



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE TUCUMÁN



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL TUCUMAN

# **POLITICAS PUBLICAS, UNA VISION DEL PLAN ARGENTINA TRABAJA**

**Autores: Bejar, Juan Román  
Getar, Juan Pablo**

**Director: Mendez, Sergio Manuel**

**2015**

**Trabajo de Seminario: Contador Público Nacional**

## **PRÓLOGO**

Esta obra se realizó como trabajo final para la materia Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán.

Creemos que el estudio de las políticas públicas en América Latina es un fenómeno relativamente nuevo, por lo que nos parece un tema interesante de mostrar. Sobre todo porque las políticas públicas son procesos complejos que se manifiestan de distinta manera en distintos contextos. Es por ello que lo que pretendemos con este breve trabajo es introducir a algunos de los elementos más importantes de las políticas públicas, puesto que también es un tema que da mucho para explayarse y opinar. Es sobre todo, una muestra concisa y breve sobre los aspectos más importantes que nos van a permitir comprender la dinámica de las políticas públicas.

No quisimos que solamente se transforme en un trabajo dentro de un marco teórico; así analizamos uno de los tantos programas que tiene actualmente nuestro país, el “Argentina Trabaja”, perteneciente al Ministerio de Acción Social de la República Argentina.

El trabajo se divide en dos capítulos que ayudan a comprender el tema. El primer capítulo hace referencia a una introducción a las políticas públicas, sus características y fases. Mientras que el segundo capítulo analiza en totalidad el programa “Argentina Trabaja”.

## INTRODUCCION

En la última década se han producido transformaciones fundamentales. Los roles tradicionales del estado nacional (principalmente sus funciones benefactoras y empresarias) se redefinieron por fenómenos como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional. “Así, se llegó a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.”<sup>1</sup>

Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias:

- La gestión de lo público,
- Los recursos de poder
- El excedente social.

Si adhiriéramos a la afirmación de “**el estado es lo que hace**” diríamos que la naturaleza de éste puede inferirse a partir de sus acciones. Sus acciones se ejecutan a través de un aparato institucional cuya configuración y patrón de asignación de recursos le confieren al estado una determinada identidad.

---

<sup>1</sup> **OSZLAK, Oscar.** ¿Nuevas reglas de juego? En Revista Reforma y Democracia N° 9 del CLAD, Caracas. Material de clases impreso del Campus Virtual del IEFPA

La formación del estado es un aspecto del proceso de definición y construcción de los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas.

Ahora, la **agenda estatal** es el espacio problemático de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores y que constituyen el objeto de la acción del estado, su dominio funcional.

A fines del siglo pasado surge una nueva cuestión: “la cuestión social” representada por la equitativa distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades que se suscitaron a raíz de las tensiones y contradicciones sociales generadas por el orden capitalista que se iba conformando. Así, para intentar resolverla, el estado nacional asumió nuevas responsabilidades, que gradualmente se fueron formalizando jurídicamente y cristalizando institucionalmente, a través de sucesivas adiciones al aparato burocrático existente.

Este nuevo rol del estado se tradujo en programas y políticas que apuntaron a la reducción de la pobreza, al logro de mejores condiciones de trabajo y negociación laboral, en fin, a la preservación de la salud, la institución de regímenes de previsión social o a la extensión de la educación a las capas más desposeídas de la población, acciones que fueron definiendo los rasgos característicos del denominado **Estado de Bienestar**.

Durante la última década se produjo una apertura y gran crecimiento económico, pero esto no se refleja en las ciudades donde se profundizaron brechas entre ricos y pobres y se constituyeron lo que podríamos denominar “ciudadanías de segunda”, un caso paradigmático es el de nuestro país Argentina, donde las realidades locales presentan agudas disparidades y asimetrías socioeconómicas, a pesar de la implementación de un modelo de desarrollo productivo orientado a la inclusión, disminución de las desigualdades y la ampliación de los pisos de derechos por medio de

diversos programas , proyectos y legislación : Conectar igualdad, Argentina Trabaja, Plan Trabajar, leyes de género , matrimonio gay, asignación familiar, jubilación para las amas de casas, aumento bianual de las remuneraciones de los pasivos.

Sin embargo aparecen asimetrías en la distribución, la falta de puestos de trabajo o ampliación del mercado, el acceso a la vivienda, la presencia de núcleos de pobreza suburbana, plausibles de medición no solo por medio de indicadores de ingreso sino por la prevalencia de enfermedades ligadas a la pobreza, cuestiones estas que permiten priorizar elementos del DH que permiten una medición desagregada mediante indicadores de las inequidades, vulnerabilidades e inseguridades asociadas a las asimetrías.

Por eso vamos a analizar la política pública desde el plan Argentina Trabaja, en donde presentaremos los pros y contras de su implementación y funcionamiento, y cómo influye dentro de la sociedad argentina.

## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Sumario:** ¿Qué son las políticas públicas? – La definición de los problemas públicos – La implementación de las políticas públicas – La fase de evaluación

#### **¿Qué son las políticas públicas?**

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones – ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera– que combinan recursos –normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las

acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implementación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos **política pública**. La educación obligatoria hasta los dieciséis años, la atención sanitaria primaria, el control de las actividades contaminantes, las campañas de educación vial, las pensiones públicas son piezas de otras tantas políticas públicas sectoriales: la política educativa, sanitaria, medioambiental, de seguridad vial, de protección social. Es conveniente, en este momento, hacer una distinción tajante entre el concepto general de política pública, las políticas públicas concretas o políticas sectoriales y la política, entendida en el sentido tradicional de lucha por el poder.

El análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política pública y puede centrarse en:

- Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.

- Los medios e instrumentos utilizados –recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos– para desarrollar la política.

### **La definición de los problemas públicos**

La definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Tradicionalmente no se le ha dado una gran importancia a este aspecto, tendiendo, tanto los analistas como los directivos públicos, a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado. Esta concentración del interés, prácticamente en exclusiva, en la fase de formulación de las políticas es una de las características de los primeros años de desarrollo de este enfoque. La preocupación por la elección de la mejor alternativa soslayaba la importancia de la definición de los problemas en la creencia de que éstos se podían definir objetivamente. En otras palabras, se pensaba que el problema existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad. La dificultad se circunscribía, a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para separar el problema de otros y cuantificarlo con exactitud, de tal forma que se pudiera calcular su magnitud.

La realidad nos muestra, por el contrario, que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. Por ello los gestores públicos deben ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta. De hecho, una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo entienden el problema otros actores –los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a



la política, entre otros—. Se trata de incorporar a la definición la perspectiva que del problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos.

La primera tarea del analista de políticas en esta fase es, por tanto, identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas –consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones– y posteriormente con técnicas instrumentales –fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema.

El carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra. Si definimos el problema de la drogodependencia como un problema de seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. Ciertamente, es muy distinto considerar al drogadicto como un marginado que necesita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar. Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico (a algunos les gusta hablar de fundamento científico), no son objetivas. De ahí que cuando el directivo público opta por una definición debe preguntarse por sus consecuencias, previendo a quién beneficia o perjudica con ella, y en qué medida. En resumen, la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

La preocupación por la definición de los problemas públicos hace insoslayable considerar la forma en que se produce la información, el acceso a la misma y la racionalidad de la elección de alternativas. En breve se plantean dos preguntas esenciales para poder adecuar la acción a la realidad:

¿Cómo conocen los directivos públicos la existencia de los problemas? LA DETECCIÓN DE LOS PROBLEMAS.

¿Por qué eligen unos problemas y no otros? EL DISEÑO DE LA AGENDA.

A. La detección de los problemas

El análisis de políticas pierde gran parte de su utilidad si los directivos públicos no detectan los problemas con la suficiente antelación. Es decir, el problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos. Una política reactiva –la que surge cuando un problema entra en crisis– no corresponde a la detección intencional del problema; más bien al contrario, el problema se manifiesta ante los ojos del decisor y éste no puede pararse a definirlo, a evaluar vías alternativas de solución, a anticipar impactos y a calcular costos; simplemente actúa con la mayor celeridad posible para intentar paliarlo. El tipo de destrezas y conocimientos necesarios para poner en funcionamiento una política reactiva es más la capacidad de acción que la de análisis.

Las administraciones públicas disponen de muchos mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas. La disposición personal para la detección anticipada de los problemas es una cuestión eminentemente de actitud y valores culturales y de estilo de liderazgo. Con los mismos instrumentos básicos hay directivos que se orientan al reconocimiento de problemas, que aún no lo son, y a la anticipación de amenazas, aun cuando sólo hay signos débiles, mientras que otros no lo hacen. La detección anticipada del problema no asegura el éxito

de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo. De entre los mecanismos para detectar problemas destacan los siguientes:

**1. La función directiva:** el principal papel del directivo en cualquier organización, pública o privada, es mantener a su organización en contacto permanente con el entorno. El directivo analiza los cambios del exterior para prever cómo su organización deberá afrontarlos.

Esa labor de búsqueda y análisis permanente de información estratégica es uno de los mecanismos más efectivos para detectar problemas.

**2. La participación en redes de gestión:** la complejidad de los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política. La red se establece para intercambiar recursos y, muy especialmente, información. La pertenencia a una red ofrece muchas oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos.

**3. El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas:** los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público, las unidades que recogen reclamaciones y sugerencias o las figuras como el defensor del usuario son instrumentos diseñados para recoger información y detectar problemas.

**4. El análisis de los clientes:** en general, los clientes son la principal fuente de información para las administraciones públicas. El estudio de su estructura y composición, el análisis de su comportamiento, la valoración de sus expectativas y demandas son instrumentos que ayudan a

descubrir problemas nuevos o cambios de tendencia en los problemas conocidos.

**5. La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento:** la utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos. Desde este punto de vista, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia –evaluación de impacto–, de eficiencia –evaluación de rendimiento– y de gestión del programa –evaluación de la implantación.

En conclusión, la detección es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras. La búsqueda de información puede realizarse mediante distintas estrategias, desde la más estructurada e intencional, la investigación científica, que persigue obtener informaciones concretas para un propósito específico, hasta la menos estructurada, la exposición indirecta a la información, que consiste simplemente en mantener “dos ojos bien abiertos” recogiendo información selectiva, inteligentemente. La investigación científica, a pesar de su aura de racionalidad y objetividad, es la menos adecuada para detectar problemas nuevos, o anticipar el desarrollo de problemas de los que sólo tenemos información parcial, fragmentada e inexacta.

### *B. El diseño de la agenda*

Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo

algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política. Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella –disipación de temas o problemas– o no reciben atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo –incubación de temas–. La disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves.

En general, la agenda política es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera la evolución de la segunda. Veamos un ejemplo: la red cloacal no es un problema que figure hoy en día en la agenda sistémica de una gran ciudad industrializada, pero, sin embargo, es un problema que permanece en la agenda institucional de la concejalía correspondiente. En la agenda institucional encontramos muchos problemas como el de las cloacas, algunos problemas recurrentes –como la inseguridad ciudadana– y, en menor medida, problemas nuevos. En realidad, esa acumulación de problemas viejos y recurrentes se debe a que los problemas públicos en muy pocas ocasiones tienen una solución definitiva; más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar unas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones. Los ciudadanos ya no se preocupan por la escasez de plazas escolares, esa dimensión del problema se ha solucionado, su demanda se

ha transformado: de cantidad a calidad. La calidad es una dimensión nueva de una demanda antigua. Por ejemplo, en el caso de la educación la demanda, en un principio, era la escolarización obligatoria. Hoy en día, en cambio, lo que se demanda es la calidad en la prestación del servicio.

Ambas agendas se pueden medir. Las encuestas y los barómetros de opinión pública sirven para establecer la importancia de los problemas que componen la agenda sistémica; el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión qué temas componen su agenda y qué orden de prioridad han establecido sus directivos.

No todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional; unos entran con más facilidad que otros. Podemos hablar, por tanto, de la existencia de *sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional*. Los directivos públicos tienen que ser conscientes de la existencia de ese sesgo y eliminarlo en lo posible, de modo que los problemas de ciertos colectivos sociales no queden rutinariamente fuera de las prioridades de las organizaciones públicas. Por fortuna, existen contra-sesgos, que ayudan a superar las barreras de la desigualdad de poder, las barreras culturales y las barreras a la innovación. Entre otros están: los medios de comunicación, los deseos de crecer de las organizaciones públicas, el comportamiento y las actitudes de los decisores y la competencia política.

Los sesgos negativos de mayor importancia son:

**1. El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés:**

ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas, les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia.

**2. Los sesgos culturales:** hay problemas y temas más proclives que otros a ser incluidos en la agenda institucional. Los valores culturales y la cultura política u organizativa hacen de filtro de la percepción de los mismos por los directivos. Es difícil esperar que la administración de un país mayoritariamente católico incluya entre sus prioridades la liberalización del aborto o la planificación familiar. En España, hasta hace relativamente poco tiempo, el problema del medio ambiente no era una preocupación social fundamental, no era un problema culturalmente apreciado y, por tanto, era de menor interés para los directivos públicos.

**3. El peso de la tradición:** las administraciones públicas tienden a incluir en su agenda problemas que conocen bien, que han tratado en el pasado y sobre los que pueden anticipar el impacto de sus intervenciones. Es más fácil que se incluya en la agenda un problema conocido, o parecido a otro ya tratado en el pasado, que un problema desconocido, nuevo, que genera un alto grado de incertidumbre sobre su desarrollo posterior, los costos de las acciones para afrontarlo, el compromiso de recursos futuros y los resultados de la intervención.

**4. Las actitudes y valores de los decisores públicos:** la decisión de incluir un problema en la agenda institucional la acaba adoptando una o varias personas. Los valores de las personas –las actitudes hacia el problema, la posición ideológica, la especialidad profesional– se reflejarán en esa decisión.

La influencia de los valores en la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos implicados en el mismo. No es de extrañar que los argumentos para decidir sobre problemas como la eutanasia, el aborto, la pena de muerte, la

experimentación genética y otros sean esencialmente ideológicos más que científicos y racionales, por mucho ropaje “cientificista” que los acompañe.

Si estos y otros factores que crean un sesgo a la introducción de problemas actúasen de manera permanente la agenda institucional variaría muy poco, dejando fuera de ella los intereses de individuos y grupos sin poder, problemas culturalmente sin valor y sobre todo problemas nuevos o desconocidos. Afortunadamente existen sesgos positivos que mitigan la influencia de los anteriores:

*a) Los medios de comunicación de masas:* los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos, en problemas que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema.

*b) La competencia política:* los procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional. Cuanto más competitivo sea el mercado político, mayor será la presión para incluir problemas en la agenda y ampliar la oferta de servicios. Los directivos electos escudriñan la agenda sistémica en busca de problemas que liderar para adquirir visibilidad política, ganar apoyos y mantener “vivos” los problemas de sus ciudadanos.

*c) Los deseos de crecer de las organizaciones públicas:* la legitimidad de las administraciones públicas se basa cada vez más en su capacidad para responder con eficacia y economía de medios a las necesidades de los ciudadanos. Una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa. Ampliar la agenda es, en muchas ocasiones, el único método



que tienen los gestores para justificar la necesidad de ampliar sus recursos, crear oportunidades de desarrollo profesional a sus empleados, defenderse de la competencia de otros organismos y, en última instancia, asegurar la supervivencia de su organización.

### **La implementación de las políticas públicas**

Los estudios de implementación de políticas públicas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

*A. La implementación como puesta en marcha. El modelo top-down:* La implantación concebida como maquinaria burocrática en movimiento cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones es una transposición del modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración. Según este modelo, ambas esferas deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. Hay una especialización absoluta de papeles –quien decide no implementa, y viceversa– y en el reparto al decisor le toca el papel de protagonista. La administración no es más que una variable dependiente de la política. Esta forma de entender el proceso de formación de las políticas públicas se ha dado en denominar modelo *Top-Down* o de arriba abajo.

En este contexto, el análisis de políticas se concentra, en sus primeros años de vigencia, en el estudio de las decisiones para mejorar su calidad. Se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos. Con este bagaje conceptual, la meta es ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, y la obsesión es transformar cualquier decisión en una decisión programable. En aquellos años, legiones de ingenieros y economistas intentaban resumir la complejidad de las decisiones políticas en modelos lógicos, matemáticos, en los que figurasen todas las variables clave a considerar. El impulso de aquel enfoque ingenieril termina a mediados de los años setenta con el fracaso definitivo de su tecnología más depurada: la presupuestación por programas. Esa preocupación por la decisión se acompañaba de un interés prioritario por el control del proceso de implantación, concibiendo mecanismos que asegurasen una correcta circulación de la información desde los decisores hasta los últimos escalones de la maquinaria organizativa. La idea subyacente es que si la decisión no se cumple es porque no se conoce, o porque los sistemas de control –sanciones y recompensas a los implantadores– a disposición de los directivos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones son insuficientes.

El interés por la implementación comienza en los Estados Unidos en un momento en el que se acumulan fracasos en sus principales programas de bienestar social. De repente, se pone de manifiesto que el gobierno es mucho más hábil diseñando planes que sus administraciones poniéndolos en marcha. Los pobres resultados obtenidos por los programas de asistencia social –Guerra contra la pobreza–, de renovación urbana –Ciudades Modelo–, y de educación compensatoria llamaron la atención sobre un problema que, hoy día, sigue siendo una preocupación fundamental: la eficacia de la acción pública. La incapacidad de estos y otros programas para conseguir sus objetivos era tan evidente que comenzó a

pensarse que quizá la calidad de la decisión no era el único factor determinante del éxito de las políticas públicas.

B. La implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados: Pressman y Wildavsky<sup>2</sup>, en un estudio que se ha convertido en un clásico, analizaron la implementación de un programa que pretendía generar empleo para minorías. Los resultados de ese estudio pusieron de manifiesto la importancia de la fase de implementación para el éxito o el fracaso de las políticas. Estos autores ofrecen una definición de ella muy distinta a la de simple puesta en marcha: la implementación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. Es, en definitiva, un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones.

Cuando Pressman y Wildavsky analizaron la situación del programa habían transcurrido cuatro de los seis años previstos para darlo por concluido, se habían gastado seis de los 23 millones de dólares disponibles y se habían generado unos 60 puestos de trabajo. Los resultados no podían ser más descorazonadores e incomprensibles. ¿Cómo puede fracasar un programa que surge de una decisión que contaba con el consenso inicial de los actores implicados, respaldada con recursos suficientes, y que perseguía objetivos claros, concretos y cuantificables? La respuesta no es sencilla, pero hay que buscarla en un hecho que estos autores consideraron crucial: la complejidad de la acción conjunta.

El análisis del programa puso de manifiesto la cantidad de factores que el plan inicial no tenía en cuenta, el sinnúmero de actores, no previstos, que se fue incorporando al proyecto durante su implementación y las múltiples adaptaciones que sufrió el plan inicial hasta hacerlo compatible con

---

<sup>2</sup> PRESSMAN, J. L., y WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, CA, University of California Press.

las condiciones locales y con los intereses de los distintos participantes. Este programa de creación de empleo para minorías es un ejemplo de programa que plantea la importante dimensión de la gestión intergubernamental. En este tipo de programas, en los que se rompe la unidad organizativa entre provisión –formulación de la decisión– y producción –implementación del programa–, las relaciones de jerarquía (dependencia) entre los distintos actores tienen una influencia muy limitada, siendo sustituidas por relaciones de interdependencia. El éxito final del programa depende de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Gestionar intergubernamentalmente es gestionar a través de otros, logrando que determinados actores –que pueden estar muy o muy poco interesados en el proyecto– lo lleven a efecto. Desde este punto de vista, la implementación no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad –un ministro, un presidente regional y un alcalde– establecen las condiciones iniciales que permiten la implementación de la política y, conseguidas éstas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la misma.

Pressman y Wildavsky hicieron mucho hincapié en esta cuestión tratando de determinar qué son y qué no son problemas de implementación. En realidad existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implementan y las políticas que dan lugar a una implementación defectuosa. En el primer caso no podemos hablar de problemas de implementación; si la política ni siquiera se inicia es que el proceso de formulación se concluyó sin éxito, en otras palabras, no se consiguieron las condiciones iniciales que permitían iniciar la implementación: el consenso sobre los objetivos del programa y el acuerdo sobre los instrumentos y los recursos del mismo. En el caso de que la política se implemente defectuosamente las causas son de varios tipos. En primer lugar, puede existir un error en la teoría que sostiene el programa, es decir, un defecto de formulación. En última instancia todas

las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. La implementación es el conjunto de acciones que hay que emprender para que esa relación causal ocurra. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta, es decir, haciendo “x” no es posible obtener “y”. En el caso del programa de creación de empleo para minorías, la teoría interna del programa era incorrecta. La teoría venía a decir lo siguiente: si se crean unas condiciones de desarrollo determinadas, creando infraestructuras y empresas, mediante subsidios al capital, se generarán automáticamente puestos de trabajo nuevos, que favorecerán a las minorías. Esta teoría se había mostrado cierta en zonas del país muy poco desarrolladas, en las que inyecciones de capital generaban una fuerte demanda de empleo por parte de las empresas. Sin embargo, aplicada a una ciudad con una economía principalmente de servicios y de empresas con un alto nivel tecnológico, no produjo los mismos efectos. En un entorno de estas características es muy probable que los subsidios den lugar a la creación de empresas intensivas en tecnología, que demandarán personal muy cualificado, penalizando, de este modo, las posibilidades de empleo de aquellos segmentos del mercado laboral con menores cualificaciones. En otros términos, esta teoría podría haber generado efectos completamente contrarios a los deseados.

En segundo lugar, si la implementación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, a pesar de que se han conseguido las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, podemos hablar de problemas de implementación estrictamente. La dificultad de ésta surge por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa. Como se apuntó más arriba, gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes. La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implementación, menores son las posibilidades de conseguir una implementación que se

ajuste al diseño inicial. La acción conjunta implica retrasos –primer síntoma de que la implementación no funciona bien– porque es necesario revisar y volver atrás continuamente para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa disposición a participar en el proceso. La dificultad de gestionar conjuntamente aumenta cuanto más complejo es un programa,

La complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación. Pressman y Wildavsky hacen una distinción entre punto de decisión y punto de veto. Un punto de decisión ocurre cuando se requiere el acuerdo de todos los actores implicados para que el programa continúe. Un punto de veto tiene lugar cuando se necesita que un actor individual dé su consentimiento a una acción. Es decir, todos los programas tienen varios puntos de decisión y, por cada uno de ellos, tantos puntos potenciales de veto como actores participan en el proceso de implantación. En un caso muy sencillo, un programa en el que participan tres actores, y es necesario tomar cinco decisiones conjuntas, el número máximo de vetos potenciales sería de quince.

En conclusión, los autores mantienen que la implementación es un proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos –diseños de implementación– reduce, en mayor medida, los efectos perversos de la gestión conjunta –retrasos, desviación del plan inicial, imposibilidad de llegar a acuerdos y paralización del programa– y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

*C. La implementación como proceso de ensamblaje*: a todos los efectos un programa público no es más que el resultado de la combinación

de determinados elementos. La implementación puede entenderse, por tanto, como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos –recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas– están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses.

La definición de implementación como proceso de ensamblaje se la debemos a Eugene Bardach<sup>3</sup>, quien resalta el carácter eminentemente político del proceso de implementación de las políticas públicas. Ella es una sucesión de movimientos –juegos– entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que controlan. Desde este punto de vista la decisión inicial –el mandato legal– no es más que el pistoletazo que marca el inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores –los actores participantes–intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos –otros procesos de implementación.

Rota la unidad entre provisión y producción, situación típica de sistemas de gobierno multinivel, los actores se especializan en el control de alguno de los recursos clave y en el desarrollo de papeles específicos. Las organizaciones de la administración central controlan y distribuyen gran parte de los recursos financieros, especializándose en papeles de diseño, supervisión y evaluación de resultados. Las organizaciones de los gobiernos sub-nacionales controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en el papel de implementación. Ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implementación, al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar.

---

<sup>3</sup> **BARDACH, E.** (1980), *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Como el éxito de la política depende en buena medida de las acciones emprendidas por los distintos actores, cada uno, por separado, intentará imaginar qué parte del éxito final se debe a sus contribuciones y cuál será imputable al comportamiento y las contribuciones del resto, intentando llevar a cabo estrategias que les permitan controlar los elementos de otros actores, sacando provecho de ellos. Estas estrategias o juegos dan lugar a una serie de efectos negativos en el proceso de implementación del programa, Los principales son:

**1. La disipación de los recursos del programa:** la disipación de los recursos del programa es producida por los intentos de aprovechamiento de esos recursos para otros fines. Esta situación es posible por el enorme volumen de recursos que las administraciones intercambian entre sí y proporcionan a los actores privados. Este volumen es la razón misma que imposibilita, en buena medida, el control sobre el destino final de los recursos. La consecuencia más grave es el incremento de los costes del programa.

**2. La disipación de los objetivos del programa:** la disipación de los objetivos del programa, especialmente cuando éstos se han establecido de manera imprecisa. El programa se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios. La variación e inflación de los objetivos acaba por sobrecargar los programas en primer término y por arruinarlos completamente en última instancia.

**3. La resistencia al control de la conducta de los participantes:** la implementación mediante redes de expertos y administraciones es posible siempre y cuando los actores que participen obtengan más beneficios que pérdidas. Si los controles son muy estrictos



algunos actores preferirán no participar en absoluto, escapando a sus responsabilidades o aportando contribuciones simbólicas. Si los recursos se pueden obtener de otros actores el problema no es grave; ahora bien, si el actor que se retira del proceso de implementación domina un elemento concreto de manera monopolística, el programa peligra.

**4. La pérdida de energías y/o motivación:** los participantes en la implementación gastan buena parte de sus energías políticas y organizativas en imaginar y participar en estas estrategias y juegos, distrayendo su atención del proceso de implementación del programa. La causa es la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás, qué les conduce a no actuar, permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros jugadores.

En sus recomendaciones Bardach pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta, en el momento del diseño de la implementación, la presencia de estas estrategias y juegos, de modo que se instrumenten mecanismos para intentar evitarlos o al menos suavizar sus efectos. La construcción del escenario de implementación es el modo que propone el autor para llevar a cabo esta tarea de previsión. “El problema de la implementación es lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar una acción colectiva con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costes y reducir al máximo los retrasos; entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son o deberían ser los jugadores, los juegos y las apuestas”<sup>4</sup>. Para ello lo mejor es concebir un escenario en el que imaginamos cómo ocurrirá la implementación, cuáles son los elementos clave del programa, qué actor o

---

<sup>4</sup>AGUILAR, L. F. (1993) (Estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.

actores los controlan, qué disposición a participar les suponemos, cómo podemos vencer sus resistencia y qué habremos de hacer en el caso de que no quieran compartir los recursos que poseen. Lógicamente este escenario no es más que una historia con distintos finales, dependiendo del comportamiento de los actores. Su utilidad principal es adivinar los puntos de resistencia que el programa habrá de afrontar en el proceso de implementación.

*D. La implementación desde abajo. El modelo bottom-up:* el modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implementación.

El modelo *top-down*, agotado en su capacidad prescriptiva, ha dado paso a un modelo alternativo de comprensión de la implementación de las políticas públicas. Este modelo, llamado *bottom-up*, surge a principios de los años setenta respaldado por un buen número de estudios de caso. Este modelo explica la implementación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implementación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde el proceso tiene éxito o fracasa.

Las políticas públicas acaban implementándose en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con clientes singulares, con demandas particulares y concretas. Las decisiones

más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por una multitud de funcionarios que intermedian entre el cliente y la política pública. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos.

Los programas más complejos, las políticas más ambiciosas están en manos del personal de ventanilla, que debe resolver, en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implementación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

El modelo *bottom-up* pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implementación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce.

Lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implementación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. No importa tanto la *conformance* –aquiescencia con la decisión– como la *performance* –logro de los objetivos.

En cualquier caso, el modelo *bottom-up* no aboga por la discrecionalidad absoluta de los responsables locales, ni por la negación de la planificación, muy al contrario, lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión. La implementación adquiere una dimensión contingente puesto que las

capacidades de las distintas localizaciones en las que ocurrirá y las características y las demandas de los usuarios pueden ser muy variables.

Así el éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales. Por ello se propone el concepto de “implementación adaptativa” como el concepto contrario al de “implementación programada”, que es el que sostiene el modelo *top-down*.

### **La fase de evaluación**

“Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado”<sup>5</sup>. Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas. Los procesos sociales sobre los que las políticas y programas públicos intentan influir son conocidos sólo parcialmente, la información sobre la que se basa la definición de los problemas y la elección de las alternativas es imperfecta, los condicionantes políticos obligan aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos de intereses, los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación y, por último, las políticas producen, a menudo impactos imprevistos. En suma, existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesaria la evaluación de las políticas.

La evaluación es la última fase del proceso de una política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar

---

<sup>5</sup> HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1988), *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.

lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Como argumentamos anteriormente, los problemas públicos rara vez tienen una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan contrarrestarlos, raramente ven satisfecha esa aspiración. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

La evaluación de las políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas:

- El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones.
- La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.
- La legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
- El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas.
- El reforzamiento –o la destrucción– de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.
- El reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.

En definitiva, en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función

política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos, incluso en los casos en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias prácticas de tipo correctivo. La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática. Esta finalidad política de la evaluación es particularmente clara en el caso de países como el nuestro, en que se observa un aumento del volumen de programas y políticas que se gestionan intergubernamentalmente. La gestión conjunta de políticas por parte de organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno resalta la necesidad del control de las actuaciones y de la demostración de los resultados obtenidos. La evaluación, como el análisis de políticas, no es una disciplina autónoma, sino que toma de las disciplinas científico-sociales lo que necesita para realizar una aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la implantación y la utilidad de los programas de intervención social. La meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas.

Existen diversos tipos de evaluación que, por los objetivos que pretenden, se pueden relacionar en términos generales con las distintas fases del proceso de la política pública. La tipología de evaluaciones que presentamos no es exhaustiva y la conexión entre los tipos y las fases del proceso se realiza a título orientativo.

A continuación describimos brevemente los distintos tipos de evaluación reseñados:

<i>FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA</i>	<i>TIPOS DE EVALUACIÓN</i>
1. IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	* EVALUACIÓN ANTICIPATIVA  * EVALUACIÓN DE LA EVALUABILIDAD  * EVALUACIÓN DE NECESIDADES
2. FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	* EVALUACIÓN TEORÍA Y DISEÑO  * EVALUACIÓN DE VIABILIDAD POLÍTICA/CONTEXTO
3. IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ADOPTADA	* EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN  * ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS
4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	* EVALUACIÓN DE IMPACTO  * EVALUACIÓN DE CALIDAD

#### A. Evaluación anticipativa

Está orientada a la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas. Se centra en el análisis del contexto político; administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente. La información que produce es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar.

#### B. Evaluación de la evaluabilidad de la política

Consiste en la realización de un primer análisis, breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política. Su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma, ofreciendo información para la puesta en marcha, en su caso, de

una evaluación más profunda. Es especialmente adecuada en situaciones caracterizadas por la escasez de recursos.

### C. Evaluación de necesidades

Tiene como objetivo conocer en profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar. La evaluación de necesidades trata de delimitar las fronteras y características esenciales del problema –su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados–, así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente.

### D. Evaluación de la Teoría y Diseño

Este tipo de evaluación pretende dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados. Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención.

### E. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Constituye una variante de la evaluación anticipativa. Se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública. Su objetivo es producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en ese entorno. Específicamente, se utiliza para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando el mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política en sus distintas fases.

### F. Evaluación de la implementación/evaluación de procesos

Produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos



en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

#### G. Estudios de seguimiento de programas

Es un tipo de evaluación que se lleva a cabo de forma continua mientras ocurre la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso, las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política. Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación. Implica la definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores –de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y económicos– que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención.

#### H. Evaluación de la eficacia/impacto

Facilita información sobre los efectos –impactos– de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas –variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales– ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la actual política.

#### I. Evaluación de la calidad

Su objetivo principal es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso. No se circunscribe a una fase concreta del proceso de la política, sino que considera éste en su conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública. Una política puede ser muy eficaz, alcanzando todos sus objetivos –tal y como fueron establecidos por los formuladores– sin acertar a cubrir las expectativas y demandas de los ciudadanos. La diferencia primordial con los otros tipos de evaluación radica en que utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel protagonista a los objetivos y metas de los responsables de ésta. La evaluación de calidad tiene una conexión directa con el marketing de servicios públicos.

Por último, conviene señalar que la evaluación es una tarea que debe considerarse ya en el momento del diseño de la política. Para garantizar la plena utilidad de sus resultados deben articularse mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública.

## **CAPÍTULO II**

### **PLAN ARGENTINA TRABAJA**

**Sumario:** Caso de Análisis – I. Objetivo del programa – II. Población destinataria – III. Duración del programa – IV. Fuente de financiamiento – V. Gestión Institucional – VI. Tipo de prestación – VII. Condicionalidades – VIII. Indicadores de Evaluación – Sector Previsional e intervención estatal

#### **Caso de análisis: Plan Argentina Trabaja**

El programa elegido es “ARGENTINA TRABAJA”, este programa forma parte de la cartera de proyectos del Ministerio de Acción Social de la República Argentina, incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo local y Economía social <sup>6</sup>

Sus acciones se fundamentan en el papel central que tiene el Trabajo ,como actividad central y clave organizadora del ser humano ya que permite el desarrollo de sus capacidades personales como el de su núcleo familiar y comunitario, como también le proceso de socialización y desarrollo

---

<sup>6</sup>El Plan “Manos a la Obra” se creó en el año 2004 y su propósito es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res. MDS 1375/04). Para ello se plantean tres objetivos: 1) contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país; 2) Promover la Economía Social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local y 3) fortalecer las organizaciones públicas y privadas, así como los espacios asociativos y redes, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad.

personal dentro del ámbito laboral, factor estructurante de dignidad y movilidad social.

El programa propone al trabajo como la herramienta organizadora e integradora social y la más eficaz para combatir la pobreza y permitir una distribución equitativa de la riqueza, sostiene que la política de generación de empleo genuino y digno como la mejor política social, superadora, promoviendo el desarrollo de una producción sustentable en cualquiera de sus etapas de la cadena productiva, trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la economía social (solidaria, democrática, distributiva).<sup>7</sup>

En su fundamentación, este programa presenta elementos representativos del paradigma del Desarrollo Humano<sup>8</sup>, ya que aborda mediante la generación de empleo conceptos centrales como: Capacidades, Funcionamientos, Agencia, Desarrollo Económico y sustentabilidad.

Planteando desde la dinámica de los funcionamientos asociados a las actividades productivas generadoras de empleo, las posibilidades de desarrollo de capacidades, que repercuten directamente en los diferentes ámbitos donde se desenvuelven los trabajadores: familia, organizaciones y comunidad, que amplían la capacidad de agencia por medio de la participación en el proceso económico y productivo sustentable y a nivel social por la adquisición de mejores condiciones de acceso (salud,

---

<sup>7</sup>Ministerio de Acción Social de la Rep. Argentina  
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/argentinatrabaja/Default.aspx>

<sup>8</sup> El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades.

educación, cultura) y pisos de derechos , a lo que se suma la movilidad social , también parte de la política que se pretende instrumentar.<sup>9</sup>

### **I. Objetivo del programa: Inclusión social mediante generación de empleo digno y genuino**

Durante los 90 el mercado laboral, por la leyes de Flexibilización laboral, se desregulo y promovió facilidades a los empleadores, en muchos casos se atentó contra de los derechos laborales básicos, con contrataciones flexibles (tercerizaciones), aún instaladas en el mercado siendo el estado uno de los principales ejecutores, donde la distribución y participación es desigual para los trabajadores, con mayores efectos en los sectores vulnerables y de escasos recursos.

El efecto subsiguiente a estas medidas fue el aumento de la brecha entre ricos y pobres, aumento de la pobreza, el mercado además de polarizarse hacia el sector de servicios acompañaba una política económica de reducción y descentralización, una actividad financiera especulativa de alto impacto en desmedro del desarrollo industrial y la creación de puestos de trabajo.

Empleo Digno: Dentro de los Objetivos de desarrollo del Milenio<sup>10</sup> está contemplada la generación de empleo digno como acción necesaria, para la erradicación de la pobreza y donde el acceso al trabajo, permite reunir condiciones del piso de derechos sociales y laborales adquiridos y sustentados por la declaración Universal de Derechos Humanos, tratados y organizaciones OIT, OEA y la Constitución Nacional. Esta orientación es

---

<sup>9</sup> **SEN, AMARTYA** (1999), Development as Freedom. New York, Alfred Knopf. Cap. 2: "The Ends and the Means of Development" (p. 35-53). Versión en español: Desarrollo y libertad. Buenos Aires, Planeta (2000). Cap. 2: "Los fines y los medios del desarrollo".

<sup>10</sup>Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio (ODM), son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Estos objetivos tratan problemas de la vida cotidiana que se consideran graves y/o radicales.

directamente congruente con el paradigma del DH ya que el trabajo es una capacidad central promotora del desarrollo y mejoramiento, mediante los funcionamientos, de otras capacidades para el mejoramiento del bienestar, impactando en forma directa en la disminución de la pobreza y una mejor distribución.

Trabajo genuino : La legitimidad del trabajo está relacionado en forma directa con un desarrollo económico armónico y sustentable, que incluye los derechos sociales y laborales determinando una funcionamiento del mercado laboral cuya legalidad garantiza el desarrollo de las capacidades y la capacidad de agencia de los actores tanto a nivel laboral como comunitario. Las condiciones de inequidad y distribución desigual son parte de un mercado laboral desregulado : donde el trabajo en negro , la no registración de los trabajadores, las condiciones inhumanas como el trabajo infantil , discriminación de género , permiten mayores beneficios económicos, pero peores condiciones de acceso en un marco de ilegalidad , contrario al mejoramiento y desarrollo de capacidades , mejor distribución y equidad.

## **II. Población destinataria**

La población destinataria de Argentina Trabaja son personas provenientes de hogares de alta vulnerabilidad social que no cuenten con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible (excepto prestaciones alimentarias). En general las políticas eran de orden asistencial y estas acciones promueven la mejora por medio del trabajo, redefiniendo el rol de los actores y la forma de inclusión en el tejido social y productivo.

Al abordar esta población se interviene en forma directa en el núcleo duro de generación de la pobreza mediante acciones tendientes al mejoramiento del acceso y capacidades relacionadas con el empleo, pero es

importante no dejar de lado la inclusión y movilidad social que se deriva , así mismo el componente político institucional a nivel nacional provincial , municipal y del tercer sector hace necesaria la evaluación y monitoreo constante en relación a los destinatarios de los planes sociales y asistenciales por la interferencia de los aparatos burocráticos (gestión e implementación) y políticos (punteros, líderes barriales, etc.) por que interfieren con un implementación “para todos”, inclusiva y equitativa.

Otro ítem a tener en cuenta es el factor educativo, el cual emerge de una política educativa durante los 90 , donde se produjo una descentralización de la educación y un profundo deterioro de la educación técnica, fuente necesaria de recursos humanos y de capital social para el desarrollo de actividades productivas con valor agregado , y el papel de la mujer dentro del núcleo familiar, quién en muchos casos tomo el lugar de jefe de familia productora de ingresos, generando cambios profundos tanto a nivel familiar, organizacional y comunitario.

### **III. Duración del programa**

El programa se implementa desde el año 2009 (octubre) hasta la fecha, es parte de una nueva política de acción social, está ingresando al quinto año de implementación, que hace posible un análisis de implementación y factibilidades profundo, para su mejoramiento.

Observando sus índices es plausible determinar la efectividad de varias de sus acciones y las necesidades de mejoramiento de otras , existe un incremento constante de creación y mejoramiento de puestos de trabajo y las actividades productivas que están asociadas como las dificultades que plantea la implementación en tanto territorialidad, instituciones y beneficiarios.

#### **IV. Fuente de financiamiento**

En un modelo de desarrollo con orientación al DH, la fuente de financiamiento se corresponde con una distribución equitativa de los ingresos.

Este punto es centro de controversias ya que la distribución equitativa de recursos que plantea el actual modelo de desarrollo económico es opuesto al que se impuso durante los 90', así mismo hay una percepción que confunde estas políticas con asistencialismo a lo que se suma las cuestiones territoriales, políticas e institucionales locales (clientelismo, falta de transparencia, discriminación para el acceso de beneficiarios).

#### **V. Gestión Institucional**

Está vinculada con los procesos de sostenimiento de las actividades, los cuales son dinámicos y fluctuantes, ratificando que la ejecución del Programa implica concatenación dialéctica y multidimensional de acciones dialéctica , que se instrumenta en un escenario de complejidades territoriales e institucionales donde subyacen un modelo descentralizado gerencial y un modelo estatista concentrado, con distintitos niveles de gobernabilidad : nación, provincia y municipio que determina distintos niveles de acción, actores y distribución de ingresos donde es necesario introducir el monitoreo y evaluación permanentes como parte vertebral para la implementación y su mejoramiento y tener presente las capacidades de gestión operando tanto como obstáculos como motores.

#### **VI. Tipo de prestación**

Cuentapropistas, monotributistas y asalariados no registrados conformando asociaciones de trabajadores por medio de Cooperativas de



Trabajo, el modelo cooperativista responde a una Economía Social con distribución equitativa y participación en las ganancias por parte de los trabajadores , estas cooperativas realizan diferentes tipos de servicios y actividades de construcción y mantenimiento, que movilizan a una población activa que integra el sector más vulnerable y núcleo duro de la pobreza, lo cual evidencia una relación directa con el DH.

Una de las críticas también relacionada con el financiamiento, tiene que ver con el clientelismo y la falta de transparencia de los beneficiarios, a lo que se suma : que , las cooperativas y pequeñas y medianas empresas (Pymes) como elementos dinamizantes de la economía requieren de un estatuto especial en torno al régimen laboral dentro de la legislación, lo cual es una asignatura pendiente , y donde las cooperativas son uno de los elementos pero no el único como generadoras de fuentes genuinas de empleo, la demanda por número de beneficiarios , hace plausible la utilización de las cooperativas como receptoras de prácticas de clientelismo y asistencialismo social.

### **VII. Condicionalidades**

Los beneficiarios no deben contar con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible (excepto prestaciones alimentarias), esta política interviene de forma directa el problema de la pobreza en congruencia con el modelo DH , promoviendo el desarrollo de capacidades mediante el trabajo , dejando de lado las políticas de tipo asistencialista, pero como se refirió con anterioridad dado la complejidad político institucional a nivel territorial es plausible de realizarse prácticas de asistencialismo, clientelismo y discriminación para el acceso como beneficiario.

### **VIII. Indicadores de evaluación**

Uno de los principales inconvenientes para la evaluación, radica en la actual situación que tienen los índices que provienen del INDEC y que forman parte de los elementos para la evaluación del impacto del plan, este es otro ítem acusado de falta de claridad, así mismo las discrecionalidad en torno a los beneficiarios interactúan como factores que dificultan la evaluación.

A esto podemos sumar la intersectorial dada entre los diferentes niveles de gobierno y perfiles de gestión, ítem pendiente en el ámbito de la administración pública, la imposibilidad de evaluación del funcionamiento y la corporatización, según algunos sectores de prácticas de asistencialismo y clientelismo político.

A nivel de los proyectos además de lograr una transversalidad, por medio de una articulación intersectorial lo más abarcativa y activa posible (local, regional, nacional) es necesario redoblar esfuerzo para que los programas de transferencia social se reconviertan del mero asistencialismo, al desarrollo de capacidades como es el caso de Argentina Trabaja, pero donde la utilización de los planes con fines electoralista obstaculizan el desarrollo de políticas, donde la distribución del ingreso y la generación de fuente de trabajo efectivas, cuyo impacto a nivel del DH es efectivo sobre todo si se miden las condiciones de habitabilidad, el acceso a los servicios, el mejoramiento o desarrollo de capacidades y funcionamientos y la ampliación de la capacidad de agencia<sup>11</sup>, elementos que se han visibilizado

---

<sup>11</sup> De esta manera, el Desarrollo Humano enfocado integralmente, es una política de desarrollo que involucra un tipo de política pública construida mediante la delimitación e identificación de las demandas sociales por un proceso que involucra: argumentación, deliberación e inclusión en la agenda pública y que durante su implementación, tiene por objetivo, transformar por medio de intervención, inversión, financiación, etc. Las políticas públicas son factibles de análisis por medio del sistema de valores del Desarrollo Humano, cuyos ítems son equidad, libertad y agencia y cuyos rasgos fundamentales serían:

1. Lo productivo en tanto maximizar la eficiencia

y tienen gran notoriedad en el mapa urbano y suburbano de nuestras ciudades en tanto movilizados e indicadores del bienestar alcanzado , orientando las fu La política desarrollada pretende una transversalidad con un marco de derechos humanos como base de la construcción de ciudadanía activa sostenida por un marco de funcionamientos estados y actividades salud, trabajo, necesidades básicas, educación , políticas de género , desarrollo social, etc. , y capacidades con un conjunto de vectores de funcionamiento que reflejan las libertades de las personas para desarrollar estos funcionamientos , libertades de orden jurídico- político y la justicia social que permiten una movilidad social de los sectores más postergados o deprimidos (popular).

Se ha adquirido un piso de derechos y obligaciones individuales e institucionales tendientes al mejoramiento y el bienestar , con el acompañamiento y la implementación de planes y políticas que desarrollen los funcionamientos y amplíen las capacidades : Plan materno infantil, Planes jefes y jefas , Asignación Universal por Hijo, Flexibilidad crediticia para la inversión de las Pymes , programas y proyectos para el desarrollo de tecnología , programas y proyectos para el desarrollo del agregado de valor en las cadenas de valor de las materias primas de origen agrícola, ganadera, alimenticia y pesquera, programas y proyectos educativos para mejoramiento y desarrollo de capacidades conectar igualdad, cultura para todos, etc.

- 
2. Lo equitativo y el desarrollo sostenible maximizando la distribución y no comprometiendo a las generaciones futuras.
  3. Lo participativo cuyo objetivo es incrementar las libertades individuales permitiendo mayor empoderamiento y capacidad de agencia. Integrándose en este ítem lo Institucional y lo local en tanto dimensiones y ámbitos de lo participativo.
  4. Los actores tanto los sociales como los políticos y la circulación de la información en los procesos de análisis, formulación e instrumentación. Se involucran las dinámicas y fuerzas de poder que están en juego.
  5. Los alcances e impactos de las políticas en tanto permitan el aumento de las oportunidades y desarrollo de las capacidades mejorando el bienestar y la calidad de vida.

El estado tiene una papel de importancia como mediatizador y posibilitador en tanto interviene en la política económica retenciones a las exportaciones, política cambiaria de control, control de las exportaciones promoción de la industrialización y reorientación de los procesos de explotación agrícola ganadero de agregado de valor y desarrollo agroindustrial superando el modelo de reprimarización a expensas del mercado mundial, control de cambio y regularización de la balanza de pagos con una férrea política impositiva y la cancelación de los compromisos adquiridos por el endeudamiento externo mediante reestructuración de la deuda externa , adquiriendo mayor credibilidad , incidiendo en un mejoramiento de las posibilidades de inversión orientadas a diversas actividades que no incluyan solo los servicios como sucedió en los 90 a expensas de la depresión y desmantelamiento del parque industrial nacional, futuras acciones para mejoramiento de las políticas.

### **Sector previsional e intervención estatal**

El Sistema previsional Argentino forma parte del Sistema de Seguridad Social bajo la administración del ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de la Nación<sup>12</sup>, facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares.

Las prestaciones que desarrolla la ANSES tienen relación directa con la seguridad social , el gasto social y la pobreza , cuya medición

---

<sup>12</sup> “Desde la implementación de la Contribución Única de la Seguridad Social, en febrero de 1992, ANSES también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. Dicho Fondo financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES” <http://www.anses.gob.ar/general/institucional/historia-anses-220>

determina las fallas en el mercado que justifican la intervención del estado en el sector y la actual necesidad de reformas del sector, que propenden a la sintonía fina el Modelo de Desarrollo Productivo con inclusión social , que se implementa en Argentina , permitiendo su profundización y efficientización, situando el rol del Estado como administrador, prestador y mediador de los sectores público y privados en un modelo de economía mixta , subsanando las fallas en el mercado y la efficientización administrativa de los bienes públicos , por medio de políticas públicas cuya direccionalidad se sustenta en el estado de derecho democrático con base en los derechos humanos, la constitución nacional y la justicia social, orientadas a una redistribución equitativa de los recursos , la inclusión social , el bienestar general y la movilidad social ( tercera posición) .<sup>13</sup>

A su vez incluimos los proyectos y acciones del sector previsional como parte del gasto social y función social del estado, el cual incluye dentro de sus políticas sociales sistemas de protección social determinados por el “riesgo social Manual de Finanzas Públicas del FMI (2001), que define a los riesgos sociales como eventos o circunstancias que pueden afectar adversamente el bienestar de los hogares, ya sea imponiendo demandas adicionales sobre sus recursos o reduciendo sus ingresos”.

El gasto social realizado por el estado tiene por fin el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar por medio de múltiples acciones: redistribución de ingresos, desarrollo de capacidades y fortalecimiento del capital humano y social favoreciendo a los grupos más vulnerables permitiendo la ampliación de funcionamientos, el desarrollo de capacidades y la ampliación de su participación (agencia) activa en su desarrollo y el de sus comunidades.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Autores varios Tres Banderas, una gran Argentina Modelo político, social y económico que transforma al país Comp. Instituto de estudios y Formación política GESTAR del Consejo Nacional del Partido Justicialista Bs. As. Abril 2011 <http://www.gestar.org.ar/documentos/libro-tres-banderas>

<sup>14</sup> **SEN, AMARTYA** (1999), Development as Freedom. New York, Alfred Knopf. Cap. 2: “The Ends and the Means of Development” (p. 35-53). Versión en español:

En América Latina hay dificultad para obtener datos comparables sobre el gasto social, pero actualmente existe una tendencia al aumento de la participación de las políticas sociales dentro del PBI, con un aumento del gasto social por habitante sustentado en una intervención del estado centrada en disminuir la brecha de pobreza y desigualdad reflejados en los índices de pobreza y desarrollo humano de la región y el país<sup>15</sup>, incluyendo al decir de Atkinson(1988) un criterio multidimensional de medición de la pobreza prescindiendo del término absoluto, relativizando el criterio absoluto y fijo de pobreza utilizando varias líneas de pobreza. Este panorama determina política de asistencia social administradas y monitoreadas por la ANSES parte de la cartera de prestaciones sociales de la institución.

El sector previsional sustentó la intervención por parte del estado por su necesidad de reorientar la administración y gerenciamiento de las políticas sociales, ya que las modificaciones introducidas en el mercado laboral durante la década neoliberal determinaron un deterioro en la calidad de las prestaciones y la disminución de la cantidad de aportantes por efecto de la contracción del mercado laboral, así mismo el sistema de privado de prestaciones previsionales AFJP tenía una imposibilidad de acceso a la información por parte de los aportantes que demandó la intervención del estado para eficientizar el manejo de los recursos mediante la restructuración del sistema de reparto, otra de las razones se sustenta en el efecto derivado de la reorientación las políticas sociales del actual modelo, hacia el mejoramiento del bienestar y la redistribución equitativa permitiendo la inclusión y movilidad social el sistema de seguridad social retomó su papel central de gerenciamiento y administración de los fondos del gasto social y de los aportes orientados al sistema previsional.

---

Desarrollo y libertad. Buenos Aires, Planeta (2000). Cap. 2: "Los fines y los medios del desarrollo".

<sup>15</sup> Índice de desarrollo Humano PNDU  
<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/ARG.html>

Las prestaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social son las correspondientes al área nacional de la Seguridad Social, interviniendo en una gama muy amplia. Dentro de este marco, otorga jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares de las personas en actividad y subsidios familiares a las personas en etapa pasiva, y la prestación por desempleo, financiada por el Fondo Nacional de Empleo.<sup>16</sup>

En la organización, dichas prestaciones están clasificadas de la siguiente manera:

- Las prestaciones, que derivan en el otorgamiento de una suma de dinero e incluyen las asignaciones familiares, la prestación por desempleo, las prestaciones previsionales y los reintegros a empresas.
- Los servicios, vinculados al mantenimiento de esas prestaciones y a las tareas de información y registro, e incluye orientación y asesoramiento al cliente, recepción de documentación, otorgamiento de CUIL, opción de régimen jubilatorio, recupero de la historia previsional, cambio de datos, reconocimiento de servicios, reajuste de haberes, repagos automáticos, certificación de haberes, ausencias y regresos al país, vuelta a la actividad o pasividad, rehabilitaciones, eliminados e impagos, cargos y descuentos, no pagos, salario familiar, notificaciones a beneficiarios y subsidios.

En un principio también poseía facultades recaudatorias, pero por disposición de Decreto 507, de marzo de 1993, la recaudación y fiscalización de los tributos de la Seguridad Social pasaron a ser competencia exclusiva de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo dependiente del Ministerio de Economía.

Esta amplitud en torno a las prestaciones de sistema hacen necesaria la incorporación de reformas tendientes al mejoramiento y eficientización del gasto social: una de las medidas derivadas de las modificaciones de los 90 son las contribuciones patronales las cuales fueron

---

<sup>16</sup> <http://www.anses.gob.ar/general/institucional/historia-anses-220>

disminuidas y forman parte de la Contribución Única de Seguridad Social (1992) ,este elemento debería ser sujeto a revisión para su incremento ya que las ganancias de los empleadores se han incrementado por efecto de las mejoras económicas tanto de las región y el país.

Otro elemento a revisión y mejoramiento es el gasto social en relación a los planes sociales que requieren una disquisición en tanto : planes orientados al mejoramiento de las condiciones básicas de salud, educación, alimentación y los planes orientados a al desarrollo de competencias efectivas para el desarrollo productivo ampliación de los puestos de trabajo y creación de pleno empleo (Argentina Trabaja) profundizando las acciones de estos planes y la ampliación de la actividades productivas que se derivan pymes, cooperativas , asociaciones mutuales, etc. , incorporando procesos de mejora continua y evaluación permanente que aumenten las capacidades y la agencia de quienes participan , a su vez se incluirían acciones inter y tras sectoriales (educación, salud, sindicatos, industria).



## **CONCLUSIONES**

El actual modelo popular neo desarrollista político, económico, social y cultural que se instrumentaliza como parte de la política pública en Argentina , tiene una orientación de la producción y el desarrollo económico tendiente a una construcción sustentada en la equidad, la inclusión con una distribución de la renta nacional en todos los sectores sociales , la recuperación y el mejoramiento de aquellos sectores postergados , excluidos y empobrecidos por la orientación del desarrollo durante los 90 de libre mercado y flexibilidad laboral.

La política desarrollada pretende una transversalidad con un marco de derechos humanos como base de la construcción de ciudadanía activa sostenida por un marco de funcionamientos estados y actividades salud, trabajo, necesidades básicas, educación , políticas de género , desarrollo social, etc. , y capacidades con un conjunto de vectores de funcionamiento que reflejan las libertades de las personas para desarrollar estos funcionamientos , libertades de orden jurídico- político y la justicia social que permiten una movilidad social de los sectores más postergados o deprimidos (popular).<sup>17</sup>

Se ha adquirido un piso de derechos y obligaciones individuales e institucionales tendientes al mejoramiento y el bienestar , con el acompañamiento y la implementación de planes y políticas que desarrollen

---

<sup>17</sup> Ministerio de Economía de la Rep. Argentina ANALISIS ECONOMICO N°4: Evolución Reciente de la Economía Argentina y Perspectivas de sostenibilidad: un enfoque comparado. Septiembre de 2005 [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm).

los funcionamientos y amplíen las capacidades : Plan materno infantil, Planes jefes y jefas , Asignación Universal por Hijo, Flexibilidad crediticia para la inversión de las Pymes , programas y proyectos para el desarrollo de tecnología , programas y proyectos para el desarrollo del agregado de valor en las cadenas de valor de las materias primas de origen agrícola, ganadera, alimenticia y pesquera, programas y proyectos educativos para mejoramiento y desarrollo de capacidades conectar igualdad, cultura para todos, etc.

El estado tiene una papel de importancia como mediatizador y posibilitador en tanto interviene en la política económica retenciones a las exportaciones, política cambiaria de control, control de las exportaciones promoción de la industrialización y reorientación de los procesos de explotación agrícola ganadero de agregado de valor y desarrollo agroindustrial superando el modelo de reprimarización a expensas del mercado mundial, control de cambio y regularización de la balanza de pagos con una férrea política impositiva y la cancelación de los compromisos adquiridos por el endeudamiento externo mediante reestructuración de la deuda externa , adquiriendo mayor credibilidad , incidiendo en un mejoramiento de las posibilidades de inversión orientadas a diversas actividades que no incluyan solo los servicios como sucedió en los 90 a expensas de la depresión y desmantelamiento del parque industrial nacional.

Argentina se sitúa en el ranking de países con políticas de DH en el lugar 45 superando la media regional determinando un nivel de desarrollo humano moderado<sup>18</sup>. La persistencia de indicadores que denotan inequidad en la distribución, la necesidad de ampliación del mercado laboral y generación de fuentes de trabajo genuinas, la discrepancia en los valores de

---

<sup>18</sup> Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/ARG.html> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El PNUD en acción – Informe anual 2010/2011 Introducción, Cap. I [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2011/Spanish/undp\\_AR2011\\_SPANISH\\_06-08AQ%20%282%29.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2011/Spanish/undp_AR2011_SPANISH_06-08AQ%20%282%29.pdf)

la canasta básica, persistencia de sectores marginados y en situación de pobreza, reestructuración de las instituciones y redefinición del rol del estado indican la necesidad de profundizar las acciones y orientación del modelo productivo.

La persistencia de sectores con gran acumulación de riqueza en contraposición de un tejido social con sectores de marginalidad e inequidad con falta de acceso a servicios básicos salud, educación, electricidad, infraestructura vivienda, crédito, precarización laboral y una creciente fragmentación y/o polarización a efectos de un distribución inequitativa del modelo anterior y los efectos contraculturales por la instrumentalización de su ideología, hacen necesaria una sintonía fina de las acciones sobre todo a nivel del bienestar social con el impulso de programas y políticas orientadas al desarrollo social superadoras de las políticas de asistencia y paliativas un ejemplo de esto es el plan Argentina Trabaja y otras acciones desde el Ministerio de Trabajo.

Así mismo a nivel institucional para que estas acciones tengan efectos es necesaria la reforma y neutralización de los nichos de corrupción y organizativos que sostienen funcionamientos ineficaces al instrumentalizar las políticas, cuestiones estas incluidas dentro de una reforma o proceso de cambio dentro de la administración y el funcionamiento del sector público y también del privado. Temas a profundizar son la reforma fiscal y financiera, la distribución y tenencia de la tierra y la orientación productiva tendiente a un desarrollo sostenible con responsabilidad social con promoción y mejoramiento del capital social.

Entran en juego aquí la profundización y mejoramiento de las capacidades educativas y tecnológicas, mejoramiento del mercado laboral (actual promoción de la nueva legislación laboral de ART)<sup>19</sup> necesarias para

---

<sup>19</sup>[http://www.laboral.org.ar/Novedades\\_Legislativas/Proyecto\\_de\\_reforma\\_a\\_la\\_LR\\_T\\_/proyecto\\_de\\_reforma\\_a\\_la\\_lrt\\_.html](http://www.laboral.org.ar/Novedades_Legislativas/Proyecto_de_reforma_a_la_LR_T_/proyecto_de_reforma_a_la_lrt_.html) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El PNUD en acción – Informe anual 2010/2011 Introducción , Capítulo I

afrontar un proceso de desarrollo con centro en lo humano , así mismo un punto importante es la seguridad en tanto condición de derecho, necesaria para la agencia y consecuente posibilidad de elección ciudadana que a efectos de la inequidad distributiva , lo educacional, la marginalidad y otros elementos son temas de agenda a resolver por los efectos de su incidencia y presencia a nivel urbano e interurbano.

Con un piso de derechos y la orientación dentro de un marco de derechos humanos todas las cuestiones de orden de género, diversidad, infancia y ancianidad requieren una profundización a fin de concretar un objetivo de importancia “juntos pero diferentes “, altos índices de feminicidio, temas de minoridad e infancia maltrato, abandono, adopción, delincuencia juvenil, educación participación son indicadores de la orientación de las acciones que se hacen necesarias dentro de los programas tendientes a profundizar el nivel de desarrollo humano del país y orientar las políticas de bienestar social hacia el desarrollo social .

Así mismo hay que señalar la necesidad de seguir profundizando el modelo tomando en cuenta la actual crisis mundial que sitúa a la Argentina y la región en un punto de inflexión tanto histórico como económico ya que frente al panorama mundial se encuentra en un periodo de desarrollo productivo que debe evitar la reprimarización y conformar un boque económico sólido con un nuevo rol dentro del que le planteaba históricamente el mercado , esta consolidación necesita de las acciones de sintonía fina y profundización del modelo en cuya orientación se incluyan las dimensiones básicas fundamentales del DH de equidad, participación, sustentabilidad, productividad, potenciación, cooperación y seguridad.

## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

### BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- **ABELES, M.** (2000). "Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados", en Baima de Borri, M., A.B. Rofman y S. Cesilini (comps.), Privatizaciones e impacto en los sectores populares, GT ONG, Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- **AGUILAR, L. F.** (1992) (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- **DENEULIN, S.** (2009) "Una introducción al enfoque del desarrollo humano y las capacidades ", Ed. Earthscan U.K- EE.UU 2009 Ext. Trad. A. Velazco
- **HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A.** (1988), *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- **HOGWOOD, B. W., y PETERS, B. G.** (1985), *The Pathology of Public Policy*. Oxford, Clarendon Press.
- **SUBIRATS, JOAN** (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.

### BIBLIOGRAFÍA ESPECIAL

- **AGUILAR, L. F.** (1992) (Estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas públicas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- **AGUILAR, L. F.** (1993) (Estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- **BARDACH, E.** (1980), *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

- **BAÑÓN, R., y CARRILLO, E.** (1994), "Evaluación de la calidad de los servicios públicos", Ponencia presentada en el *Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas*. 9 y 10 de junio. Santiago de Compostela (Galicia).
- **CASTEL, ROBERT.** El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo, Capítulo VI (En nombre del Estado Social), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- **MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P.** (1992), Hacienda pública. Teórica y aplicada, McGraw Hill, Madrid. Quinta edición. Capítulos 4 y 6.
- **PRESSMAN, J. L., y WILDAVSKY, A.** (1984). *Implementation*. Berkeley, CA, University of California Press.
- **SEN, AMARTYA.** (1999), Development as Freedom. New York, Alfred Knopf. Cap. 2: "The Ends and the Means of Development" (p. 35-53). Versión en español: Desarrollo y libertad. Buenos Aires, Planeta (2000). Cap. 2: "Los fines y los medios del desarrollo".
- **SEN, AMARTYA.** "Capacidad y Bienestar", en Nussbaum y Sen (compiladores), La calidad de vida, FCE, México, 1996.

#### OTRAS PUBLICACIONES

- **CASTEL, R.** De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. [http://www.escuelassj.com/file.php/321/Exclusion\\_Robert\\_Castel.pdf](http://www.escuelassj.com/file.php/321/Exclusion_Robert_Castel.pdf)
- **RODRÍGUEZ CABALLERO, J.** La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico. Consultar en: <http://www.eumed.net/tesis/jcrc/C-07.pdf>.
- **GASPER, D.** (2011). El enfoque de seguridad humana como marco para la ética del cambio ambiental global. Revista Mundo Siglo XXI, 23, <http://132.248.9.1:8991/hevila/MundosigloXXI/2010-2011/no23/1.pdf>

- **MARQUÉZ, M.** (2004) El Desarrollo Humano desde la Perspectiva Integral y su Proyección Mundial Desarrollo Humano Local <http://hdrnet.org/164/pdf>
- **GOLBERT, L. y GIACOMETTI, C.** Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso argentino, 2008. [http://www.platafromademocratica.org/publicacoes/publicacao\\_222\\_em\\_12\\_59\\_38.pdf](http://www.platafromademocratica.org/publicacoes/publicacao_222_em_12_59_38.pdf)
- **MARTÍNEZ FRANZONI, J.** "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. IV, núm. 122, 2008, pp. 115-131, Universidad de Costa Rica, Costa Rica. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/153/15312992010.pdf>.
- Foro Mundial de las Américas (2004). "Propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad", Quito, julio.
- **KAROL, J.L.** (1998). "Ciudadanía urbana y sistemas de representación del interés público en Argentina: los Entes Reguladores de los servicios urbanos de gestión privada", en Regiones y Desarrollo, Revista de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, núm. 3, julio-septiembre.
- **CÁCERES, L.R.** (2007), "Desigualdad, Geografía y el Índice de Desarrollo Humano", Revista Desarrollo Humano, [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org), Oficina del PNUD en El Salvador - Boletín núm. 32 - mayo.
- **DONALD, A. y MOTTERSHAW, E.** (2009), Poverty, inequality and human rights. Do human rights make a difference? Joseph Rowntree Foundation, York, [www.jrf.org.uk](http://www.jrf.org.uk)
- **GARCÍA MORALES, F.** (1998), "Las Privatizaciones: Economía Política de la Subasta de América Latina", en Globalización, Revista mensual de Economía, Sociedad y Cultura, ISSN 1605-5519, en <http://rcci.net/globalizacion/texto/anterior.php?dt=1998>

- **HARVEY, D.** (2009). "Ciudad como alternativa al neoliberalismo", Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial, Belém, <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3107>
- **LÓPEZ GARCIA, M.A.** (ed.), (1987), La Economía del sistema de pensiones de la seguridad social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid. Introducción.
- **UNDP** (2010), Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, San José. [www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org](http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org)



## ÍNDICE ANALÍTICO

Prólogo.....	1
Introducción.....	2
Capítulo I: Introducción a las Políticas Públicas.....	5
¿Qué son las políticas públicas?.....	5
La definición de los problemas públicos.....	7
A. La detección de los problemas.....	9
B. El diseño de la agenda.....	11
La implementación de las políticas públicas.....	16
La fase de evaluación.....	27
Capítulo II: Plan Argentina Trabaja.....	34
Caso de análisis: Plan Argentina Trabaja.....	34
I. Objetivo del programa. Inclusión social mediante generación de empleo digno y genuino.....	36
II. Población destinataria.....	37
III. Duración del programa.....	38
IV. Fuente de financiamiento.....	39
V. Gestión institucional.....	39
VI. Tipo de prestación.....	39
VII. Condicionalidades.....	40
VIII. Indicadores de evaluación.....	41
Sector previsional e intervención estatal.....	43
Conclusiones.....	48

Índice bibliográfico.....	52
Índice analítico.....	56