideración no menor, como es el ámbito o nivel de gobierno sobre el que se analizan estos conceptos teórico-analíticos y la posibilidad de viajar a otros, como unidades de observación. Concretamente el nivel municipal, ámbito que, como se ha dicho, ha sido poco tenido en cuenta en el estudio de la representación de las mujeres en general, y en particular, lo que se refiere a la responsividad de los gobiernos a las demandas de las mujeres (Andrew, 1995).

Los factores que identifica la literatura (institucionales y socio-políticos) sobre la formulación de políticas de género a nivel nacional son susceptibles de aplicación también en el nivel municipal, pero solo teniendo en cuenta las especificidades que éste supone, esto es, incluyendo nuevas consideraciones analíticas que afectan especialmente a la definición de los intereses de las mujeres en un ámbito de política por definición más cercano a la ciudadanía (Navarro, 2000).

En el siguiente apartado se tratará de abordar esta cuestión, ya que como señalan Celis *et al* (2008), dada la existencia de diferentes ámbitos de toma de decisiones, el estudio de la representación sustantiva de las mujeres debe plantearse también el *dónde*, lo que supone un interesante reto analítico y metodológico.

## **Género y política municipal: presencia e intereses de las mujeres en los municipios españoles.**

El análisis de los cambios en las sociedades políticas locales en España muestra pautas que apuntan a cierta “feminización”, como aumento de la presencia de mujeres y sus demandas, y por tanto, la posibilidad de que lo haga la responsividad hacia las demandas e intereses de las mujeres (Rodríguez y Navarro, 2012). Quizás el aspecto más evidente sea la progresiva incorporación de mujeres entre las élites políticas municipales desde las primeras elecciones locales democráticas en 1979 hasta las últimas celebradas en 2011. Esta presencia puede considerarse ya relevante desde mediados de los noventa: en 1995 existía un 16,45% de concejalas, y en 1999 el 6,53% de las alcaldías las ocupan mujeres, hasta alcanzar el 14,6% en 2007. En cierta medida, pues, la tendencia hacia la incorporación de la mujer entre la clase política local se inició con anterioridad a la aprobación de la Ley de Igualdad Efectiva <sup>50</sup>, sobre todo, en contextos urbanos, y en razón de las ‘cuotas’ introducidas por los partidos de izquierda en sus candidaturas desde finales de los años 80 (López Nieto y Delgado, 2004; Delgado y Jerez, 2008; Verge, 2008).

---

50 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres.

Ello ha significado una reducción importante del *gender gap* en representación política, esto es, uno de los factores institucionales señalados por la literatura, pero no hay evidencias sobre su efecto en la toma de decisiones y si estas cambian en razón de los llamados intereses de las mujeres.

En relación a los procesos socio-políticos, estudios exploratorios han mostrado que en ello cuenta el activismo asociativo femenino, así como la existencia de una estructura de oportunidades favorable para la generación de alianzas o coaliciones entre actores críticos (representantes, movimiento asociativo y maquinaria de género) (Rodríguez y Navarro, 2012; Rodríguez, 2012).

Sin embargo, la escasez de investigación en este ámbito no permite avanzar sobre un conocimiento más detallado sobre la representación sustantiva en el nivel de gobierno municipal.

En este sentido, una cuestión central es la definición de los intereses de las mujeres. Como se ha dicho más arriba, existe un amplio consenso sobre la distinción de dos tipos de intereses, estratégicos y prácticos, conteniendo estos últimos aquellas cuestiones relacionadas principalmente con las necesidades de cuidados y bienestar individual.

De hecho, como indica Campbell (2004) las mujeres prefieren que aumente el gasto en provisión de servicios de bienestar o se inclinan más a apoyar el gasto en bienestar que los hombres, ya sea porque son las principales beneficiarias de estos servicios o por su experiencia específica como mujeres. Dado el papel relevante del gobierno municipal en la producción de tales servicios, y su menor capacidad para legislar en materia de igualdad “estratégica”, parece pertinente considerarlo “continente” de tales intereses. De esta forma analizar la representación sustantiva en este nivel de gobierno, implica el análisis del apoyo a este tipo de servicios a través de la orientación del gasto municipal por parte de los representantes locales en general, y de las mujeres en particular.

Pero además, la literatura sobre políticas urbanas señala la existencia de dos grandes tipos de agenda: actuaciones orientadas a la provisión de servicios de bienestar o actuaciones orientadas a promocionar el desarrollo económico local, por ejemplo inversiones para infraestructuras (Pettersen, 1981).

Este esquema permite analizar diferentes agendas municipales y su relación con diferentes elementos del contexto político-institucional, como la presencia de mujeres entre los representantes, o la ideología del partido que gobierna.

Por otro lado, estudios sobre la extensión del bienestar social en los municipios en diferentes países europeos (Lien y Pettersen, 2004; Rigon y Tanzi, 2012), han dado cuenta de la importancia de variables de tipo socio-económico, de contexto, que, junto con la presencia de mujeres, pueden influir en las decisiones sobre las preferencias de gasto del municipio.

En primer lugar el tamaño demográfico del municipio, el número de habitantes, pues a medida que esta aumenta, lo hace también el gasto total.

En segundo lugar, las necesidades de la población en términos económicos (empleo, estudios, vivienda ) y de necesidades de cuidados para población dependiente (menores y mayores) definen un contexto de necesidades de atención en bienestar y constituyen un elemento de contexto determinante, aunque se trata de una cuestión de preferencias de agenda relacionada con la orientación al bienestar o al desarrollo del municipio, pero ¿cómo afecta la presencia de mujeres entre los representantes locales a la hora de tomar decisiones al respecto?

Este conjunto de variables, junto con las del contexto político institucional, nos permite diseñar un modelo analítico a partir del cual trataremos de dar respuesta a las preguntas planteadas, ¿influye la presencia de mujeres en el gobierno municipal en el desarrollo de una agenda práctica o de bienestar? y ¿qué elementos darían cuenta de ello?

Tabla 1 El análisis de la agenda práctica en los municipios españoles: Propuesta analítica

<b>Variables Independientes</b>		<b>Variable Dependiente</b>
Contexto político-institucional	Presencia (% concejalas)	Gasto Municipal en Bienestar Social
	Ideología del partido en el gobierno	
	Género del alcalde	
	Tamaño municipio	

Contexto socio-económico	Necesidades/dificultades de la población	
	Población dependiente	

## Género y agenda de bienestar en los municipios españoles. Metodología, datos y análisis

Para tratar de responder a estas preguntas haremos uso de los datos procedentes del *International Metropolitan Observatory* <sup>51</sup> (IMO en adelante), que contiene información para los municipios de las principales áreas metropolitanas españolas (en total 1053 municipios).

De entre la información analizada por el IMO, en este trabajo se han seleccionado las variables, que según el modelo analítico presentado, nos permitirán mostrar resultados concretos. Más concretamente, se han seleccionado las variables contextuales (tamaño de los municipios, índice de necesidad, la ideología del partido en el gobierno, la población mayor de 65 años y la población joven en cada municipio). Además, el IMO cuenta con la información relativa al gasto total del municipio en bienestar (o gasto redistributivo, que incluye los conceptos de servicios sociales, vivienda, promoción social, sanidad, educación, cultura y bienestar comunitario) y el gasto en desarrollo económico.

Además de los datos obtenidos de la bases de datos del IMO (2002), a partir de los datos facilitados por el Ministerio de Interior se ha obtenido el porcentaje de mujeres concejales en cada ayuntamiento, así como el partido que gobierna y el sexo del alcalde, esto es, las variables del contexto político-institucional.

Dado el volumen y complejidad de los datos, y al tratarse de un estudio exploratorio los análisis son de tipo cross-sectional. Puesto que el estudio del IMO se realiza para el año 2002, el año de

---

<sup>51</sup> El International Metropolitan Observatory es un Proyecto Internacional dirigido por Jeffrey Sellar desarrollado en España por el Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL) de la Universidad Pablo de Olavide. Base de datos de 2002 elaborada a partir de datos censales de 2001.

referencia para las variables político institucionales ha sido el de las elecciones municipales de 1999<sup>52</sup>.

Con todo ello, se ha construido una base de datos a efectos de poder realizar análisis descriptivos y multivariados, para los que cabe realizar algunas consideraciones en relación a la construcción de modelos explicativos y de nuevas variables a partir de las existentes.

Concretamente, para medir el gasto en bienestar, teniendo en cuenta la tesis de las diferentes agendas locales (bienestar frente a desarrollo económico) se ha construido una variable que relacione ambos contenidos, de forma que restando al gasto en bienestar el gasto en desarrollo económico, se obtiene la variable “Gasto en Bienestar” que mide la orientación de la agenda local hacia el bienestar (positivo) o hacia el desarrollo económico (negativo). Valores mayores de cero (positivos) indican mayor gasto en bienestar y valores menores a cero (negativos) indican mayor gasto en desarrollo económico.

Considerando la tesis del mayor apoyo de los gobiernos de izquierda a la agenda de bienestar (De Vries, 2000) y la de la preferencia de las mujeres por dicha agenda (Campbell, 2004), es de esperar que se produzca un efecto interactivo entre estas y el apoyo al gasto social o gasto en bienestar. En este sentido, se ha construido una nueva variable que relaciona el porcentaje de concejales con la ideología del partido en el gobierno, indicador de *ideología y género* que puede medir de forma más precisa el efecto interactivo que se produce entre ser mujer y ser de izquierda, con el apoyo de las representantes al gasto en bienestar.

De la misma forma, el índice de necesidad puede interactuar con el género de los representantes, en el sentido que las mujeres apoyarían más el gasto social, pues este incluye los servicios destinados a personas con necesidades específicas relacionadas con la promoción del bienestar social e individual (desempleo, formación, hogares con renta baja). El efecto interactivo *género-índice de necesidad* también será considerado en los análisis para comprobar el efecto conjunto de ambas variables.

---

52 En 2002 se ejecutan los presupuestos de 2001 de cada municipio, elaborados en 2000 por el ejecutivo saliente de las elecciones de 1999. Se trata pues de presupuestos de gastos consolidados.

El conjunto de variables y su distribución media en la muestra de municipios se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 2 Propuesta analítica: género y agenda de bienestar en los municipios españoles

		<b>Media</b>	<b>Des. tip.</b>	<b>N</b>
<b>VARIABLES INDEPENDIENTES</b>	Presencia (% concejalas)	24,393	13,6993	1023
	Ideología del partido en el gobierno	1,11	,314	1023
	Género del alcalde	4,7659	,32646	1049
	Tamaño municipio (miles hab.)	8,6772	1,45267	1053
	Necesidades/dificultades de la población	,3576	,09897	1053
	Jóvenes	20,8731	4,11614	1053
	Mayores	16,2489	6,03546	1053
	Efecto interactivo género/índice de necesidad	8,8925	5,82336	1023
	Efecto interactivo género/ideología	5,2774	1,49347	1019
<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>	Gasto en Bienestar (bienestar –desarrollo)	32,3951	23,37508	921

Fuente: IMO (2002) y Ministerio del Interior (1999)

## **Contexto, presencia y agenda de bienestar. Principales resultados y discusión**

En este apartado se presentan los análisis y principales resultados alcanzados. Los análisis han sido realizados en diferentes pasos: 1) describir la distribución de las mujeres (concejaldas y alcaldesas) entre los municipios de la muestra, 2) comprobar la existencia de relaciones entre las variables independientes y la dependiente y 3) comprobar el efecto de la presencia de mujeres en el gobierno municipal en la forma de apoyo al gasto municipal en

bienestar. En este análisis se considera la posible interacción entre variables concretas (género e ideología y género e índice de necesidad del municipio) lo que lleva a considerar dos posibles modelos explicativos: el primero no incluiría dichas interacciones, de forma que se relacionan las variables independientes directamente con la dependiente pero perdiéndose interacciones entre ellas, el segundo en el que se incluyen tales interacciones si estas existen.

### *La distribución de las mujeres*

En primer lugar, a través de análisis de correlación, se ha comprobado la existencia de relación entre las variables independientes entre sí para analizar lo que hemos llamado distribución de las mujeres, esto es dónde, en qué contextos, puede inferirse que se da la actuación de las mujeres concejales y alcaldesas en los municipios españoles

Tabla 3. Distribución mujeres ¿en qué contextos municipales hay más mujeres?

Género y contexto municipal	Concejales (%)		Alcaldesas		N
	R	Sig.	R	Sig.	
Ideología partido en el gobierno (izquierda-derecha)	-,137	,000	-,080	,011	1017
Tamaño Municipio	,254	,000	,074	,017	1023
Índice de necesidad	,085	,006	-,006	,858	1023
Jóvenes	,151	,000	,068	,030	1023
Mayores	-,172	,000	-,097	,002	1023

Fuente: Base de datos del IMO. España (2002)

La correlación muestra que el porcentaje de concejalas es mayor en los municipios de mayor tamaño, gobernados por partidos de izquierda, donde hay mayor población joven y cuando el índice de necesidad es mayor.

La misma pauta se muestra cuando el alcalde es una mujer, esto es, hay más mujeres alcaldesas en los municipios más poblados,

governados por partidos de izquierda, con más población joven, aunque en estos casos con un menor índice de necesidad.

En ambos casos cuando aumenta la población mayor de 65 años las mujeres están menos presentes en las corporaciones municipales (menos alcaldesas y menos concejales).

Estos resultados prueban que la inclusión de las mujeres en la política local obedece a razones de partido y sobre todo que ello se muestra preferentemente en grandes poblaciones, donde la complejidad social y el grado de necesidad y dificultad para la población también aumenta.

### *Género, contexto y gasto en bienestar*

Un segundo análisis de correlación en el que se incluye la orientación del gasto (bienestar vs desarrollo económico) muestra que el gasto en bienestar aumenta cuando lo hace el porcentaje de mujeres concejales, cuando el partido que gobierna es de izquierda, cuando el municipio es de mayor tamaño, y con más población joven, pero no cuando aumenta la población mayor de 65 años, cuando el puesto de alcalde lo ocupa una mujer o cuando el índice de necesidad es mayor

Tabla 4 Género, contexto y gasto en bienestar

<b>Género, contexto y gasto en bienestar (Correlaciones)</b>	<b>Gasto en Bienestar</b>	
Concejales (%)	,069 (.038)	n=894
Alcaldesas	,054 (.107)	n=894
Ideología gobierno (izquierda-derecha)	-,127 (.000)	n=918
Tamaño municipio	,110 (.001)	n=921
Índice de necesidad	,044 (.180)	n=921
Jóvenes	,255 (.000)	n=921
Mayores	-,248 (.000)	n=921

Fuente: Base de datos del IMO, España (2002) y Ministerio del Interior (1999) Entre paréntesis sig, bilateral.

A la vista de estos primeros resultados podría decirse que el gasto en bienestar aumenta cuando hay más mujeres concejales, lo que confirma en parte la hipótesis de la teoría de la masa crítica,

según la cual cuando aumenta la representación descriptiva lo hace también la representación sustantiva, tomando aquí como representación sustantiva el apoyo de las representantes locales al gasto en bienestar en los presupuestos municipales. También que, como la literatura al respecto muestra, los municipios gobernados por partidos de izquierda desarrollan más agenda de bienestar. En cuanto a los elementos de contexto socio-económico, el gasto aumentaría en poblaciones con más población dependiente y en las de mayor tamaño, pero no cuando lo hace el índice de necesidad. Algunos estudios también evidencian esta última relación, por ejemplo en el caso de Noruega, donde solo aumentaría el gasto en bienestar en los municipios de menor tamaño demográfico (Lien y Pettersen, 2004).

### *Efectos directos y efectos interactivos: la importancia de la presencia de mujeres*

Para comprobar el efecto del conjunto de estas variables sobre el gasto en bienestar en los municipios españoles se han realizado dos análisis de regresión múltiple. El primero sin incluir el efecto interactivo entre género e ideología y género e índice de necesidad y el segundo incluyendo ambos efectos para analizar si el efecto conjunto de estas variables tiene algún efecto moderador en las relaciones que por separado puedan resultar.

Con el primer modelo comprobamos que, junto con la presencia de población joven la ideología del partido es la variable que mejor explica el aumento en gasto en bienestar en los municipios, siendo mayor en los municipios gobernados por partidos de izquierda. La presencia de mujeres no explicaría pues las decisiones sobre el gasto en bienestar. Constatándose por tanto que se trataría más de una cuestión de agenda (bienestar vs desarrollo) independientemente de otras variables como la presencia de mujeres, el tamaño de la población o el índice de necesidad de la misma.

Sin embargo, al considerar los efectos interactivos entre género e ideología y género y necesidad, esto es el segundo modelo explicativo en el que se incluye el efecto conjunto de dos variables, se obtiene un resultado diferente. En este modelo la ideología del partido no explicaría las decisiones sobre el gasto como tampoco lo hace el porcentaje de concejalas o el efecto conjunto de ambos. Sí lo

hace el efecto interactivo entre género y necesidades de la población, en sentido positivo, esto es que en los municipios con mayor índice de necesidad y mayor porcentaje de concejalas la orientación del gasto es hacia el bienestar. Ello introduce por tanto un efecto moderador contextual que muestra la importancia de la presencia de mujeres en los municipios con índices de necesidad más alto para que la agenda local se oriente más hacia al bienestar que hacia al desarrollo económico.

Tabla 5 Género y agenda local

	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>
Concejales (%)	,021 (.600)	-,366 (.198)
Alcaldesa	1,616 (2,432)	-3,765 (35,057)
Ideología Gobierno (Izquierda-derecha)	<b>-6,857 (2,592)</b>	-7,501(8,650)
Tamaño Municipio	,242 (.623)	,246 (.623)
Índice de necesidad	-8,536 (9,706)	<b>-33,339 (15,479)</b>
Jóvenes	<b>1,066 (.358)</b>	1,051 (.358)
Mayores	-,328 (.263)	-,326 (.263)
Efecto interactivo género y necesidad		<b>1,077 (.525)</b>
Efecto interactivo género e ideología		1,149 (7,470)
R2	,084	,088

Fuente: Base de datos del IMO, España (2002) y Ministerio del Interior (1999)  
Coeficientes no estandarizados. Entre paréntesis error típico. Negrita: sig.< 0,05

El análisis realizado es exploratorio y los resultados por tanto no pretenden ser concluyentes. Más bien ofrecen nuevas preguntas que hacen que los análisis deban completarse, mejorando los modelos explicativos. En todo caso, se trata de una primera versión de un trabajo en curso en el que se pretende profundizar en los análisis, básicamente ampliando los años de estudio y los casos a analizar (municipios).

Aquí se ha tratado sobre todo de elaborar un modelo analítico para analizar si la presencia de mujeres en la élite política local tiene algún efecto sobre las decisiones de la agenda local, principalmente sobre la orientación del gasto en un área especialmente afectada por las necesidades o, mejor dicho, las prioridades de las mujeres

representantes de la comunidad local en el proceso de toma de decisiones.

Los resultados muestran en primera instancia que la presencia de mujeres sí tiene relación con otros aspectos que describen contextos específicos: mayor tamaño de población, municipios gobernados por partidos de izquierda, y más población dependiente.

Que ello esté relacionado con la extensión de las necesidades de la población se muestra al considerar el efecto interactivo de género y necesidad, esto es, no se trata tanto del número de concejalas como que su presencia se de además en los municipios con más necesidades de bienestar, para que ello influya en la orientación del gasto municipal.

Más en general, los resultados muestran que la propuesta analítica es viable, esto es, que explorar sobre representación sustantiva femenina en el nivel municipal abre nuevas posibilidades de indagación que mejoren nuestro conocimiento sobre la representación de las mujeres en general y sobre la relevancia que ésta adquiere en el ámbito municipal en particular. Lo que ha constituido el objetivo central de este trabajo.

## Bibliografía

Actchinson, A. y Down, I. (2009) “Women Cabinet Ministers and Female-Friendly Social Policy” en “Poverty and Public Policy” 1(2) pp. 1-23.

Andrew, C. (1995) “Getting Women’s Issues on the Municipal Agenda: Violence Against Women” en Garber, J.A. y Turner, R.S. (eds.) “Gender in Urban Research.” Thousand Oaks, Ca., Sage, pp. 99-118.

Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K. (2007) “Sheer Numbers: Critical Representation Thersholds and Women’s Political Representation” en “Perspectives on Politics”, 5(3), pp. 553-565.

Campbell, Rossi (2004) “Gender, Ideology and Issue Preference: Is There such a Thing as a Political Women’s Interest in Britain?” en “Political Studies Association” Vol 6, pp. 20-44.,

Campbell, R., Childs, S. y Lovenduski, J. (2009) “Do Women Ned Women Representatives?” en “ British Journal of Political Science” n° 40, pp. 171-194.

Carroll, Susan (2001) “Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change” en Carroll, S (ed) “The Impact of Women in Public Office”, Indiana: Indiana University Press, pp. 3-21

Celis, Karen (2008) “Studing women’s substantive representation in legislatures: When representative acts, contexts and women’s interests became important” en “Representation” 44 (2), pp. 111-123.

Celis, K., Childs, S., Kantola, J y Krook, M.L. (2008) “Rethinking women’s’ substantive representation” en “ Representation” 44 ( 2), pp. 99-110.

Dahlerup, Drude (1988) "From Small to Large Minority: Women in Scandinavian Politics" in "Scandinavian Political Studies" 11/4, pp. 275-98

Dahlerup, Drude (2006a) "The Story of the Theory of Critical Mass" en "Politics & Gender", 2(4) pp. 511-522.

Dahlerup, Drude (2006b) *Womens, quotas and politics.* Routledge: New York.

Delgado, I. y Jerez, M. (2008) "Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008)" en "Revista Española de Ciencia Política" Vol. 19, pp. 41-78.

De Vries, Michael. S. (2000) "Left and Right Among Local Elites: Comparative Figures from Switzerland, Spain, Germany and the Netherlands", en "Local Government Studies" 26, n° 3, pp. 91-118

Grey, S. (2006) "Numbers and Beyond: The Relevance of Critical Mass in Gender Research" en "Politics & Gender" 2(4) pp. 492-502.

Lien, S. y Pettersen, P.A. (2004) "Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare", en *Scandinavian Political Studies*, VI. 27-N° 4. pp343-365

López Nieto, L. y Delgado, I. (1994) "Innovación urbana española: ¿una nueva clase política?" en "Revista de Estudios Políticos" Vol. 86, pp. 313-343.

Mazur, A. G. (2002) *Theorizing Feminist Policy.* London: Oxford University Press.

McBride, D.E y Amy G. Mazur (2006) "Women's Movements, Women's Policy Agencies and Democratization", Council for European Studies Meeting, Chicago.

Molyneux, Maxime (1985) "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua" en "Feminist Studies" 11(2), pp. 227-254.

Navarro, Clemente (2000) "El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa", en "Papers", Num. 61, pp. 11-37.

Petterson, P.E. (1981) *City Limits,* Chicago: University of Chicago Press

Philips, Anne (1995) *Politics of Presence,* Oxford: Clarendon Press.

Pitkin, Hanna (1967) *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of Press

Rigon, M. y Tanzi, G.M. (2012) “Does gender matter for public spending? Empirical evidence from Italian municipalities”, Working papers “Temi di discussione”, Euosistema. Banca d’Italia.

Rodríguez, M.J. (2012) “Los Consejos Locales de la Mujer en municipios españoles. Diagnóstico sobre sesgos de inclusividad y agenda” en “Revista Española de Ciencia Política” Num. 29, pp. 107-128.

Rodríguez, M.J. y Navarro, C. (2012) “La feminización de la dinámica política municipal. El caso de los municipios españoles” en “Revista Internacional de Sociología” 70 (1) pp. 181-201.

Verge, Tania (2008) “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen” en “Revista Española de Investigaciones Sociológicas” Vol 123, pp. 123-150.

# CAPÍTULO V

## Evaluación de la Política Pública y Transparencia Presupuestaria en un Contexto Federal: el caso de México

*Manuel Díaz Flores*<sup>53</sup>

### Introducción

La evaluación y la transparencia de la política pública en los tres órdenes de gobierno del sistema federal mexicano están estrechamente vinculadas con la revisión de tres elementos básicos: el primero referido al Presupuesto con Base en Resultados (PbR), el segundo con la Armonización Contable de todo el Sector Público y el tercero con la Transparencia Presupuestal. El antecedente más inmediato para este análisis es el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) implementado en la administración 1994-2000 el cual, entre otros objetivos se propuso fortalecer la medición y evaluación de la gestión pública a través de

---

53 Profesor Investigador del Departamento de Economía en la Universidad Autónoma de Aguascalientes México. Líneas de investigación: Federalismo Fiscal, Políticas Públicas y Gobiernos Locales. Profesor Extraordinario(invitado). Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales Universidad Nacional de San Luis. [mdiaz@correo.uaa.mx](mailto:mdiaz@correo.uaa.mx)

la creación de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). La NEP se planteó como objetivo transformar los procesos de las unidades ejecutoras de la Administración Pública buscando asignar los recursos con un criterio de productividad e impacto de los programas gubernamentales. El SED se integró con un sistema de indicadores, convenios de desempeño, encuestas a beneficiarios, auditorías de resultados entre otras. La vinculación de estas dos herramientas, se consideraron elementos clave para impulsar las Reformas al Sistema Presupuestario sobre todo en los programas federales.

*El Presupuesto con Base en Resultados (PbR)* es un modelo orientado a resultados y su objetivo es desarrollar un sistema que le permita evaluar los efectos de las acciones del sector público, lo que requiere una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos. La administración por resultados establece que la secuencia causal entre insumos y resultados determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos y que se presenta en el esquema citado más adelante, como la Cadena de Resultados. En suma, se puede señalar que el modelo de administración por resultados pone el énfasis en los siguientes elementos: la evaluación de la eficiencia y eficacia de las intervenciones sociales, una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos, la contribución o impacto de largo plazo de los recursos invertidos así como los factores externos no controlados por el gobierno. Esto hace que el PbR tenga un mayor alcance que los métodos de evaluación financiera de la inversión pública basada en el costo beneficio. De acuerdo a los estudios realizados sobre las reformas y modernización del Estado en América Latina, no existe una práctica generalizada de evaluación de los resultados de la política pública. La evaluación se limita al monitoreo de indicadores físico-financieros que dan cuenta solamente de la eficiencia para proporcionar los productos y servicios que requiere la población. En México, su implementación es reciente y aplicada solamente al Gobierno Federal, aunque cada vez se está extendiendo a los estados y a algunos municipios. Sin embargo uno de los principales obstáculos ha sido la falta de armonización contable en todo el sector público.

*La Armonización Contable.* Ante esta situación descrita anteriormente, la Ley General de Contabilidad Gubernamental que entró en vigor el 1º. De Enero del 2009, obliga a los distintos órdenes de gobierno a Transparentar y Armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos. Los sujetos obligados son: los tres poderes del gobierno federal y estatal, los entes autónomos de la federación y las entidades federativas, Ayuntamientos, la administración pública paraestatal en los tres niveles de gobierno, así como el Distrito Federal. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el responsable de coordinar este proceso en todo el país emitiendo las normas y metodología de aplicación obligatoria. El primer plazo para cumplir con este requerimiento fue el 2012 y actualmente es el 2013 en el caso de los entes públicos en general. Sin embargo, para los municipios es el 2014 y en casos especiales de municipios con problemas de infraestructura e insuficiente nivel de desarrollo institucional, podrá concluir este proceso de estandarización de su información financiera en Diciembre del 2015.

*La Transparencia Presupuestaria.* Una nueva etapa de acciones a favor de la transparencia dan inicio recientemente en México en el año 2003 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obliga a las dependencias y entidades del gobierno federal a ofrecer al público en general, la información sobre sus recursos y su desempeño. De ahí que prácticamente todos los gobiernos estatales y algunos municipales, sobre todo los urbanos, cuentan con una página Web en la cual dan a conocer información financiera sobre su marco regulatorio, programático presupuestal, además de estadísticas, informes y reportes, para cumplir con la rendición de cuentas que exige esta Ley. Sin embargo, estudios recientes sobre la transparencia de las finanzas públicas de las entidades federativas de México, muestran que algunos estados aún no cumplen con el mínimo exigido por estas disposiciones legales. Así también, la calidad de la información en cuanto a nivel de detalle y actualización, es muy variable, por lo que es difícil pensar que un ciudadano pueda evaluar el impacto de las acciones de los responsables de aplicar los recursos públicos. Es todavía más insuficiente la información si se pretende hacer un seguimiento con indicadores en periodos de tiempo de mediano y largo plazo debido

a las diversas metodologías y formas de presentación de la información. Lograr implementar estas herramientas en la evaluación de las políticas públicas de los tres ámbitos de gobierno es un reto que hoy tiene el Federalismo Fiscal Mexicano para lograr un gasto público más transparente, eficaz y eficiente.

## **Diseño de la Política Pública y Federalismo Fiscal**

Federalismo y atribuciones impositivas por ámbito de gobierno

El federalismo fiscal mexicano vigente es producto de un pacto político que se empezó a conformar desde la Constitución de 1824 en la que se inauguró la época independiente, pasando por la de 1857 en donde el país adoptó el Sistema Federal como forma de gobierno y estableció la República Democrática, Representativa y Federal. Al triunfo de la Revolución, la Constitución del 1917 retomó las ideas federalistas y avanzó hacia el establecimiento de las competencias tributarias de los estados y municipios. Se distingue por su carácter presidencialista debido al predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y el Poder Judicial apoyado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido hegemónico que se mantuvo en el poder desde su fundación en 1929 hasta las elecciones del año 2000 en las que perdió la Presidencia de la República. Los titulares de los tres ámbitos de gobierno se eligen a través del voto popular, en el caso del presidente de la República y los Gobernadores de los Estados se renuevan cada 6 años y las presidencias municipales cada 3 años y en ningún caso hay posibilidad de reelección.

A continuación un esquema de esta delimitación que ha resultado general en temas centrales, pero consolida el carácter centralista tanto en términos políticos como administrativos del sistema federal mexicano.

*Concurrencia tributaria:* de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos que establece el Congreso y que todos los Mexicanos tienen la obligación de contribuir Art.40. Art. 31, fracción IV, Art. 73, fracción VII y Art. 124.

*Fuente exclusivas de la federación.* Legislar en los sectores estratégicos y establecer contribuciones de alcance nacional Art. 73-X, XIX. Aunque las Entidades Federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones.

*Fuentes exclusivas de los estados.* Observando restricciones para establecer impuestos en su territorio (Art. 117, fracciones IV a VII y IX). (Art. 118) tiene la facultad de establecer en su Ley de Hacienda, algunas contribuciones como el Impuesto sobre Nominas, Impuesto sobre la Prestación del Servicio de Hospedaje, entre otros.

*Fuentes exclusivas de los Municipios.* Los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria (Impuesto Predial) Art. 115 Art. IV).

De acuerdo a estas disposiciones Constitucionales las atribuciones de los tres niveles de gobierno en materia impositiva fueron las siguientes:

Figura 1 Distribución de Atribuciones Impositivas

<b>Federación</b>	<b>Estados</b>	<b>Municipios</b>
Comercio Exterior	Fuentes no reservadas para la Federación ni para municipios	Contribuciones relacionadas con la propiedad y sus modificaciones
Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales: Minerales, salinas, petróleo e hidrocarburos, aprovechamiento y explotación de aguas	Prohibición de gravar el tránsito de personas o mercancías	Ingresos por los servicios públicos que preste
Instituciones de crédito y sociedades de seguros	Prohibición de emisión de moneda, papel sellado o estampillas	Rendimiento de sus bienes propios
Servicios públicos concesionados	No se reserva ningún impuesto para los estados	Mismas prohibiciones que a los estados
Energía eléctrica		
Producción y consumo de tabacos labrados		
Gasolina y otros productos derivados del petróleo		
Cerillos y fósforos		
Aguamiel y productos de su fermentación		
Explotación forestal		
Producción y consumo de cerveza		

Como se puede observar en la figura anterior, las Entidades Federativas o Estados no tienen asignado ningún impuesto, en el caso de los Municipios tienen la potestad de cobrar los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria y el resto se asigna a la Federación.

## **El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)**

La implementación de este esquema que ha regido la coordinación fiscal en México, entre los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal por ya más de 30 años, se inició en 1980 con la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Su operación se precisa en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, ordenamiento legal que ha incorporado múltiples modificaciones. En principio, el objetivo fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estuvo orientado hacia la implementación de una coordinación entre la federación y los sistemas fiscales de las entidades federativas del país, con la finalidad de simplificar el sistema tributario nacional, eliminando la concurrencia impositiva que dos o más niveles de gobierno tenían para gravar una misma fuente de ingresos. A cambio de esta limitación de atribuciones, los estados y municipios verían fortalecidas sus haciendas a través del Sistema de Participaciones Federales, columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que sumados a los recursos de los 8 Fondos de Aportaciones Federales<sup>54</sup> representan más del 80% del total de los recursos transferidos desde la federación a Estados y Municipios. Respecto de estos 8 Fondos, alrededor del 80% son recursos que se transfieren a los Estados y el resto se asigna a los Municipios<sup>55</sup>.

---

54 El Fondo de Aportaciones Federales (Ramo 33) incluye el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FISM), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF).

55 Presupuesto de Egresos de la Federación (Ramo 33), para el Ejercicio Fiscal 2011.

En la siguiente figura se muestran los diferentes tipos de Transferencias Federales que incluyen tanto los recursos condicionados como no condicionados y que pueden provenir de 4 fuentes fundamentalmente: Participaciones Federales, Aportaciones Federales, Excedentes y Convenios.

Figura 2: Transferencias Federales a Estados y Municipios

<b>Vertientes de Transferencias Federales para Estados y Municipios</b>			
Concepto	Distribución	Etiquetas	Destinatario
Participaciones Federales (Ramo 28)	Fondos distribuidos por fórmula y criterios establecidos en leyes de Coordinación Fiscal	No están condicionados para su gasto	Estados y Municipios
Aportaciones Federales (Ramo 33)	Fondos distribuidos por fórmula y criterios establecidos en leyes de Coordinación Fiscal	Están condicionados para su gasto.	6 Fondos son Estatales y 2 Municipales
Excedentes de Ingresos Federales	Se distribuyen de acuerdo a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Parcialmente condicionados	Estados
Convenios de Reasignación de Recursos	Los criterios se establecen en los propios Convenios	Están condicionados	Estados y Municipios

Fuente: Gobierno Federal-SEGOB. Manual de Transferencias Federales para Municipios, México 2011.

El desglose que se presentan en la siguiente figura, corresponde a los recursos no condicionados que fueron modificados con la reformas a la Ley de Coordinación Fiscal Federal de 2007 que se propuso simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales sobre todo las correspondientes a los dos fondos más importantes: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Aportaciones Federales. Entre los cambios destaca el impuesto federal a las gasolinas y diesel para ser entregado a los

Estados y Municipios, la abrogación de la Ley del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 1 de enero de 2012. Como se puede ver en la Figura 3, se premia la fiscalización en los estados, así como la recaudación del Impuesto Predial y el Cobro de los Derechos del Agua.

Figura 3: Comparativo de las reformas de 2007

Fondos anteriores	Modificaciones derivadas de la reforma 2007
<p><b>Fondo General de Participaciones (20% de la RFP)</b></p> <p><b>Formula de distribución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 45.17% población</li> <li>• 45.17% mejora en recaudación de impuestos asignables</li> <li>• 9.66% inverso a lo anterior</li> </ul> <p>Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios.</p>	<p><b>Fondo General de Participaciones (20% de la RFP)</b></p> <p>Se modifica la fórmula de distribución con el objeto de premiar la recaudación y la actividad económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 60% Crecimiento del PIB estatal</li> <li>• 30% Incrementos en la recaudación local(3 años)</li> <li>• 10% Nivel de recaudación local</li> </ul> <p>Los estados deben distribuir al menos 20% para municipios.</p>
<p><b>Fondo General de Coordinación de Derechos (1% de la RFP)</b></p> <p><b>Distribución conforme a FGP</b></p> <p><b>Reserva de contingencia (0.25% RFP)</b></p> <p><b>Incentivos de Colaboración Fiscal</b></p>	<p><b>Fondo para fiscalización (1.25% de la RFP)</b></p> <p>Se reconoce con participaciones los esfuerzos de fiscalización de los Estados que actualmente no les reditúan económicamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% monto de cifras virtuales de la entidad como % del PIB estatal</li> <li>• 10% por el valor de mercancía embargada o asegurada</li> <li>• 25% incremento en recaudación de REPECOS</li> <li>• 25% incremento en recaudación de régimen de intermedios</li> <li>• 5% nivel de recaudación de REPECOS</li> <li>• 5% nivel de recaudación del régimen de intermedios</li> </ul> <p>Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios.</p>
<p><b>Fondo de Fomento Municipal (1% RFP)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora en la recaudación de predial y derechos de agua en un año a otro, multiplicado por el coeficiente del año anterior.</li> </ul> <p>Los estados deben asignar el 100% para municipios</p>	<p><b>Fondo de Fomento Municipal (1% RFP)</b></p> <p>Se Fortalecen los incentivos para mejorar la recaudación del agua y predial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se elimina el componente inercial de la formula (coeficiente del año anterior) de tal forma que el monto per cápita que reciban las entidades depende del crecimiento en la recaudación de predial y derechos de agua.</li> </ul> <p>Los estados deben asignar el 100% para municipios</p>

<p><b>Notas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RFP: la Recaudación Federal Participable es la bolsa de fondos netos que se reparte a las 32 entidades federativas. Se integra con los ingresos tributarios y no tributarios menos las deducciones por concepto de recursos que quedan en las entidades federativas.</li> <li>• REPECOS: Régimen de Pequeños Contribuyentes.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial de la Federación del 21-12-2007</p>	<p><b>Fondo de compensación (18% de lo recaudado por la aplicación de las cuotas aplicables a la venta final de gasolinas y diesel)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se distribuirá a las 10 entidades con menor PIB per cápita no minero y no petrolero.</li> </ul> <p><b>Los estados deben distribuir al menos 20% para municipios.</b></p> <p><b>Fondo de Extracción de Hidrocarburos(0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX)</b></p> <p><b>Se distribuye a aquellas que formen parte de la clasificación de petróleo y gas definida en el último censo económico, Los estados deben distribuir al menos 20% para municipios.</b></p>
---	--

En el caso de los fondos de Aportaciones Federales su forma de distribución, así como los conceptos de gasto permitidos, está ya establecida en cada fondo en particular. Sin embargo, estos recursos están concentrados básicamente en 2 Fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal con 55% del monto total, seguido del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud con un 12%<sup>56</sup> El restante 33% se reparte en 6 diferentes Fondos.

## **El Diseño de la política pública en un contexto federal**

Los autores clásicos que han estudiado esta disciplina consideran que los elementos básicos de una política pública están relacionados con los siguientes aspectos: son acciones de gobierno, tienen que ver con el interés público, deben estar sustentadas en análisis de factibilidad, implican una atención efectiva a problemas públicos específicos y reclaman la participación de la ciudadanía en la definición y solución de problemas. Aguilar (1996). Respecto a la evaluación de la política pública es importante considerar que por lo general los programas públicos tienen múltiples objetivos lo cual los hace más complejos. Lo anterior implica que no existe una sola metodología para evaluar cualquier intervención del gobierno, por lo que se debe seleccionar el método o conjunto de métodos que resulten más adecuados para abordar diversos aspectos ya que existen objetivos microeconómicos y financieros, macroeconómicos, tecnológicos, sociales, de equidad y políticos, entre otros. El segundo aspecto a considerar es la necesidad de evaluar el impacto final o los resultados ya que resulta limitado reducir la evaluación a un análisis costo-beneficio que relaciona los insumos con el producto generado (Cohen y Franco 2003). En tercer término la evaluación de la política pública en un sistema federal implica la necesidad de tomar en cuenta la intervención de cada nivel de gobierno ya que existen programas que son desarrollados de manera conjunta. Es importante también analizar el origen de los programas ya que gran parte de ellos son diseñados desde la federación y no corresponden a prioridades estatales o municipales. En el presente trabajo se hace referencia particularmente a los

---

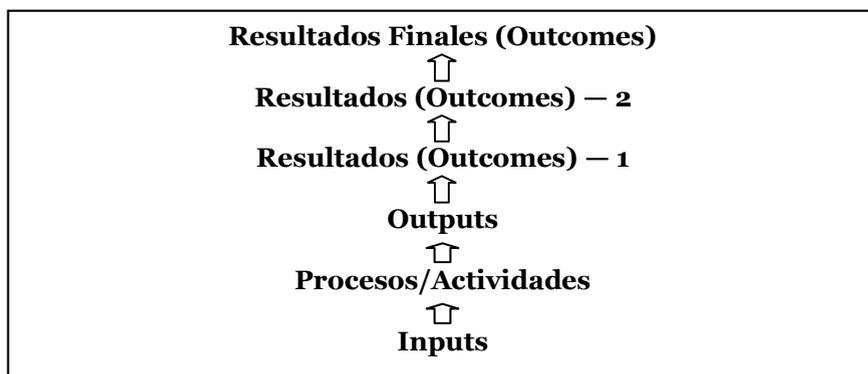
<sup>56</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

sistemas de monitoreo y evaluación implementados por la administración pública federal y algunos mecanismos que se están promoviendo a nivel estatal y municipal para mejorar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en estos niveles de gobierno.

## **Los resultados del Presupuesto con Base en Resultados (PbR)**

El Presupuesto con Base en Resultados es un instrumento que ha sido impulsado por diversos países en el marco de la Nueva Gestión Pública la cual propone cambios en la Administración Pública orientados a promover la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios que presta a la sociedad. El crecimiento exponencial de las necesidades sociales hace cada vez más evidente la insuficiencia de los recursos públicos y es cada vez más difícil lograr presupuestos equilibrados o finanzas públicas sanas y sustentables. En este contexto, la evaluación y el monitoreo del gasto público mediante indicadores de gestión se vuelven indispensables para dar cuenta de la pertinencia y efectividad en los resultados de las diferentes políticas públicas que se traducen en programas y proyectos los cuales forman parte a su vez de un determinado plan de gobierno. Como se puede ver en la siguiente figura, la cadena de resultados se inicia con la entrada de factores o recursos (inputs), los cuales se transforman en productos o Outputs a través de un proceso y se mide con criterios de eficiencia y productividad. En este nivel se ubican los presupuesto tradicionales que están orientados a incrementar el producto a través de estrategias que reducen los costos de los factores. En cambio, el Presupuesto por Resultados se ubica en los resultados y su finalidad es evaluar o medir el impacto final o resultados que tienen las intervenciones gubernamentales para resolver el problema público que se pretende enfrentar. Los resultados pueden ser intermedios (parciales) o finales, de corto y largo plazo.

Figura 4: Cadena de resultados



Fuente: Perrin (2002)

Este enfoque prioriza los resultados o efectos intermedios y finales de las acciones de gobierno y ha sido aplicado ampliamente en el diseño presupuestal en la mayoría de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)<sup>57</sup>. Este enfoque permite a los políticos y público en general pensar en términos de los Impactos (Outcomes) que las acciones del gobierno tienen en el bienestar social. Como se puede observar, son muchas sus ventajas en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, sin embargo tiene también importantes dificultades en su diseño e implementación que lo hace complicado y que en parte explica por qué muchos gobiernos no lo han adoptado. Algunas de las dificultades se deben a que tradicionalmente las administraciones públicas se han enfocado de manera casi exclusiva a supervisar y administrar los inputs y outputs, en cambio los outcomes o resultados finales o impactos han recibido poca o nula atención. Su implementación requiere también cambios culturales que los administradores públicos no han sabido identificar de manera precisa. El énfasis ahora se pone en la calidad de los datos para

---

<sup>57</sup> La Organisation for Economic and Co-operation and Development (OECD) fue creada el 30 de Septiembre de 1961 con Sede en París, Francia. Actualmente está integrada por 34 países entre los que destacan, El Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Bélgica, España, Suiza etc. y países latinoamericanos como México y Brasil. Su misión es promover políticas que impulsen el bienestar económico y social de la población en todo el mundo.

garantizar que sean los pertinentes y los más significativos para asegurar el buen desempeño de los programas públicos. Existe también la necesidad de que el liderazgo para impulsar la implementación de este enfoque empiece por el convencimiento de los altos niveles del gobierno debido a la necesidad de capacitación y una verdadera comunicación con los involucrados. Finalmente, destaca la necesidad de definir una estrategia flexible y general que permita monitorear y evaluar a nivel macro y micro nivel. (Perrin,2002). En contraste las ventajas que muestran las experiencias en algunos países en donde se ha implementado este sistema se refieren al incremento de la eficiencia y eficacia de las acciones del sector público demostrándole a la sociedad cómo sus acciones están incidiendo en las diversas áreas de atención como la económica, social, medio ambiente y seguridad pública. Así también puede mejorar la reasignación de los recursos tomando en cuenta las prioridades del gobierno y la efectividad de los programas evaluados. En general, se promueve una mayor cooperación y coordinación entre las diferentes agencias y al interior de estas ya que los programas se trabajan conjuntamente y no de manera aislada. Sin embargo, también es cierto que las dificultades para implementar este enfoque por resultados son mayores ya que debe haber una alineación de todas las actividades del sector público con los objetivos independientemente de cuál sea la organización que los produce, además de incorporar los diversos órdenes de gobierno. La mayoría de los países que han implementado este enfoque han iniciado por las Agencias del gobierno nacional.

En México, el Diseño y la implementación del Presupuesto con Base en Resultados (PbR) se realizó tomando como referencia algunas de las mejores prácticas a nivel internacional, las necesidades específicas del país y su marco institucional. El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 señala en su diagnóstico la necesidad de pasar de una evaluación con base en los niveles de gasto autorizado, a una medición de la contribución del gasto público al logro de los objetivos de cada programa. Es decir, a la disciplina fiscal habría que incorporarle criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población. Con la finalidad de lograr este objetivo más amplio se diseñó la llamada Nueva Estructura Programática (NEP) la cual hace una clasificación del gasto público en Grupo Funcional (GF),

Funciones (F), Subfunciones (SF), Programas Sectoriales y Programas Especiales (PG), Actividades Institucionales (AI) y Proyectos (AP), Unidades Responsables (UR), Actividades Prioritarias (AP). A su vez la NEP está vinculada al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que pretende ser un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias considerando la información sobre el diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos tomando como referente el beneficio y satisfacción de la sociedad (LFPRH, Art. 27). Lo anterior, con la finalidad de evaluar los resultados de los programas federales, mejorar la calidad de la información y retroalimentar a los encargados de los diversos programas. Contribuye con este objetivo de medición y evaluación de resultados la Metodología del Marco Lógico (MML), conocida también como Matriz de Indicadores, utilizada cada vez más por Agencias Internacionales y Gobiernos. Es una herramienta de administración de programas y proyectos que como esquema lógico puede ser utilizado en la etapa de diseño, ejecución y evaluación.

Figura 5: Matriz del Marco Lógico

<b>Resumen narrativo de objetivos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: Ortegon E., Pacheco JF y Prieto Adriana (2005). Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Cepal-Ilpes, Santiago de Chile.

Este arreglo matricial se puede observar en la figura 5 con indicadores en cuatro filas y cuatro columnas. En las filas se ubica el Fin u Objetivo Estratégico, el Propósito o población beneficiaria, los Componentes o productos que el programa entrega al beneficiario, y las Actividades o acciones que se deben realizar para lograr el fin que persigue el proyecto o programa analizado. Por el lado de las columnas está el Resumen Narrativo de los Objetivos, los

Indicadores para medir el avance, Medios de Verificación o fuentes de información que sustentan los resultados, finalmente los Supuestos que son factores externos que implican riesgo.

## **Armonización Contable (AC) : ¿Un proceso en marcha?**

### *El Contexto Internacional.*

Las crisis financieras en el ámbito internacional han dejado de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas estadísticos de las finanzas gubernamentales para hacer estudios comparativos en materia de análisis económicos y fiscales con bases de datos estándar o uniformes. El marco conceptual que ha contribuido de manera importante a la armonización de la contabilidad gubernamental internacional está contenido en diversas publicaciones de organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial<sup>58</sup> en donde se retoma el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 el cual permite armonizar los sistemas estadísticos macroeconomicos y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) que constituyen el Marco de Referencia Internacional para los Estados Financieros Gubernamentales y converge con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs). Todo este marco normativo resulta esencial para la estandarización de la información financiera pública y en general para hacer más transparente la operación del sector público. En el caso de México, con su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, en la década de los noventa, hizo más necesaria la adopción de este sistema de armonización contable, además del monitoreo de sus finanzas públicas por parte de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con quienes suscribieron importantes endeudamientos.

---

58 Public Expenditure Management Handbook, World Bank, 1998, Government Finance Statistics Manual, International Monetary Fund, 2001. Handbook of International Public Sector Pronouncements, International Federation of Accountants, 2009.

## *El Contexto Nacional.*

En México, la necesidad de una armonización contable, siempre fue reconocida debido a la necesidad de una mejor coordinación hacendaria entre los tres ámbitos de gobierno. La integración de las cuentas públicas de los gobiernos estatales y municipales de acuerdo a sus propias legislaciones en la materia, generaron una gran diversidad de presentaciones que dificultan los análisis y el monitoreo de recursos tanto federales como locales con criterios de comparabilidad y evaluación de la eficiencia y eficacia. Fue hasta la Reforma Constitucional de 2008 que facultó al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental. De acuerdo a sus nuevas atribuciones en la materia, ese mismo año, el Congreso expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

El problema que se propone enfrentar es la gran diversidad de registros contables y técnicas presupuestales con las que opera actualmente el Sector Público Mexicano lo cual hace más difícil la transparencia presupuestaria ya que existen serias limitaciones para fiscalizar, comparar y evaluar la información. Ante esta situación la Ley General de Contabilidad Gubernamental que entró en vigor el 1º. De Enero del 2009, obliga a los distintos órdenes de gobierno a Transparentar y Armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos. Los sujetos obligados son: los tres poderes del gobierno federal y estatal, los entes autónomos de la federación y las entidades federativas, Ayuntamientos, la administración pública paraestatal en los tres niveles de gobierno, así como el Distrito Federal. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el responsable de coordinar este proceso en todo el país emitiendo las normas y metodología de aplicación obligatoria. El primer plazo para cumplir con este requerimiento fue el 2012 y actualmente es el 2013 en el caso de los entes públicos en general. Sin embargo, para los municipios es el 2014 y en casos especiales de municipios con problemas de infraestructura e insuficiente nivel de desarrollo institucional, podrá concluir este proceso de estandarización de su información financiera en Diciembre del 2015.

### *Importancia.*

La relevancia consiste en que la armonización contable es un prerrequisito para implementar el Presupuesto con Base en Resultados el cual permite además de hacer más transparente y estándar la información, poner el énfasis en el impacto final que tiene la aplicación de los recursos públicos a través de los diversos programas gubernamentales implementados. La importancia es todavía mayor si se considera que la cobertura es de carácter nacional ya que involucra al conjunto del sector público en sus diferentes niveles de gobierno. Ciertamente, las limitaciones para su implementación son muchas y muy diversas dependiendo del ente público de que se trate. De entrada, la Ley prevé que en donde puede haber más problemas técnicos y financieros sea precisamente en aquellos municipios que no cuentan con una infraestructura técnica-institucional y de recursos humanos capacitados que permita impulsar en tiempo y forma los cambios requeridos en los sistemas de información. Sin embargo, solamente se prevé un mayor plazo, pero queda la interrogante si estos entes públicos podrán superar las limitaciones de fondo antes mencionadas en todas las entidades federativas. A manera de ilustración se presenta a continuación el caso del Estado de Aguascalientes, México. Los temas y las respuestas forman parte de un Cuestionario más amplio que se aplicó a los responsables de la armonización contable en cada uno de los 11 municipios del Estado, con la finalidad de conocer los principales obstáculos que están enfrentando en este proceso.

**Cuadro 1: Cuáles son los factores de mayor riesgo para la implementación del nuevo modelo de contabilidad gubernamental**

<i>Municipio</i>	<i>Desconocimiento Nuevo Sistema Contable</i>	<i>Falta de publicación de las reglas</i>	<i>Capacitación de personal</i>	<i>Restricciones presupuestarias</i>	<i>Ausencia Plan estratégico</i>	<i>Retrasos por decisiones políticas</i>	<i>Tecnología de la información y comunicación</i>
Aguascalientes	1	1	5	5	4	2	3
Calvillo	5	4	5	4	5	4	5
Cosío	2	2	4	4	3	3	3
Jesús María	4	2	4	3	4	1	4
San José De Gracia	5	5	5	5	5	5	5
Tepezalá	3	5	3	3	3	4	3
El Llano	2	1	2	3	3	2	1
S.F. De Los Romo	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Encuesta a responsables de la Armonización Fiscal del Municipio 18-22 de Marzo 2013

Como se puede observar en el Cuadro 2, los factores de mayor riesgo para la implementación del proceso de Armonización Contable, según la Ley General de Contabilidad gubernamental, en los municipios del Estado de Aguascalientes se ubican en la capacitación de personal, en las restricciones presupuestarias y en la ausencia de un Plan Estratégico que prevea tanto la capacitación, la tecnología y los recursos financieros requeridos para cumplir en

tiempo y forma. La encuesta pregunta también sobre cuál podría ser la utilización más importante de este sistema de información y todos los municipios coinciden además de cumplir con los requerimientos de transparencia, que es de suma utilidad para determinar los costos y la rentabilidad de los servicios públicos.

## **Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas**

Sin duda la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003<sup>59</sup> ha sido un factor importante para promover que todas las dependencias y entidades del gobierno informen sobre el uso de sus recursos y su desempeño. Sin embargo, son muy variadas las respuestas y muy diversa sobre todo la información financiera y estadística en el nivel de agregación y actualización. Es el caso de la mayor parte de Estados y los Municipios que no cumplen con las obligaciones mínimas que exige esta ley en materia de información financiera (Sour-Vargas, 2007). De ahí que tome importancia en este contexto el proceso de Armonización Contable que está en marcha en todo el país con lo que se espera tener datos financieros comparables, comprensibles, relevantes y oportunos. Otro instrumento importante que ha contribuido con la transparencia presupuestaria es el Presupuesto con Base en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación y Seguimiento (SED) que se puso en práctica primero en el nivel del Gobierno Federal y que ahora se está promoviendo en las Entidades Federativas. Respecto a sus avances, el área de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el cual se presenta a manera de diagnóstico en el cuadro siguiente y como se puede observar está integrado por tres componentes básicos: el nivel en que se ha implementado el PbR en su entidad federativa, de igual forma el SED y el grado de avance en materia de Transparencia en General que se puede desglosar a su vez en un indicador más específico de la transparencia presupuestaria. El valor del indicador de cada componente está expresado en una escala numérica de 0 a 100, en donde el 0 significa

---

59 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002.

nada de avance en la implementación del componente de que se trate y 100 refleja el máximo avance.

Cuadro 2. Presupuesto por Resultados en las Entidades Federativas de México

ESTADO	PBR	SED	TRANSPARENCIA	TOTAL	LUGAR
Baja California	86	98	78	88	1
Estado de Mexico	92	78	94	87	2
Jalisco	81	84	90	85	3
Nuevo Leon	78	77	67	74	4
Distrito Federal	89	63	71	73	5
Chiapas	81	71	63	71	6
Puebla	81	52	67	65	7
Guanajuato	85	73	34	65	8
Queretaro	64	76	48	64	9
Nayarit	60	48	75	60	10
Yucatan	82	58	36	58	11
Chihuahua	79	50	46	57	12
Queretaro	77	57	38	57	13
San Luis Potosi	77	56	34	56	14
Campeche	67	54	34	52	15
Colima	69	32	57	50	16
Morelos	64	58	20	49	17
Michoacan	54	48	40	48	18
Zacatecas	71	40	29	46	19
Veracruz	46	48	41	45	20
Sonora	58	34	45	45	21
Aguascalientes	37	27	73	44	22
Sinaloa	47	34	51	43	23
Oaxaca	36	23	71	41	24
Tabasco	71	26	26	39	25
Tlaxcala	68	40	9	39	26
Hidalgo	36	37	31	35	27
Durango	49	18	37	33	28
Cohauila	37	22	38	31	29
Guerrero	37	38	15	31	30
Tamaulipas	39	4	59	31	31
Baja California Sur	25	31	30	29	32

Fuente: SHCP y Suasor Consultores (2012). Segundo Informe de Avance PBR y SED.

Como se puede observar en el cuadro anterior, Baja California, Estado de México y Jalisco son las entidades que presentan el mayor avance en la consolidación de la iniciativa del PbR/SED. Las cinco entidades que presentan el menor avance en la consolidación de la iniciativa son: Baja California Sur, Tamaulipas, Guerrero, Coahuila y Durango.

De las 32 entidades federativas, 17 se encuentran a la mitad de la consolidación de la iniciativa del PbR/SED en sus respectivas administraciones locales. Los mayores avances que registran las entidades federativas se dan en el componente del PbR, en tanto que los menores avances se siguen registrando en el apartado de Evaluación al Desempeño.

### *Resultados Generales: Análisis por Componente*

#### Presupuesto con base en Resultados (PBR)

- El Estado de México es la entidad con el mayor avance en este componente.
- Existen 8 entidades que registraron un avance superior al 80% en la consolidación de este componente y corresponden a Estado de México, Distrito Federal, Baja California, Guanajuato, Yucatán, Puebla, Jalisco y Chiapas.

#### Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

- Baja California registró el mayor avance en este componente y solamente Jalisco registra un avance superior al 80%.
- 14 Entidades Federativas cuentan con una unidad o área responsable de realizar evaluaciones al desempeño establecida en un ordenamiento jurídico y con funciones y atribuciones definidas.

#### TRANSPARENCIA

- El Estado de México y Jalisco son las únicas entidades federativas que poseen más del 80% de avance en materia de Transparencia.

- 15 Entidades Federativas tienen la obligación de publicar la información en un lenguaje ciudadano. 18 poseen una página de internet exclusiva sobre transparencia presupuestaria
- 5 ponen a disposición de la ciudadanía información sobre la geo-referencia de las obras públicas ejecutadas por la entidad.

Adicionalmente se cuenta también con la percepción de los involucrados en la implementación del Presupuesto con base en Resultados PbR y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) la cual se recogió a través de un cuestionario que fue aplicado a 221 participantes en la capacitación del PbR-SED 2009 y 2010 integrados por ejecutivos, personal administrativo, administradores, personal del presupuesto y encargados de programas públicos (Puron 2011). A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes de este sondeo.

- Las áreas involucradas en su implementación fueron en orden de importancia Planeación 27.4%, Presupuesto Público 22.4%, Administración de Programas Públicos 18.4% y Sistemas de Información con 13.7% de participación.
- La colaboración se dio principalmente entre las unidades responsables dentro de la Secretaría y entre Secretarías del mismo orden de gobierno. Aunque también se reporta colaboración entre diferentes niveles de gobierno.
- Entre los beneficios más importantes del PbR-SED destacan: incrementa la eficiencia y reduce los costos con el 81.6% de acuerdo, mejora los servicios públicos con 66.50%, fortalece la rendición de cuentas con 69.80%, Incrementa la comunicación y el acceso a la información con 74.30%, mejora la colaboración interorganizacional con 77.70% y finalmente incrementa el conocimiento y ayuda a compartirlo con 86.0 % de acuerdo.

La conclusión general de los avances detectados por el gobierno federal y la percepción de los involucrados es precisamente que existen importantes retos en materia de colaboración entre los tres

niveles de gobierno. Uno de los más importantes es el convencimiento de los niveles altos de las administraciones estatales y municipales ya que si no se da, difícilmente se podrá impulsar este proyecto que implica cambios culturales importantes además de un requerimiento de recursos financieros, técnicos y humanos que son el soporte de los cambios que se desean impulsar con estas acciones.

## **Conclusiones**

Se puede concluir que la metodología del Presupuesto con Base en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) requieren como premisa básica la Armonización Contable, ya que sin este sistema de información financiera no es posible medir los resultados e impactos que están teniendo los diversos Programas y Proyectos en las diferentes áreas del sector público en sus tres ámbitos de gobierno. El reto fundamental consiste en que este último es un proyecto muy ambicioso que tiene una cobertura de todo el Sector Público Mexicano, pero con importantes limitaciones en su planeación ya que en los calendarios no se tomaron en cuenta elementos centrales como la capacitación de los recursos humanos participantes, la presupuestación de los recursos financieros para adquirir los nuevos sistemas contables, así como las disparidades financieras y tecnológicas de los municipios de México. Por otra parte, el enfoque metodológico orientado a medir los resultados finales o impactos de las intervenciones del gobierno y no solamente la eficiencia que privilegia el análisis de la relación insumo-producto, se vuelve más complejo en la medida que plantea empatar las prioridades de los Planes de Desarrollo con aquellas de la Programación Presupuestaria. Sin embargo, lo importante es que la necesidad de la evaluación de los programas públicos ya está presente en los sistemas de planeación-programación-presupuestación de los gobiernos de los tres niveles de gobierno. Es todavía una fase inicial que se debe impulsar de manera decidida ya que la ciudadanía demanda gobiernos más eficientes y eficaces que muestren sus resultados.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.).(1996). *La hechura de las Políticas*. Miguel A. Porrúa Grupo Editorial. México.

Blondal, Jon (2003). Budget Reform in OECD Members Countries: Common Trends. OECD, *Journal of Budgeting*, Volume 2, No. 4. Pp. 7-25

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2003) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Editorial Siglo XXI, México.

Chan. James L. (2002) “Models of Public Budgeting and Accounting Reform” OECD, *Journal of Budgeting*, Volume 2/Supplement 1.

Navarro H. (2005). *Manual para la evaluación de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. CEPAL/ILPES, Santiago de Chile

Ortegon E., Pacheco JF y Prieto Adriana (2005). Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Cepal-Ilpes, Santiago de Chile.

OCDE (1997). La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas de los países de la OCDE. Publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), España.

Perrin, Burt.(2002) Implementing the vision: addressing challenges to results-focused management and budgeting. OCDE-Paris.

Puron Cid, Gabriel (2011). Resultado del cuestionario sobre la reforma del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED). Cuadernos de trabajo No. 261, CIDE. AC. México.

SHCP-Suasor Consultores (2012). II Informe de Avance del Presupuesto con Base en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

SHCP-UCEF (2007). Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. México.

Sour-Vargas Laura (2007). “Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales”. *Revista Economía Sociedad y Territorio*. Vol. VI, num: 23, enero-abril.

World Bank (2002). “México, Public Expenditure Review,” *Volume II, Main Report* (August).

World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C.

Leyes de México

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) D.O.F. 28-05-96.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Vigencia: D.O.F. 27-12-1978. Actualización D.O.F 21-12-2007.

Ley de Planeación. Vigencia: D.O.F 5-01-1983. Actualización D.O.F. 13-06-2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigencia: D.O.F. 5-02-1917. Actualización 5-D.O.F 13-11-2007.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Vigencia D.O.F. 11-06-2002. Actualización: D.O.F. 6-06-2006.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. D.O.F. 31-12-2008

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. D.O.F 11-06-2002 actualización: D.O.F. 06-06-2006

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.

Decreto de modificaciones y adiciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para Transparentar y Armonizar la Información Financiera relativa a la Aplicación de Recursos Públicos en los diferentes ordenes de gobierno. Gaceta Parlamentaria No. 3612-II. Año XV, México, 27 de Septiembre de 2012.

## Encuestas

Encuesta a responsables de la Armonización Fiscal en 11 Municipios del Estado de Aguascalientes. Fecha del levantamiento 18-22 de Marzo 2013.

## Manuales

Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP)

Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

International Monetary Fund ( 2001). Government Finance Statistics Manual

Handbook of International Public Sector Pronouncements”, International Federation of Accountants, 2009.

# CAPÍTULO VI

## Confianza institucional en las municipalidades y sistemas de gobierno local en Latinoamérica<sup>60</sup>.

*Lucía Muñoz y Clemente J. Navarro<sup>61</sup>*

---

<sup>60</sup> Este texto presenta algunos de los resultados de la investigación desarrollada por la primera autora para obtener el Master de Estudios Socio-Políticos de la Universidad Pablo de Olavide, bajo la dirección del segundo autor, y en el marco del proyecto ‘Gobernanza local en Iberoamérica en perspectiva comparada’ (financiado por la AECID-MEA), desarrollado por el Centro de Sociología y Políticas Locales junto a otros 10 centros latinoamericanos. Otra versión del texto fue presentado en el VI Congreso Andaluz de Sociología. Tanto a los colegas que evaluaron originalmente el trabajo, como a quienes hicieron comentarios en la presentación del citado congreso, le agradecemos que hayan contribuido a su mejora.

<sup>61</sup> Profesor Investigador Director Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL) Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España. Asesor del Proyecto Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Luis Argentina. [cnavyan@upo.es](mailto:cnavyan@upo.es)

## Introducción

La confianza en las instituciones públicas es un elemento central en el estudio de las pautas de cultura política entre la ciudadanía. Su estudio permite conocer el grado de apoyo que las instituciones reciben por parte de los ciudadanos y ciudadanas, y con ello, el grado de legitimidad con el que cuanta el sistema político. Pero además, diversos análisis y argumentos vienen señalando que existe un progresivo distanciamiento de la ciudadanía respecto a las instituciones públicas. O de otra forma, que cada vez es mayor la crisis de legitimidad o el grado de desafección respecto a los sistemas democráticos, afectando, sin duda, a la salud o calidad de éstos. Por tanto, el estudio de la confianza institucional no es sólo relevante porque constituya un elemento central en el análisis de la cultura política, sino también porque se trata de un fenómeno que ocupa y preocupa a los estudiosos de este asunto, a las autoridades públicas, o incluso es objeto de debate entre la ciudadanía.

En general, los análisis se han centrado en el estudio de este fenómeno a nivel nacional. Aquí pretendemos estudiarlo respecto a un nivel de gobierno que la teoría social y política dice es fundamental como espacio de socialización política, como ‘escuelas de democracia’: el ámbito municipal. Y además, sobre un área, como es Latinoamérica, en la que existen procesos recientes de democratización y consolidación democrática, así como progresivos procesos de descentralización que, al menos en la norma o en los discursos, conceden una creciente importancia al ámbito local como espacio de democratización y de prestación de servicios.

En este contexto, nuestro trabajo pretende conocer si las diferencias en la descentralización municipal en los países latinoamericanos explican diferencias en los niveles de confianza institucional respecto a los municipios en esos países, y ello, con independencia de los factores individuales que suelen explicar este fenómeno (estudios, interés por la política, participación asociativa, etc).

Para esto, en el primer apartado, tratamos de definir el concepto de confianza institucional, y la importancia de estudiarla a nivel local. En el segundo revisamos la literatura para extraer

algunos argumentos e ideas para responder a nuestra pregunta, formulando una hipótesis genérica al respecto. En el tercero se presenta el diseño de investigación, dedicando el cuarto a la presentación de resultados y su discusión. El quinto y último resume las conclusiones principales del trabajo.

## **Confianza institucional y gobierno local**

La confianza institucional es un elemento o componente central de la cultura política, entendida esta como el conjunto de actitudes y orientaciones que tienen la ciudadanía hacia ella misma como sujeto político, y hacia los actores e instituciones del sistema político (Almond y Verba, 1974). Supone un aspecto básico de los sentimientos generales de los ciudadanos sobre las instituciones de su país, en el marco más general de la cultura política (Newton y Norris, 2000).

Más concretamente, según Norris (1999), se trata de uno de los componentes de las orientaciones de apoyo al sistema político. Esta autora diferencia cinco niveles según cuál es el objeto de apoyo (o desconfianza), desde aquel que supone un apoyo difuso a principios y reglas genéricas del sistema político, al apoyo específico a instituciones y actores concretos. El primero sería la ‘comunidad política’, como un sentimiento básico de apego a la nación más allá de las instituciones existentes en cada momento y a la inclinación de cooperar con otras políticamente. En este nivel, según los análisis comparativos que presenta, el apoyo es muy alto entre la ciudadanía. El segundo nivel estaría conformado por los ‘principios’ del régimen político, los valores del sistema político, como la libertad de expresión, tolerancia o participación en los sistemas democráticos. A este nivel, también existiría un alto nivel de apoyo entre la ciudadanía.

El tercero se refiere a la ‘actuación’ del régimen político, la satisfacción con la democracia, la manera en que esta funciona, donde el nivel de apoyo es menor y variable según países. En cambio, en el cuarto y quinto niveles, lo referido a las instituciones políticas y los actores políticos, respectivamente, es donde se suele identificar la tendencia de erosión de apoyo público. Se trata de las

actitudes hacia el gobierno, los parlamentos, el ejecutivo o el sistema judicial, así como los políticos, los partidos o los sindicatos.

## **¿Por qué es interesante estudiar la confianza institucional respecto a los municipios?**

Es obvio señalar que los gobiernos y administraciones municipales son el ámbito más cercano a los ciudadanos, donde se da forma más directa se produce la relación entre autoridades públicas y ciudadanía, ya sea para transmitir demandas, ya sea para interactuar en la prestación de servicios. De hecho, el ámbito local supone un espacio en el que se han venido produciendo buena parte de las innovaciones relacionadas con el fomento de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, sí como también en las formas de gestión y prestación de servicios (Navarro, 1998). En buena medida, esto se debe a que, a pesar de ocupar esa posición estratégica, suele ser el la unidad más débil del entramado intergubernamental, dependiente de la regulación y financiación que otros niveles superiores hacen de ellos. Esto ha hecho que desde el municipio se hayan ido desarrollando procesos de innovación para hacer frente la tensión entre cercanía y debilidad institucional, a los que suele denominarse el ‘nuevo localismo’ (Navarro, 1998).

A pesar de esa debilidad, se trata del nivel de gobierno y administración, la institución, en la que suele confiar en mayor medida la ciudadanía. Por tanto, aunque pueda hablarse de desafección, pareciera que este es menor respecto al ámbito local. En el caso que nos ocupará en este trabajo, los países latinoamericanos, la situación es bastante similar, tal y como puede apreciarse en la tabla 2. En 2004, la ciudadanía de los países latinoamericanos confía, en primer lugar, en el Presidente de sus respectivos países (una media de 2,17), y en segundo lugar, en las Municipalidades (con una media de 2,15). En tercer lugar en el Congreso Nacional (1,91), y por último, en los partidos políticos (1,75). De hecho, la diferencia entre las dos primeras instituciones muy pequeña (0,02 puntos), lo que evidencia la cercanía y confianza de la ciudadanía respecto al ámbito municipal, y como es habitual en otros contextos, son los partidos políticos los que reciben un menor nivel de confianza por parte de la ciudadanía.

Tabla 2. La confianza institucional en Latinoamérica  
Medias en escala (1-4)

Institución	Media	Des. Tip.	n
Presidente	2,18	1,05	19323
El Congreso Nacional/ Parlamento	1,92	0,90	18761
Municipalidades	2,15	0,94	18923
Partidos Políticos	1,76	0,83	19167

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta de Latinobarómetro 2004

Así pues, tanto por la cercanía a la ciudadanía, por su papel en los procesos de innovación democrática y administrativa, así como la evidencia de la confianza que la ciudadanía deposita en este nivel de gobierno, parece interesante conocer cuáles son los factores que explican este último fenómeno. Aún más en el contexto Latinoamericano, pues los municipios aparecen como un espacio de democratización y oportunidades de gestión de servicios para democracias con procesos recientes de transición y consolidación democrática

### **La confianza institucional: la importancia de factores individuales e institucionales**

A pesar de lo indicado, el ámbito municipal es el nivel de gobierno que suele recibir menos atención por parte de la literatura que estudia el fenómeno del apoyo o confianza en las instituciones públicas. No obstante, esta literatura ofrece una serie de argumentos e hipótesis que pueden emplearse para estudiarlo. Como punto de partida, puede sostenerse que esta literatura ofrece dos grandes tipos de explicaciones. Por un lado, las que tienen que ver con la influencia de variables individuales, las diferencias en posición social y otras actitudes políticas. Por otro, variables de tipo contextual, y en especial, las de índole institucional referida al contexto político en el que se sitúa la ciudadanía<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> A estas cabría añadir otras dos perspectivas, pero más centradas en el análisis del cambio en el tiempo: la influencia de la eficacia del gobierno (por ejemplo, en la gestión de la economía), y el impacto del cambio cultural (Norris, 2002).

## **Factores individuales: recursos, actitudes políticas y agentes de movilización.**

Desde los estudios clásicos sobre cultura política y el análisis de la participación política suelen destacarse tres tipos de factores individuales que se relacionan con la cultura política en general y con la confianza institucional en particular: recursos, actitudes políticas y ámbitos de movilización (Verba, Scholzman y Brady, 1995; Norris, 1999; 2002). Respecto a los primeros, se supone que la posición social influye en las actitudes políticas, y en la confianza institucional como uno de sus componentes, tal y como muestra Norris (1999b) respecto al género, la edad, estudios y estatus socioeconómico. En concreto, son las mujeres, en vez de los varones, las que más confianza institucional muestran, al igual que los que tienen un bajo nivel socioeconómico; siendo los de mayor edad y estudios los que más confianza en las instituciones políticas.

Además del interés por la política, como indicador de implicación en la esfera pública, o de la ideología política como orientación hacia esta, otra actitud que suelen considerarse en el análisis de la confianza institucional es la religión y la práctica religiosa. Esta supone un sistema de creencias que se define por la adhesión a normas instituciones u organizaciones, por lo que cabría pensar que influyan en la confianza institucional, entendida como confianza o adhesión a instituciones que regulan la vida en común. En este sentido, los análisis muestran que, en general, la confianza institucional aumenta entre aquellos más cercanos a la derecha y los que son más practicantes (Navarro, 2007)

Por último, cabría destacar la importancia de los contextos y agencias de movilización política, y entre estos, especialmente, el mundo asociativo. Sin duda estas entidades actúan como agentes de socialización proporcionando recursos y habilidades participativas a sus miembros, pero también ciertas pautas de cultura política (Putnam, 2000; Norris, 2002). Aunque existe cierto debate al respecto, en especial, porque su influencia puede variar según si la asociación es de carácter político, si se centra en la transmisión de demandas y el activismo político, o si se centra en la provisión de servicios a sus miembros (Navarro y Juaristi, 2006; Morales y Mota, 2006; Welzel, Inglehart y Deusch, 2005).

En su conjunto, existen al menos dos visiones en cuanto al efecto de variables individuales sobre la confianza institucional. Por un lado, la que podríamos denominar ‘síndrome de la desafección’, para el que la desconfianza institucional se relaciona con otras pautas de cultura política que muestran desapego y desinterés por la política, y especialmente entre ciudadanía con menos recursos individuales (Montero, Torcal y Gunther, 1998). Por otro lado, la visión de la ‘ciudadanía crítica’, que postularía que aquellos con más recursos e interés por la política, y suelen participar políticamente, son los que desconfían más de las instituciones y actores políticos, no se trataría tanto de desafección, sino más bien de una actitud vigilante y crítica (Norris, 2002).

## **Factores contextuales: los sistemas de gobierno local.**

Los factores contextuales se refieren, fundamentalmente, a dos aspectos. Por un lado, la historia política reciente en cada país, en la medida que esta influye en las experiencias de socialización política, afectando, pues, a la confianza hacia las instituciones, de manera que los niveles son más bajos en las democracias más recientes (Torcal, 2006). Por otro lado, elementos del diseño institucional del sistema político, como por ejemplo, el sistema de partidos, y en menor medida, el nivel de descentralización. En general, suele argumentarse que los sistemas proporcionales, al permitir una mayor integración de los diversos intereses de la ciudadanía, proporcionan un mayor nivel de confianza institucional (Norris, 1999b).

No obstante, respecto a los municipios quizás es más interesante prestar atención a su lugar en el sistema de relaciones intergubernamentales, o mejor, el sistema de gobierno local que existe en cada país, entendido este como el diseño institucional por el que se regulan los recursos y capacidades de los gobiernos y administraciones locales para tomar decisiones y prestar servicios públicos a la ciudadanía. Diversos estudios muestran que el diseño institucional influye en las pautas de liderazgo y cultura política de las élites políticas (Clark, 2007; Navarro y Clark, 2009), en las de las élites administrativas y sus relaciones con los políticos, y viceversa (Mouritzen y Svara, 1991; Rouquaud y Navarro, 2012), los procesos

de innovación en la prestación de servicios (Clark, 1994), el grado de responsividad a distintos grupos y movimientos (Navarro, 2009; Rodríguez y Navarro, 2011) o los modelos de gobernanza local (Navarro, Magnier y Ramírez, 2008; Magnier, Navarro y Russo, 2006). Esto es, el diseño institucional configura las pautas de relación entre los actores de la arena política local, por lo que cabe pensar que también influyan en la confianza que la ciudadanía tiene respecto a las municipalidades.

¿Qué aspectos del diseño institucional del modelo de gobierno local pueden explicar la confianza institucional?. Pueden destacarse dos dimensiones de ese diseño: horizontal y vertical (Navarro y Ramírez, 2005). La primera se refiere, fundamentalmente, a la división del trabajo entre élites políticas y administrativas a nivel local. La segunda a las relaciones existentes entre gobierno y administración locales con otras administraciones superiores, y que por tanto, configuran las capacidades políticas y administrativas que tienen los gobiernos y administraciones municipales. En concreto, aquí nos centraremos en esta segunda dimensión.

A este respecto, suele diferenciarse entre capacidades políticas y capacidades administrativas (Cravacuore y Navarro, 2011), autonomía política o administrativa, o si se prefiere, localismo político y localismo legal, respectivamente, tal y como lo definen Page y Goldsmith (1982). El primero supone que los gobiernos locales tienen reconocida la capacidad como unidades de gobierno autónomas, sin supervisión política por parte de autoridades de niveles de gobierno superiores. A este respecto suele diferenciarse entre la regla de la ‘competencia general’, donde los municipios son reconocidos como unidades autónomas de gobierno, normalmente en la Constitución, y la regla de ‘ultra vires’ o la ‘Dillon’s rule’ que supone que los gobiernos municipales son unidades administrativas de otros niveles superiores. La primera es la común en la Europa continental, mientras que la segunda es característica del mundo anglosajón (Navarro, 1998).

Las capacidades administrativas o localismo legal se refieren a las reglas por las que se concibe al municipio como espacio para la prestación de servicios a la ciudadanía. A este respecto suelen considerarse dos cuestiones. Por un lado, el aspecto económico-financiero, en los que suele tomarse como aspectos para analizar la centralización (o descentralización) del gasto público total y de la

estructura de ingresos municipales, así como el conjunto de responsabilidades en distintas áreas de política pública sobre las que puede actuar el gobierno local (sus competencias). El primero daría cuenta de la importancia del gobierno local como actor público, mientras que lo segundo especificaría en qué medida esa importancia se debe a una capacidad financiera autónoma, o más bien, ello depende de las transferencias que otras unidades de gobiernos realizan. Por último, las competencias asignadas a los gobiernos locales dan cuenta de la amplitud de sus posibilidades de actuación al especificar sobre qué áreas y asuntos tienen capacidad de actuación.

A partir de estas dimensiones e indicadores suelen definirse diferentes tipos de sistema de gobierno local. A grandes rasgos, suelen diferenciarse tres tipos. El gobierno local de bienestar, característico del centro y norte de Europa, donde los municipios tienen muchas capacidades administrativas, tanto en su dimensión financiera, como en su dimensión de la amplitud de prestación de servicios. El gobierno local limitado del Sur de Europa, reconocidas como unidad política, pero con capacidades limitadas dada su dependencia de niveles de gobierno superiores. Y por último, el gobierno local del mundo anglosajón que suele actuar como ‘agencia local’ de otros niveles superiores, pues, además de no estar reconocido constitucionalmente, sus capacidades son reguladas por niveles superiores, sean regionales (como los Estados en Estados Unidos) o directamente por el gobierno central (el Parlamento en Gran Bretaña) (Navarro, Ramírez y Rull, 2003).

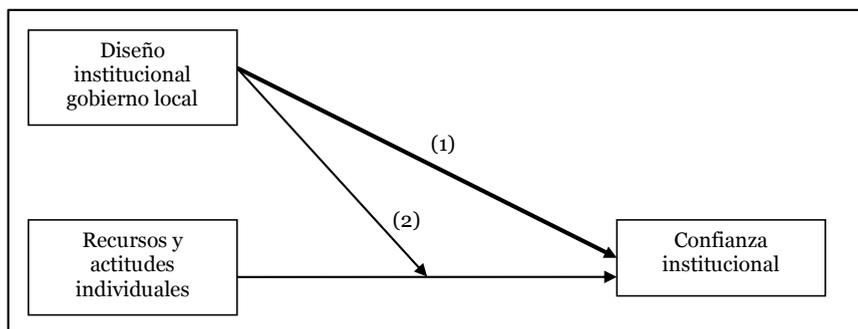
Ya hemos indicado que los sistemas de gobierno local influyen en diversos asuntos de la dinámica social y política local, pero ¿cómo influyen en la confianza institucional?. Esta es nuestra pregunta de investigación, y al respecto, existen pocos estudios. En principio, cabe pensar que cuanto mayores sean las capacidades locales, mayor será el nivel de confianza institucional, no sólo porque exista cercanía entre ciudadanía y municipios, sino porque estos son una unidad de gobierno y administración relevante en la atención de demandas a la ciudadanía y la prestación de servicios.

## **Sistemas de gobierno local y confianza institucional: pregunta de investigación e hipótesis.**

Tal y como se ha indicado más arriba, nuestra pregunta de investigación es la siguiente: ¿influyen los sistemas de gobierno municipal en la confianza que la ciudadanía tiene respecto a los gobiernos y administraciones locales?. Esta pregunta supone que el diseño institucional de los gobiernos locales, como variable contextual, o si se prefiere, en la línea de Vetter (2002), estructural, tiene una influencia en la confianza institucional independiente de los rasgos socioeconómicos y actitudes políticas de la ciudadanía. Esto es, que existen variaciones en los niveles de confianza institucional hacia el ámbito municipal entre sistemas de gobierno local con independencia de la influencia que tengan variables individuales. Más concretamente, la confianza en los gobiernos locales será mayor cuanto mayor sea la capacidad de éstos para prestar servicios a la ciudadanía.

De aquí es posible delimitar otra hipótesis contextual, pues lo anterior puede depender de la interacción entre rasgos contextuales e individuales, en la medida en que el efecto de los primeros puede ser variar según los segundo. En nuestro caso, cabe sostener que la confianza en los municipios será mayor entre aquellos que tienen más demandas de servicios, y especialmente, cuando el municipio tiene mayor capacidad para prestarlos. Así nuestro marco analítico pudiera reflejarse tal y como aparece en el gráfico 1, en donde se señalan los efectos contextuales debidos al diseño institucional de los sistemas de gobierno local (1), y el efecto contextual a través de algún rasgos individual (2), en nuestro caso, la demanda potencial de servicios .

Gráfico 1. Marco analítico: efectos contextuales derivados del diseño institucional.



Fuente: elaboración propia

## **Diseño de investigación: datos, modelo operativo y estrategias de análisis.**

En este apartado presentaremos el diseño de investigación utilizado para responder a nuestra pregunta de investigación en atención a las hipótesis planteadas. En principio, supone la necesidad de indagar diferencias entre países, entre sus sistemas de gobierno local, y con ello, un diseño comparativo *cross-national*. Pero además, supone que el efecto contextual de los sistemas de gobierno local debe distinguirse de los derivados de los recursos y actitudes de los ciudadanos que viven en ellos. Por tanto, supone una estructura analítica y metodológica multi-nivel. Por ello, además de datos secundarios que permitan caracterizar los sistemas de gobierno local latinoamericanos, hemos empleado una encuesta para recoger datos de tipo individual; en concreto, el Latinobarómetro, que ofrece información sobre cultura y participación política para los países latinoamericanos; aplicando técnicas de análisis contextual.

En lo que sigue presentaremos las fuentes de datos utilizados, así como los indicadores que hemos diseñado, para finalizar con la propuesta de análisis a realizar, lo que en su conjunto permitirá presentar nuestro modelo operativo, esto es, cómo vamos estudiar desde un punto de vista empírico nuestro objeto de investigación.

## Datos individuales: la encuesta Latinobarómetro.

Para tratar de responder a nuestra pregunta utilizaremos como principal corpus empírico la encuesta Latinobarómetro del año 2004, a partir de la cual mediremos la variable dependiente y las variables independientes referidas a atributos individuales. Como es sabido, el Latinobarómetro es una encuesta que se realiza entre 18 países latinoamericanos, mediante una muestra representativa en cada una de ellos; aplicando las ponderaciones pertinentes para hacer análisis comparativos<sup>63</sup>.

En concreto, para medir nuestra variable dependiente hemos utilizado una pregunta sobre la medida en que los entrevistados confían en las ‘municipalidades’. Las respuestas se recogen mediante una escala de cuatro puntos (de mucho a nada), que para facilitar la interpretación de los resultados hemos estandarizado en una escala (0,1)<sup>64</sup>. Para medir los recursos individuales hemos utilizado indicadores referidos a las siguientes características: el género, la edad, los años de estudio, la situación laboral y la auto-posición en el nivel socioeconómico por parte del entrevistado<sup>65</sup>. Al igual que Norris (1999b), para la situación laboral hemos diferenciado entre ocupados y no ocupados<sup>66</sup>. El nivel socioeconómico se refiere a la ubicación de los entrevistados en una escala de 5 puntos, desde la percepción de una posición socioeconómica muy mala a la percepción de una situación socioeconómica muy buena, por tanto, aunque sea de forma subjetiva, permitiría medir el estatus socioeconómico de los entrevistados, complementando así los otros indicadores objetivos de recursos individuales.

---

63 En el Anexo puede consultarse la ficha técnica y muestras del Latinobarómetro.

64 Pregunta de investigación: ¿Explican los sistemas de gobierno local diferencias en la confianza hacia los gobiernos y administraciones locales con independencia de los recursos y actitudes políticas individuales?.

65 En concreto, las preguntas del cuestionario Latinobarómetro (2004) utilizadas para construir las variables mencionadas son las siguientes: sexo (s1), edad (s2), años de estudio (s6), situación laboral (s8a), nivel socioeconómico (s18).

66 La categoría de ocupados incluye a los trabajadores independientes o por cuenta propia, a los asalariados en empresas públicas y a los asalariados en empresas privadas. La categoría de no ocupados incluye al resto de categorías que recoge el cuestionario; estas son las siguientes: Temporalmente no trabaja, Retirado/pensionado, No trabaja/ responsable de las compras y el cuidado de la casa, Estudiante

En lo que se refiere a las actitudes políticas se han considerado el interés por la política, auto-posicionamiento en la escala izquierda-derecha y la frecuencia de la práctica religiosa<sup>67</sup>. La primera supone una variable central para conocer la actitud de los entrevistados hacia la política, mientras que las otras dos diferencian entre posturas concretas al respecto (Newton y Norris, 2000). Así, la autoubicación ideológica, sobre todo en sus extremos, se relaciona con la movilización y el interés por la política (Norris, 2002). Esta última se relaciona con la participación convencional y el compromiso cívico que nos menciona Norris (1999c), así como en la confianza institucional (Norris, 1999b. 1999c; Franklin, 2002). En cuanto a la práctica religiosa se supone que los más practicantes deberían confiar más en las autoridades públicas, como muestra, por ejemplo Rose, Shin y Munro (1999) o Navarro (2007).

Por último, respecto a la movilización política hemos considerado la participación asociativa. Aunque existe bastante debate sobre los efectos cívicos de este fenómeno asociativo, en principio cabría esperar que exista una asociación positiva con la confianza institucional si se considera las asociaciones como agentes convencionales de movilización, tal y como señala Norris (2002). Pero si se piensa en las asociaciones como agentes de movilización política en general, incluyendo la menos convencional, puede ser un comportamiento que de cuenta de actitudes críticas, como la desconfianza institucional (Norris, 1999c). No obstante, cabe llamar la atención sobre el hecho de que la pregunta en el Latinobarómetro se refiere a 'trabajar o donar', tratándose de dos tipos de vinculación asociativa muy diferentes entre sí (Torcal, Montero y Toerel, 2006), con lo que este indicador pierde cierto grado de validez. No obstante, a falta de otro indicador de movilización convencional, utilizaremos esta variable.

Por último, hemos incluido el tamaño del municipio donde residen los entrevistados. Esta no es una variable que suele ser considerada en la literatura sobre confianza institucional. No obstante, cabe pensar que guarde una relación inversa con la

---

<sup>67</sup> Las preguntas del cuestionario Latinobarómetro (2004) utilizadas son las siguientes: interés por la política (p29st), escala izquierda-derecha (p87st), práctica religiosa (p91st), participación asociativa (p44ess3). Aquellos que se declaran no creyentes, se les asignan la puntuación más baja en la escala de práctica religiosa, evitando así perder casos en los análisis.

confianza institucional respecto al gobierno local, pues a mayor cercanía mayor posibilidad de contacto con las autoridades públicas, ser derivaría más confianza hacia éstas, en la línea de lo que establece la teoría de la pérdida de comunidad respecto a la participación política (Navarro, 2011).

## **Datos contextuales: los sistemas de gobierno local en Latinoamérica.**

Los sistemas de gobierno local en Latinoamérica se distinguen de los otros países del área norteamericana y europea. Frente a éstos, aparecen como un modelo de gobierno local ‘residual’, en la medida en que las capacidades políticas, y especialmente las capacidades administrativas de los municipios son muy limitadas, a pesar de que en la gran mayoría de los países latinoamericanos los municipios están reconocidos constitucionalmente como unidad de gobierno (Navarro y Ramírez, 2000; Navarro, Ramírez y Rull, 2003). En su conjunto, los municipios se sitúan en el marco de unas relaciones intergubernamentales marcadas por la dependencia de otros niveles de gobierno local (Ugalde, 2011), en el marco de una tradición histórica de marcado centralismo político y administrativo (Nickson, 2003).

No obstante, durante los años ochenta, y especialmente en los noventa, se ha producido procesos de descentralización municipal en la región latinoamericana, en la medida en que se considera al gobierno y el ámbito municipal como espacios propicios para el desarrollo económico, la prestación de servicios o el fomento de la participación ciudadana (Montecinos, 2005), en la línea genérica de las tendencias hacia el ‘nuevo localismo’ (Navarro, 1998). Ahora bien, en general, se sostiene que los objetivos que propulsaron el ‘movimiento descentralizador’ no se han cumplido, Ni ha existido un fomento real de la participación, ni tampoco se han reducido las desigualdades territoriales, y en especial, no ha logrado su intensión de inclusión política, social y económica de la ciudadanía. Llevando esta frustración de ‘expectativas de inclusión’ a cierta desafección institucional, al alejamiento de las instituciones públicas. En parte, lo anterior podría explicarse porque la descentralización ha podido ser utilizada como una herramienta para fortalecer el caudillismo y

clientelismo político a nivel local, por lo que la ciudadanía no ha visto una mejora en la calidad de los servicios (Montecinos, 2005).

De esta visión genérica cabría inferir que los niveles de confianza respecto a los municipios sean bajos, o que se hayan reducido, pero también que puedan existir variaciones según el carácter del proceso descentralizador en cada país, si se prefiere, los sistemas de gobierno local existentes en cada uno de ellos. Aquí nos centraremos en el análisis de estas variaciones. Pero, ¿cómo hemos medido las diferencias en los sistemas de gobierno local?

Existe poca información sobre este nivel de gobierno, aunque existen dos fuentes que ofrecen datos de una forma sistemática y comparativa para todos los países: el Informe sobre Descentralización y democracia local en el mundo de la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (Marcou, 2007), y el estudio sobre las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (Eguino et al. 2010)<sup>68</sup>.

A partir de esta información hemos elaborado indicadores que dan cuanta de tres dimensiones: la capacidad administrativa para prestar servicios, el sistema electoral y la cercanía entre ciudadanía y autoridades públicas. Respecto a la primera hemos distinguido tres indicadores. Por un lado, la descentralización del gasto público, como porcentaje que supone el gasto público municipal sobre el gasto público en su conjunto, una medida estándar para diferenciar sistemas de gobierno local (Page and Goldsmith, 1987). Por otro, la dependencia financiera de los municipios, medida como el peso que tienen las transferencias procedentes de otras administraciones públicas en la estructura de ingresos municipales. Se trata de dos medidas estándar para diferenciar sistemas de gobierno local (Page and Goldsmith, 1987; Caufield, 2002). Y por último, el alcance de la acción pública municipal, entendida como el porcentaje de áreas de políticas y servicios que prestan los municipio sobre un conjunto preestablecido, referidos a los servicios que suelen ser competencia municipal en la mayoría de los países, tanto en Latinoamérica, como

---

<sup>68</sup> También he usado las fichas de países y demás material producido en el marco del proyecto 'Gobernanza local en Iberoamérica en perspectiva comparada' (MEA), desarrollado por el Centro de Sociología y Políticas Locales junto a otros 10 centros latinoamericanos.

en Norteamérica y Europa, a saber: servicios básicos referidos a urbanización, saneamiento, agua potable, pero también los servicios sociales (Navarro, 1998)<sup>69</sup>. Así, el indicador va desde el valor 0, cuando los municipios de un país no tienen reconocida la capacidad de prestar servicios en ninguna de las áreas o servicios, y el valor 1 cuando pueden hacerlo en todas. Por tanto, cuanto mayor sea este indicador, más serán los ámbitos de política pública sobre los que podrá actuar el municipio, y por tanto, mayor la oferta de servicios a la ciudadanía.

La correlación entre los tres indicadores muestra que se trata de aspectos bastante relacionados, que a grandes rasgos dan cuenta de una dimensión referida a la capacidad de prestación de servicios en los municipios<sup>70</sup>. De hecho, la correlación entre gasto público y transferencias ( $r=0,412$ ) muestra que el primero se relaciona bastante con el hecho de que otras administraciones apoyen financieramente a los municipios, al igual que la correlación entre transferencias y la gama de servicios que pueden prestar ( $r=0,485$ ), o por último, entre este indicador y el gasto público ( $r=0,409$ ). La diferencia entre ellos es que las transferencias especifican de donde proviene la capacidad administrativa de las municipalidades, esto es, si esta se relaciona con su autonomía financiera o no; y por tanto, cualifican la capacidad administrativa que pueda derivarse de la importancia del gasto público local sobre el total de cada país. Por tanto, en nuestros análisis posteriores utilizaremos sólo dos de estos tres indicadores: transferencias y amplitud en las competencias municipales.

De hecho, existen diferencias considerables en la capacidad administrativa de los municipios en los países latinoamericanos (gráfico 4). Puede apreciarse que el caso de Brasil destaca frente a los otros países en las tres variables, donde alcanzan los valores máximos: un valor de 0,17 en el porcentaje del gasto municipal, un valor de 0,8 en transferencias, y un valor igual a 0,74 en cuanto a la capacidad de prestar servicios. Se trata, pues, de un sistema municipal que garantiza un alto nivel de capacidad administrativa a los municipios, aunque sea mediante un alto nivel de dependencia

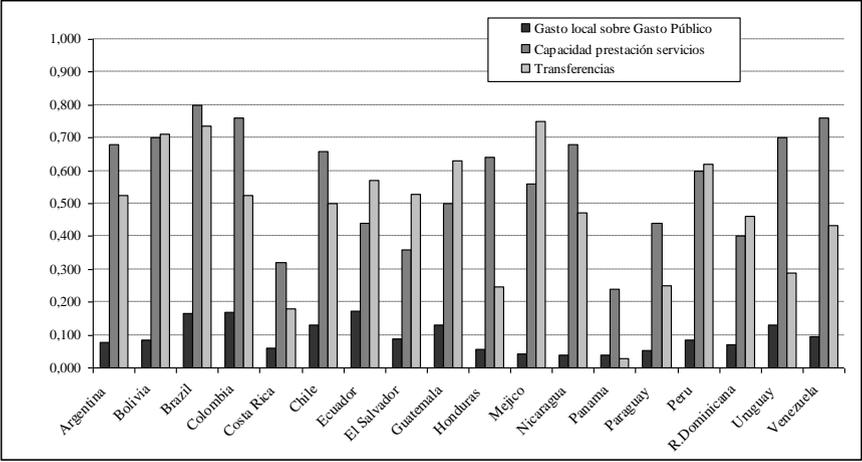
---

<sup>69</sup> Para calcular este indicador se ha utilizado el Informe del la UCGL (2007: 187).

<sup>70</sup> En el Anexo 2 puede consultarse la tabla con las correlaciones entre gasto, transferencias y capacidad de prestación de servicios.

financiera. Al contrario, en el caso de Panamá encontramos los niveles más bajos de gasto público local (0,04), capacidad de prestar servicios (0,03), pero también de transferencias que provienen de otros niveles de gobierno (0,24).

Gráfico 4. Rasgos básicos de los sistemas de gobierno local: gasto público, transferencias y capacidad prestación de servicios  
Medias en escalas (0,1)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta de Latinobarómetro 2004 y I UCGL (2002-05).

Tal y como hemos indicado más arriba, además de la capacidad administrativa, hemos considerado otros tres aspectos que pueden dar cuenta de la cercanía entre autoridades públicas y ciudadanía, siendo éste un elemento que puede propiciar relaciones de confianza. Por un lado, el sistema electoral, pues los sistemas de corte mayoritario, especialmente cuando la circunscripción es pequeña, suelen inducir un mayor contacto y conocimiento entre élites políticas y ciudadanía (Norris, 2004). Aunque a este respecto cabe señalar que no existen grandes diferencias en los sistemas electorales municipales en Latinoamérica, pues en la mayoría de los casos son sistemas mayoritarios. Por otro lado, hemos considerado el número de municipios por población para detectar la proximidad de los ciudadanos a sus representantes locales, lo que nos lleva a conocer la cercanía, ya que cuanto menor población por municipio

mayor posibilidad de ser atendidos por sus gobernantes y como último aspecto hemos tenido en cuenta el tamaño medio de los municipios en cada país, pues cuanto menor es éste suele aumentar la confianza hacia los municipios (Navarro y Clark, 2009).

Todas las variables se han transformado en escalas (0,1), desde su valor mínimo a su valor máximo, cuando se trata de escalas de escalas o indicadores procedentes de datos secundarios, o bien como variable dicotómicas (dummy) cuando sólo existen dos opciones de respuesta (el género, por ejemplo), o se trata de un agrupación de varias categorías sugerida por la literatura revisada (por ejemplo, ocupados vs. resto de grupos en el caso de la situación laboral) (ver tabla 3). Así, las variables referidas al sistema de gobierno local muestran la variabilidad existente entre el país que tienen el valor mínimo y el país que tienen el valor máximo para con ello mostrar el grado relativo de diferencias existentes entre ellos, más que las diferencias absolutas que darían los valores de los indicadores en su escala original.

Tabla 3. Variables utilizadas en análisis. Descriptivos  
Todas las variables en escala (0,1).

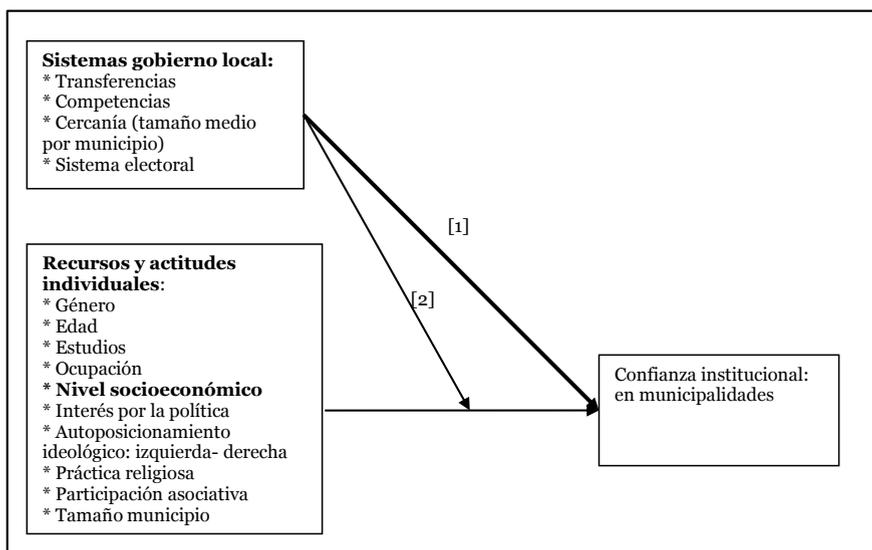
<b>Tipo variable</b>	<b>Variable</b>	<b>N</b>	<b>Media</b>	<b>Des. Tip.</b>
Dependiente	Confianza municipalidades	18923	,616	,312
	Transferencias	18	,469	,201
	Gasto local sobre Gasto Público	18	,094	,046
	Capacidad prestación servicios	18	,569	,168
	Sistema electoral	18	,667	,485
	Cercanía	18	,030	,015
Indep.: individuales	Género (varón=1)	19605	,493	,499

Edad	19605	,277	,196
Estudios	19605	,516	,282
Situación laboral (ocupados=1)	19605	,558	,497
Nivel socioeconómico	19599	,552	,235
Interés por la política	19431	,343	,329
Izquierda (0) – Derecha (1)	15391	,510	,284
Práctica religiosa	19462	,558	,278
Participación asociativa	19605	,145	,353
Tamaño municipio residencia	19605	,612	,357

## Estrategia de análisis: modelos multi-nivel.

Sin desatender el efecto de las variables individuales, nuestra pregunta se centra, fundamentalmente, en el efecto de las variables contextuales referidas al diseño institucional. Para mostrarlo, realizaremos dos modelos de regresión multi-nivel. De no encontrar efectos significativos de las variables contextuales, cabría indicar que, aún existiendo diferencias entre países, éstas se deben a un efecto de composición (a las características de los entrevistados), o al menos, a que debe mejorarse la medición de las variables contextuales (Navarro, 2011: cap. 2). En concreto, el primer modelo permitirá conocer si existen diferencias contextuales en los niveles de confianza municipal y si estas se deben a la capacidad de los municipios para prestar servicios (hipótesis 1). En el segundo modelo incluiremos la interacción entre éstas variables y el nivel socio-económico de los entrevistados, para mostrar si existe un efecto *cross-level* entre ellas (hipótesis 1.1). Así pues, nuestro modelo operativo sería el que se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2. El efecto de los sistemas de gobierno local sobre la confianza institucional en municipalidades. Modelo operativo.



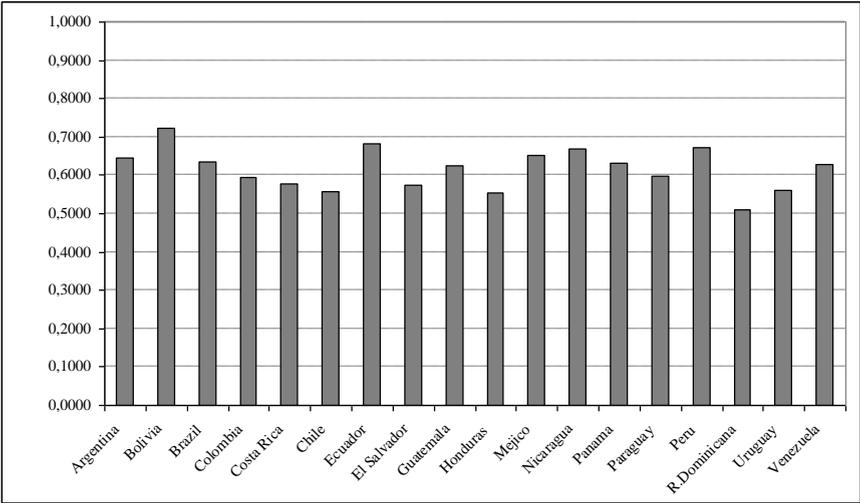
No obstante, antes de proceder a presentar estos modelos, veremos si existen diferencias en la confianza institucional entre países, esto es, si cabe esperar que exista un efecto contextual. En segundo lugar, presentaremos las diferencias de los países en los dos indicadores que hemos diseñado para conocer de forma comparativa sus sistemas de gobierno local (su capacidad administrativa). Por último presentaremos los resultados de los modelos de regresión, donde podremos observar las relaciones existentes entre la confianza como variable dependiente y como independientes

## La confianza institucional en municipalidades: el efecto de los sistemas de gobierno local.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico 3 existen diferencias significativas en la confianza institucional en las municipalidades entre los países analizados ( $F= 32,96$ ,  $Sig.=,000$ ). En concreto, el país de residencia explica alrededor del 3% las diferencias entre los

entrevistados (según indicador Eta2), variando desde el mínimo en la República Dominicana (0,51), hasta el máximo en el caso de Bolivia (0,72). Además de la República Dominicana, Chile (0,54), Uruguay (0,55), Honduras (0,56), Costa Rica (0,58) y El Salvador (0,58), se encuentra por debajo de la media del total de la muestra (0,62). En cambio, Ecuador (0,67), Nicaragua (0,66), Perú (0,66), México (0,66), Argentina (0,65) o Brasil (0,63), se encuentran por encima de esa media. Estos últimos, países en donde los municipios poseen más capacidades políticas y administrativas que en, por ejemplo, Chile o Uruguay (Díaz de Landa y Parmigiani, 2011). Por tanto, aunque no muy importante, parece existir un efecto contextual: la confianza en los municipios varía según países. Pero, ¿se debe esto al diseño institucional del gobierno local?, y en concreto, ¿dependen de la capacidad de prestación de servicios que tienen los municipios?

Gráfico 3. Confianza en municipios según países  
Medias en escalas (0,1)



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta de Latinobarómetro 2004.

## **Diseños institucionales y antecedentes individuales: ¿existe un efecto contextual de carácter institucional?**

Los análisis multinivel muestran las pautas conocidas entre recursos y actitudes individuales, por un lado, y confianza institucional, por otro (modelo 1, en tabla 4)<sup>71</sup>. Así, las personas de mayor edad y nivel de estudio son los que en mayor medida confían en los municipios, pero también aquellos que están menos movilizados políticamente (menos interés por la política, no pertenecen a asociaciones), los que son menos religiosos y los menos cercanos a la izquierda. En cambio, el tamaño municipal no parece influir en ello, a pesar de que otros estudios apunten a ello. Ahora bien, a pesar de estos efectos individuales, los análisis muestran la existencia de un efecto contextual de carácter institucional: cuanto mayor es el nivel de transferencias a los municipios, mayor es el nivel de confianza institucional. Aunque esta influencia sea pequeña, pues la varianza explicada por las diferencias entre países es de alrededor del 2 por ciento una vez consideradas las variables individuales (ver indicador ICC en modelo 1, tabla 4), muestra que la confianza institucional en los municipios es mayor cuando estos tienen un mayor apoyo financiero a través de transferencias.

Por tanto, la confianza en los municipios no depende tanto del reconocimiento formal de una amplia gama de competencias sobre distintos servicios, sino más bien de contar con los recursos necesarios para prestarlos, que en el marco de sistemas de gobierno local marcados por la dependencia intergubernamental, provienen principalmente de las transferencias, o cuando menos, éstas marcan las diferencias para que la ciudadanía sientan un mayor grado de confianza en el nivel de gobierno municipal. Sin duda, el aumento de la capacidad administrativa que supone el apoyo financiero intergubernamental permite a los municipios estar más presentes entre la ciudadanía. Y ello, con independencia de sus competencias, o incluso de la cercanía que pueda provenir del sistema electoral o del tamaño medio municipal en cada país, o

---

<sup>71</sup> En el análisis multinivel no se ha incluido el caso de República Dominicana, debido a la falta de datos, por lo que el total de países es de 17.

incluso, del tamaño del municipio en el que residen los entrevistados.

Tabla 4. Bases individuales e institucionales de la confianza institucional municipal en Latinoamérica.

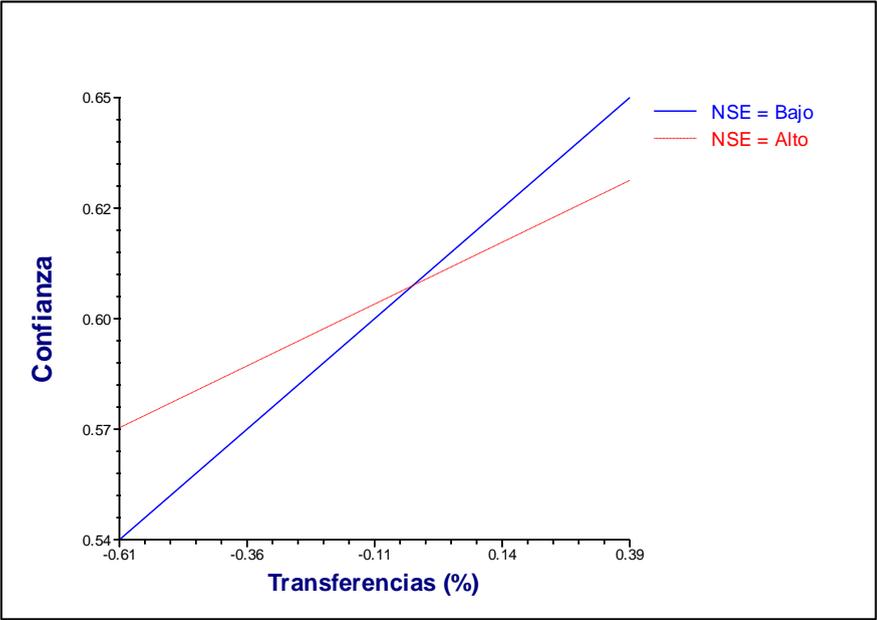
Modelo de regresión multi-nivel.

Negrillas: coeficientes significativos para  $p < 0,05$ .

		<b>Modelo 1</b>		<b>Modelo 2</b>	
		<b>Efectos contextuales</b>		<b>Efecto cross-level</b>	
		B	Error	B	Error
	Cte	<b>0,684</b>	<b>0,017</b>	<b>0,683</b>	<b>0,017</b>
Contexto	Competencias	-0,05	0,039	-0,048	0,041
	Transferencias	<b>0,09</b>	<b>0,042</b>	<b>0,142</b>	<b>0,051</b>
	Sistema electoral	-0,034	0,022	-0,032	0,023
	Cercanía	0,047	0,042	0,047	0,04
Recursos y actitudes individuales	Género	<b>-0,017</b>	<b>0,006</b>	<b>-0,016</b>	<b>0,005</b>
	Edad	<b>0,084</b>	<b>0,016</b>	<b>0,083</b>	<b>0,016</b>
	Estudios	<b>0,022</b>	<b>0,013</b>	0,021	0,012
	Situación Laboral	0,01	0,006	0,01	0,005
	Nivel socioeconómico	-0,006	0,013	-0,003	0,013
	Interés por la política	<b>-0,127</b>	<b>0,009</b>	<b>-0,127</b>	<b>0,009</b>
	Ideología (izq. - Dcha)	<b>-0,038</b>	<b>0,01</b>	<b>-0,038</b>	<b>0,001</b>
	Religiosidad	<b>-0,052</b>	<b>0,011</b>	<b>-0,052</b>	<b>0,01</b>
	Asociados	<b>-0,03</b>	<b>0,01</b>	<b>-0,03</b>	<b>0,008</b>
	Tamaño municipal (log)	0,007	0,005	0,007	0,005
Interacción	Transferencias*NSE			<b>-0,089</b>	<b>0,05</b>
Variaciones	Entre países	0,002		0,002	
	Entre individuos	0,01		0,01	
Ajuste	ICC	0,017		0,017	
Modelo	Grados libertad	12		12	
	Devianza	5311,12		5309,7	
Muestras	Países (n)	17		17	
	Individuos (n)	18605		18605	

Pero, ¿esa mayor capacidad de servicios influye de la misma forma en la confianza institucional según el nivel socioeconómico de los entrevistados?, ¿su influencia es igual entre aquellos que se ven como ‘ricos’ y de los que se ven como ‘pobres’ ?. Los análisis muestran que el nivel socioeconómico no se relaciona con la confianza institucional (no existe un efecto directo), pero que en aquellos países donde el nivel de transferencias son mayores, los ‘pobres’ tienden a confiar más en los municipios que los ‘ricos’ (modelo 2, en tabla 4). Esto puede apreciarse claramente en el gráfico 4: cuando las capacidades administrativas municipales son bajas (según el nivel de transferencias) los ‘ricos’ confían más en los municipios que los ‘pobres’, pero esta tendencia es inversa en aquellos países donde los municipios tienen mayor capacidad para prestar servicios.

Gráfico 4. Confianza en los municipios según contexto institucional y nivel socioeconómico individual  
 Estimaciones realizadas mediante modelos de regresión multi-nivel



Estos resultados pueden ser consecuencias de dos factores o explicaciones bien diferentes. Por un lado, porque la efectiva prestación de servicios produce mayores relaciones de confianza institucional, en la medida en que la ciudadanía recibe servicios de los municipios que valora positivamente, y especialmente, entre aquellos que tienen más necesidades. Esto daría cuenta de un efecto simbólico de confianza debido aun proceso de redistribución por parte de los municipios. Pero, por otro lado, la mayor capacidad de prestar servicios también podría inducir relaciones de ‘clientelismo institucional’ entre los grupos más desfavorecidos. A tenor de los resultados, ambas ideas no son necesariamente incompatibles, en un contexto en donde la redistribución hacia los más desfavorecidos puede dar lugar, también, a pautas de clientelismo político. No obstante, para poder cerciorarnos de esto último es necesario indagar si esa confianza es resultado de un intercambio entre servicios y apoyos electorales, que con la información disponible no es posible aseverar.

## **Observaciones finales**

Llegados a este punto podemos decir que los análisis realizados muestran que existe un efecto contextual en la explicación de la confianza en las municipalidades en los países iberoamericanos, y en particular, que este tiene que ver, especialmente, con el nivel de transferencias en la estructura de ingresos de los municipios.

En general, y tal y como hemos indicado, los sistemas de gobierno local en Latinoamérica, al igual, por ejemplo, que en el Sur de Europa, son muy dependientes de otros niveles de gobierno. Por tanto, su capacidad de prestar servicios depende mucho del apoyo que reciben de otras administraciones. En estos contextos, los municipios son unidades políticas, y sobre todo, unidades administrativas fuertes, en función del apoyo intergubernamental que reciben. Y como hemos mostrado aquí, esto se refleja en el apoyo o confianza de la ciudadanía respecto a las municipalidades.

También hemos indicado que el efecto del diseño institucional es menor que el de las variables individuales, pero su existencia apunta la necesidad de indagar y profundizar en su análisis. De hecho, otros análisis sobre la cultura política, la desconfianza y la

desafección en los países latinoamericanos sólo muestran efectos débiles de otros factores contextuales como la historia política reciente, el sistema electoral, el PIB o el Índice de Desarrollo Humano (Torcal, 2006), factores que la literatura considera más importantes, o cuando menos, a los que hace referencia, a diferencia de los sistemas de gobierno local, o en general, los sistemas intergubernamentales.

Por tanto, los sistemas de gobierno local parecen contar tanto como otros factores contextuales en la explicación de la confianza en las municipales, por lo que parece oportuno indagar sobre este asunto. A este respecto, el presente trabajo ha pretendido responder únicamente a la pregunta referida al hecho de la existencia de ese efecto contextual, para a partir de ahí, en futuros trabajos, indagar con más detalle al respecto. Por ejemplo, mejorando los indicadores sobre los sistemas de gobierno local o incluyendo otros nuevos, además de buscar otras fuentes de datos de encuesta específicos sobre el ámbito local que nos permitan definir y estudiar más detalladamente las orientaciones de la ciudadanía a este nivel de gobierno.

## Bibliografía

Almond, G. y Verba, S. (1974): *La Cultura Cívica*, Madrid, Editorial Euroamericana.

Blalock, H.M. (1984): 'Contextual-Effects Model. Theoretical and Methodological Issues', *Annual Review of Sociology*, 10: 353-372.

Bonet, E.; Martínez, I. y Montero, J.R (2006): "Las actitudes políticas de los españoles" en Montero, J.R.; Font, J y Torcal, M. (eds): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, CIS, Pp. 105-131.

Brugué, Q. y Gomá, R. (coords.)(1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Bourdieu, Pierre. (1988): *La distinción*, Madrid, Taurus.

Caudfiled, J. (2002), 'Local Government Finance in OCDE Countries', en Caudfiled, J. y Larsen, H.O. (eds.): *Local Government at the Millennium*, Berlin, leske-budrich, pp. 153-168.

Clark, T.N. (1994): *Urban Innovations*, London, Sage.

Clark, T.N. (2007): 'La Nueva Cultura Política: evidencias mediante la comparación entre ciudades alrededor del mundo', en Clark, T.N. y Navarro, C.J. (eds.): *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos latinoamericanos*, Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 157-274.

Cravacuore, D. y Navarro, C.J. (eds.) (2011): *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Díaz de Landa, M. y Parmigiani, C. (2011); 'Capacidades políticas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados Iberoamericanos', en Cravacuore, D. y Navarro, C.J. (eds.): *Gobierno local y relaciones*

*intergubernamentales en Iberoamérica*, Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 17-40.

Eguino, H.; Porto, A.; Pineda, C.; Garriga, M. y Rosales, W. (2010): “Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, (<http://www.iadb.org>). (Fecha de consulta: 12/05/2011).

Franklin, M.N. (2002): ‘The Dynamic s of Electoral Participation’, en LeDuc, L. Niemi, R. y Norris, P. (eds.) (2002): *Comparing democracies 2: New challenges in the study of elections and voting*, London, Sage, pp. 148-168.

Hair, J. et al. (2005): *Análisis multivariable*, Madrid : Prentice-Hall.

LeDuc, L. Niemi, R. y Norris, P. (eds) (2002): *Comparing democracies 2: New challenges in the study of elections and voting*, London, Sage.

Lidström, A. (1999) “The Comparative Study of Local Government Systems-A Research Agenda”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1:97-115

Magnier, A.; Navarro, C.J.; and Russo, G. (2006): Urban Systems as Growth Machines? Mayor’s Governing Networks against Global Indeterminacy. In Bäck, H.; Heinelt, H. y Mangier, A. (eds.). *The European Mayor, Vs Verlag für Sozialwissenschaften*, pp. 201-221.

Montalvo, D. (2009): ‘Satisfacción ciudadana con servicios municipales’, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, (LAPOP), N° 18; 1-6.

Montecinos, E. (2005): Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *Revista EURE*, XXXI (93):77-88.

Montero, J.R.; Gunther, R. y Torcal, M. (1998): “Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83: 9-49.

Morales, L. y Mota, F. (2006): ‘El asociacionismo en España.’ en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M. (eds): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: CIS, pp. 77-104.

Mouritzen, E.P. y Svara, J. (1991): *Leadership at the Apex*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

Navarro, C.J. (1998): *El Nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba, Diputación de Córdoba.

Navarro, C.J. (2007): “Participación y ciudadanía y Cultura política: Diferencias generacionales y continuidades societarias” en AA.VV: *25 años de Autonomía en Andalucía*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, pp.59-76.

Navarro, C.J. (2009): ‘Local Political Opportunity Structures as Action Arena for Mayors. A ‘Mediating Filter’ Between Local Groups and Local Political Leaders’, en Reynaert, H.; Steyvers, K.; Delwit, P. and Pilet, J-B. (eds.): *Local Political Leadership in Europe*, Brussels, Vanden Broelle, pp. 367-398.

Navarro C. J. (2011), *Comunidades locales y participación política en España*, Madrid, CIS.

Navarro, C.J. y Ramírez, M.A. (200): ¿Autonomía y gobierno local en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica ‘ *Revista de Humanidades*,11: 273-297.

Navarro, C.J. y Pérez Yruela, M. (2005): ‘La cultura política de los andaluces’, en Moyano, E. (ed.): *la sociedad andaluza (2000)*, Córdoba, CSIC, pp. 107-123.

Navarro, C.J. y Ramírez, M.A. (2005): ‘Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales’, *Revista de Estudios Políticos*, 128: 161-177.

Navarro, C.J., Ramírez, M.A. y Rull, L.: (2003): ‘The structure of opportunities of glocalization’, en Entrena, F. (ed.): *Local reactions to globalization*, New York, Nova Press, pp. 169-190.

Navarro, C.J. y Juaristi, J. (2006): ‘Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones’, Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M. (eds): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: CIS, pp. 223-240.

Navarro, C.J.; Magnier, A. y Ramírez, M.A. (2008): ‘Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effect by Multi-Level Comparison’, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(3), 531-547.

Navarro, C.J. y Herrera, M.R. (2008): Contextos micro y macro de la protesta colectiva: el América Latina en la década de los ochenta’, *Revista Mexicana de Sociología*, 71(1): 83-130.

Navarro, C.J. and Clark, T.N. (2009): 'Culturas políticas locales. Alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada', *Revista de Ciencia Política* 29(3): 799-813.

Nickson, R. A. (1995): *Local government in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.

Norris, P. (ed.) (1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*, New York, Oxford University Press

Norris, P. (1999a): 'Introduction: The Growth of Critical Citizens?', en Norris, P. (ed.) (1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*, New York, Oxford University Press, pp. 1-30.

Norris, P. (1999b): 'Institutional Explanations for Political Support', en Norris, P. (ed.) (1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*, New York, Oxford University Press, pp. 217-235.

Norris, P. (1999c): 'Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences', en Norris, P. (ed.) (1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*, New York, Oxford University Press, pp. 257-272.

Norris, P. (2002): *Democratic Phoenix*, Cambridge, Cambridge University Press.

Norris, P. (2004): *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.

Page, E.C. and Goldsmith, M. (1987) *Central and Local Government Relations*, London: Sage.

Rodríguez, M.J.; Mateos, C. y Navarro, C.J. (2011): 'El rendimiento de los mecanismos de participación: género y diseño institucional. Consejos de Distrito y Presupuestos Participativos en ciudades españolas', *Reforma y Democracia*, 50: 143-166.

Rodríguez, M.J. y Navarro, C.J. (2011): 'La feminización de la dinámica política municipal .el caso de los municipios españoles', *Revista Internacional de Sociología*, 71 (en prensa).

Rosales, M. y Valencia, S. (2007): "Latin America", United Cities and Local Governments, en Marcou, G. (Dir.): *Decentralization and Local Democracy in the World*, UCGL, pp. 166-199,

Rose, R.; Shin, D.C. y Munro, N. (1999): 'Tensions Between the democratic Ideal and Reality: South Korea', en Norris, P. (ed.)

(1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*, New York, Oxford University Press, pp. 146-168.

Rouquaud, I. y Navarro, C.J. (2012): ‘Liderazgo Local: análisis comparado de Argentina y España’, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 5: 39-63

Torcal, M. (2006): “Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias”, *Revista Sociedad Argentina de análisis Políticos*, 2(3): 591-634.

Toral, M.; Montero, J.R. y Toerell, J. (2006): ‘Participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparad’ en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M. (eds): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, CIS, pp. 47-76.

Torcal, M. y Ferrer, M. (2006): ‘La participación política: factores explicativos’, en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M. (eds): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: CIS, pp. 133-156.

UCLG (2007): “Local Governments in the World: Basic Facts on 82 selected Countries” United Cities and Local Governments, DEXIA. ([www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org))

Ugalde, V. (2011): ‘Capacidades administrativas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados iberoamericanos’, en Cravacuore, D. y Navarro, C.J. (eds.): *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica*, Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 41-68.

Welzael, Ch., Inglehart, R. y Deuscth, F. (2005): ‘Social capital, voluntaru associations and collective action: which aspects of social capital have the greatest payoff?’, *Journal of Civil Society*, 1(2): 121-146.

Verba, S.; Scholzman, K.L. y Brady, H.E. (1995): *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Vetter, A. (2002): ‘Local Political competence in Europe: A Resource of Legitimacy for higher levels of Government?’, *International Journal of Public Opinion Research*, 14(1): 3-18.

# Anexo

## Ficha técnica de Latinobarómetro (2004)

Marco muestral: población de 18 y más años en 18 países.

Método muestra: estratificado por tamaño de población o diferencia población rural urbana, según países

Errores muestrales: 3% para un nivel de confianza del 95% en cada país.

Fecha de realización: año 2004

Tamaños muestra por países:

Países	n	%
Argentina	1200	6,1
Bolivia	1201	6,1
Brazil	1204	6,1
Colombia	1200	6,1
Costa Rica	1000	5,1
Chile	1200	6,1
Ecuador	1200	6,1
El Salvador	1000	5,1
Guatemala	1000	5,1
Honduras	1000	5,1
Méjico	1200	6,1
Nicaragua	1000	5,1
Panamá	1000	5,1
Paraguay	600	3,1
Perú	1200	6,1
Republica Dominicana	1000	5,1
Uruguay	1200	6,1
Venezuela	1200	6,1
Total	19605	100,0

Fuente: Latinobarómetro 200