

# MUNICIPIOS E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES:

La AUH en el municipio bonaerense de Benito Juárez



Tesista: Lucia Perco Llanos

Dirección: Cintia Rodrigo  
Codirección: Adriana Verónica Martínez

Mar del Plata, 2024

## **Resumen**

En este trabajo desarrollaremos un análisis de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en el municipio bonaerense de Benito Juárez, desde su año de lanzamiento hasta la actualidad, poniendo especial énfasis en analizar cómo la normativa que establece y regula la AUH es puesta en práctica, centrándonos en la relación teórica entre el diseño de esta política social y su implementación, particularmente en el estudio de las burocracias intervinientes. En este sentido, a través de un diseño de tipo cualitativo, el objetivo de este trabajo es reconstruir el proceso de implementación de la política pública elegida, utilizando un enfoque teórico-metodológico híbrido que nos permita abordarla desde una perspectiva amplia que comprende, tanto el análisis del decreto que regulariza el programa, como el papel de los burócratas de nivel callejero, en un espacio subnacional municipal que adquiere características, obstáculos y oportunidades propias de ese territorio en particular.

*A mi familia por creer en mí,  
a mis amigas por ser sostén,  
y la universidad pública por la oportunidad.*

*“Ser universitario más que un privilegio es un deber de compromiso con el pueblo, con aquellos que tal vez nunca podrán acceder a la universidad”*

*Cristina Fernández de Kirchner, 19 de junio de 2013.*

## **Índice de contenidos**

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo I .....</b>	<b>6</b>
1.1 Estado de la cuestión.....	6
1.2 Marco teórico.....	12
1.3 Objetivos.....	17
1.3.1 Objetivo general.....	17
1.3.2 Objetivos específicos.....	17
1.4 Metodología.....	17
<b>Capítulo II.....</b>	<b>21</b>
2.1 Antecedentes de la AUH.....	21
2.1.1 Plan Jefes y Jefas de Hogar.....	22
2.1.2 Plan Familias.....	24
2.2 Creación de la AUH.....	26
2.3 La Asignación Universal Por Hijo, morfología y reglamentación.....	27
2.4 Alcances de la AUH.....	29
<b>Capítulo III.....</b>	<b>32</b>
3.1 El análisis de la normativa .....	32
3.1.1 La tratabilidad del problema.....	32
3.1.2 La capacidad de la ley de estructurar el proceso de implementación.....	34
3.1.3 Variables no normativas que condicionan la implementación.....	38
<b>Capítulo IV.....</b>	<b>41</b>
4.1 Benito Juárez.....	41
4.2 Las agencias involucradas.....	45
4.2.1 La Secretaría de Desarrollo Social.....	45
4.2.2 ANSES.....	48
4.3 Los testimonios de los burócratas.....	50
4.3.1 El rol de los burócratas de primer piso.....	50
4.3.2 Miradas respecto de la implementación.....	52
4.3.3 Perspectivas sobre el alcance del programa.....	54
<b>Conclusiones.....</b>	<b>57</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>61</b>

## **Introducción**

A lo largo del siglo XX el denominado “Estado Social” (Andrenacci. 2006) supuso un tipo de intervención estatal en la economía capitalista que garantizó un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, hacia las últimas dos décadas del siglo se dieron cambios importantes en este modelo de Estado; surgieron estrategias alternativas para gestionar el desenganche entre el empleo formal y la protección social, las cuales se traducen en fenómenos como la privatización de los esquemas públicos y la creación de programas específicos y focalizados hacia una población objetivo.

En nuestro país, este cambio en el modelo de Estado culminó en una crisis institucional, política y social hacia finales del año 2001. Dicha crisis generó una gran recesión de la economía, paralizó las economías provinciales, profundizó el desempleo, redujo la eficiencia de los programas sociales y destruyó el sistema financiero, dejando como saldo uno de los mayores índices de pobreza de la historia nacional. En este contexto surgieron de manera sucesiva dos programas de transferencia condicionada de ingresos que buscaban reducir la pobreza en las familias con mayor vulnerabilidad; el primero de ellos fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar (2002), y el segundo fue el Plan Familias (2005). Ambos tenían como objetivo disminuir la brecha de ingresos y generar una mejor distribución del mismo. Sin embargo, acababan profundizando la desigualdad, ya que las prestaciones a las que accedían las personas dependía de sus condiciones laborales, y no de su calidad de ciudadanos/as.

Para el año 2009 el escenario político había cambiado; diversos actores estaban a favor de ampliar el régimen de Asignaciones Familiares, ya que había un alto porcentaje de familias argentinas que quedaban por fuera del mercado de trabajo formal, lo que implicaba un número creciente de niños, niñas y adolescentes que quedaban fuera del sistema de seguridad social. De esta manera, el PEN -a cargo de Cristina Kirchner- anunció la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, con el fin incluir a los hogares de trabajadores informales o desempleados al sistema de seguridad social, quienes deberían cumplir una serie de requisitos y condicionalidades para acceder al programa. De este modo, quedaron sin efecto los programas anteriores.

La Asignación Universal por Hijo constituye una prestación de ingresos que cubre a niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años que viven en hogares cuyos adultos responsables son trabajadores informales o desocupados, dando prioridad a

las madres por sobre los padres. Dada su masividad, rapidez en la implementación e impacto directo en los hogares, estudiar la AUH implica no solo analizar sus alcances, sino también comprender un cambio de paradigma en la política social de nuestro país.

Tomando como punto de partida una perspectiva subnacional, dado que la puesta en práctica de las políticas sociales no puede ser comprendida como homogénea en un país como Argentina por sus rasgos socioterritoriales y de diseño político-institucional; la pregunta central que orienta este trabajo es cómo la normativa que establece y regula la AUH es puesta en práctica por los burócratas de piso en el municipio de Benito Juárez. Para responderla se pondrá especial énfasis en la relación teórica entre el diseño de esta política social y su implementación, centrándonos en el estudio de las burocracias intervinientes. El objetivo general de esta tesina es analizar, desde un enfoque híbrido, a la Asignación Universal por Hijo desde la normativa que la crea y regula, poniendo énfasis en las agencias gubernamentales que son parte del proceso de implementación en el municipio de Benito Juárez.

El período analizado es 2021-2023, recorte temporal que permite observar cómo se ha desarrollado la implementación de la AUH luego de la pandemia por el COVID-19. A su vez, respecto de la selección del caso, nos resulta interesante analizar cómo se llevan adelante procesos de implementación de políticas sociales de gestión nacional en escenarios subnacionales municipales de baja densidad poblacional, como Benito Juárez, poniendo especial énfasis en las dinámicas que se dan entre los actores gubernamentales de las agencias encargadas de la implementación a nivel local y como estas traducen en la práctica los contenidos teóricos del estatuto de la AUH.

El trabajo se presenta en cuatro capítulos, cuatro de análisis y las conclusiones. El capítulo I contiene el estado de la cuestión, el marco teórico, los objetivos y la metodología, apartados que son útiles para otorgar sentido a los contenidos de los capítulos siguientes. Luego, en el capítulo II se define que es la AUH, los programas que la anteceden en términos de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos<sup>1</sup>, los argumentos que fundamentan su creación, las características de su población objetivo y los alcances e impactos que tiene en las familias argentinas.

---

<sup>1</sup> La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (CEPAL 2011).

Posteriormente, en el capítulo III, se desarrolla un análisis de variables de la AUH a partir de las herramientas metodológicas que propone el enfoque Top-Down. Por último en el capítulo IV se realiza una definición del territorio donde se desarrolla la investigación –Benito Juárez— , para luego identificar y describir las agencias gubernamentales involucradas en el proceso de implementación de la AUH en Benito Juárez, lo cual se logra mediante la realización de entrevistas a las burocracias intervinientes. El análisis de la información obtenida en dichas entrevistas se ejecuta a partir del enfoque metodológico bottom-up. Por último, se encuentran las conclusiones, donde se realiza un balance de lo estudiado en los tres capítulos que componen la investigación.

## **Capítulo I**

En este capítulo se presentan cuatro apartados que recorren sucesivamente el estado de la cuestión, marco teórico, objetivos y metodología que dan cuerpo a la pregunta problema de esta investigación.

### **1.1 Estado de la cuestión**

Durante los últimos veinte años del siglo XX los países capitalistas registraron grandes cambios en el funcionamiento de sus tramas y estructuras sociales (Andrenacci y Soldano. 2006). En este escenario, a partir de la primera década del siglo XIX, las políticas sociales comenzaron a ser pensadas por los Estados como una herramienta en la lucha contra la pobreza y como una red de seguridad social mínima por fuera del mercado de trabajo; sus objetivos, resultados y efectos han sido estudiados por diferentes académicos.

Andrenacci y Soldano (2006) reconstruyen el debate académico sobre las políticas sociales que se dieron en las últimas dos décadas del siglo XX, y cómo estas impactaron en las regulaciones del mercado de trabajo. En este sentido, lo que los autores sostienen es que la política social es frecuentemente entendida en el campo de la ciencia política—y otras disciplinas—desde el aislamiento entre Estado y sociedad civil, reduciéndolas a herramientas técnicas de gestión compensatoria. En relación a esto, ellos estudian las políticas sociales desde una perspectiva más abarcativa, criticando las visiones más empiristas y esquemáticas del estudio de las políticas públicas.

En relación a nuestro país, los autores consideran que en el campo de la política social argentina predominan técnicas de adaptación del gasto público social y estrategias para contener el conflicto social comprendido como inevitable, lo cual resulta en la búsqueda de alternativas escindidas del funcionamiento real del mercado de trabajo. Esto sucede porque se concibe al Estado como un actor homogéneo y externo al mundo social, que sólo percibe a las cuestiones socialmente relevantes como *inputs*. Mientras que los *outputs* se dirigen a obtener y garantizar equilibrios que dan como resultado cambios reducidos a estrategias y técnicas de negociación. En este sentido, según los autores dichas estrategias influyen en la degradación de las condiciones de vida de los últimos años. En efecto, el mundo contemporáneo se enfrenta a una integración física, económica y cultural sin precedentes, al mismo tiempo que se reabre un proceso centrífugo en los modos de integración social. Así, se redescubre la marginalidad urbana en países del centro, como también la nueva

dureza de la población de los países periféricos. Es por ello que, según los autores, no es posible separar las fallas mencionadas de la política social contemporánea con el proceso de desintegración social descrito. Sin embargo, Argentina es un caso límite, ya que de los países periféricos fue de los pocos en poder crear un mercado de trabajo capitalista, que garantice condiciones de vida homogéneas y altas para un sector predominante de la población. Pero en términos de política social, la intervención del Estado ha virado en varias oportunidades hacia la búsqueda de formas de reinsertar sujetos que habían perdido su empleo formal, y/o en otros casos se orientó hacia la búsqueda de formas de proteger sujetos cuyo salario es tan bajo, que no alcanza a garantizar la seguridad social de forma completa. Además, en Argentina podemos ver el pasaje de un Estado regulador de una sociedad salarial, a uno que solamente compensa de forma parcial la degradación de ella.

Por otro lado, existen otros estudios, como el de Repetto y Alonso (2004), que además de tener en cuenta el vínculo Estado-Sociedad Civil, suman a esta temática las nuevas expresiones de federalismo en materia de responsabilidades de gestión de las políticas sociales y la marcada descentralización de los servicios sociales (especialmente salud y educación) durante el último cuarto del siglo pasado. A su vez, los autores señalan que estos fenómenos tuvieron injerencia en los desafíos que enfrentan este tipo de políticas a la hora de ser implementadas en el siglo XXI. En este sentido, proponen un análisis de la política social argentina del presente siglo como una consecuencia de las relaciones de poder entre actores, las mutaciones en el plano federal y el rol que adquiere el Estado en el plano macroeconómico en las últimas décadas.

Según los autores, el contexto social argentino en la década de 1990 estuvo marcado por el doble proceso de transformación, tanto del vínculo Estado-sociedad, como en la relación entre los niveles jurisdiccionales del Estado. Lo cual resulta un entorno significativo al momento de intentar explicar la economía política de la desregulación en sistemas de seguridad social, como el sistema de salud y educación, entre otros.

Este doble proceso de transformación se explica desde un carácter sectorial-administrativo, es decir, desde la transferencia de poderes hacia el nivel subnacional y/o local respecto de la gestión de los servicios públicos. Para los autores, “los procesos de descentralización han derivado en una marcada dispersión y transformación en el modo de decidir, diseñar, financiar, implementar y evaluar la política social argentina” (Repetto y Alonso, 2004:30). En efecto, el problema en sí no

radica en la coexistencia de múltiples diseños institucionales, sino en la baja institucionalidad formal e informal que se expresa en la falta de acuerdos básicos y perdurables para definir quien se encarga de que, y con qué recursos. Esto genera que alcanzar el bienestar social colectivo se vuelva una idea lejana.

En relación con lo expuesto anteriormente, los últimos años fueron muy fértiles en análisis sobre política subnacional dentro de los estudios politológicos en América Latina (Suarez Cao y Battle, 2017), debido a los procesos de democratización y de descentralización que experimentaron los países de la región. En este sentido, existen cada vez más investigaciones que indagan sobre fenómenos sociales y políticos que suceden en escenarios provinciales o municipales.

En primer lugar, Suarez Cao y Battle (2017) analizan las razones metodológicas y empíricas que logran incorporar la escala subnacional a los estudios en ciencia política; y exponen que la ciencia política sufre de un sesgo nacional en sus conceptos, teorías e indicadores; que durante años el foco estuvo puesto en los procesos nacionales, deduciendo que los procesos locales derivaban de ellos. Sin embargo, este panorama fue cambiando; a comienzos del siglo la ciencia política se dio una revolución interna que derivó en un pluralismo de métodos. Este último trajo consigo una puesta en valor de los estudios de caso, y con ella, una amplitud de miradas más allá de los fenómenos nacionales.

En efecto, para estos autores la falta sistemática de atención a la política local es entendible en términos de la política comparada y de sus discusiones metodológicas, que desde sus inicios plantea la necesidad de aumentar el número de casos y la importancia de elaborar conceptos universales empíricos. Además, es comprensible por razones ligadas a la ausencia de datos sobre fenómenos subnacionales. Sin embargo, el boom de los análisis de política subnacional surgió en paralelo a un cambio en la manera de concebir la metodología en Ciencia Política; se comenzó a cuestionar el modelo único de inferencia causal de King, Keohane y Verba, permitiendo que florezcan análisis de casos. Es decir, que lo que estos autores sostienen es que las cuestiones no nacionales quedaban en las sombras, debido a que las herramientas teóricas de la disciplina no facilitaban su incorporación. A su vez, otro de los factores que alimentaban el sesgo nacional era el carácter europeo, unitario y centralista de la política comparada tradicional.

Retomando lo anterior, Suarez Cao y Battle (2017) sostienen que la agenda política territorial no es sólo relativamente reciente, sino que además se ha visto influenciada por la revalorización del rol de los estudios de caso y de los métodos

cualitativos. El pluralismo metodológico es la razón que facilitó la innovación conceptual y teórica que viene de la mano de nuevos tipos de investigaciones.

Por otro lado, otros trabajos como el de Ortiz de Rozas (2016) realizan un recorrido por los estudios subnacionales desde diferentes disciplinas (sociología, historia, ciencia política) identificando líneas de investigaciones diversas y poniéndolas en diálogo. En este sentido, expone que los trabajos que trae a colación se interrogan por relaciones entre variables que forman una hipótesis a contrastar con un número de casos, se trata de estudios de casos donde se pretende resaltar las particularidades de cada escenario subnacional. La autora propone que la escala de análisis subnacional permite reconstruir una diversidad y pluralidad de actores y procesos sociales desconocidos o al menos no tenidos en cuenta en miradas nacionales. Además, agrega que “recuperar dimensiones subnacionales de los procesos políticos no implica renunciar a la construcción de un nivel nacional” (Ortiz de Rozas, 2016: 74), sino que el mismo sea considerado en sus dimensiones co-constitutivas con los procesos políticos provinciales.

A su vez, agrega que se ha observado que el estudio concreto de la política provincial permite matizar y cuestionar grandes divisiones que supuestamente recorren la política nacional, mostrando una gran complejidad dentro de lo que se consideran bloques homogéneos. La escala subnacional, para esta autora, aparece como un espacio de “producción de lo político” (Ortiz de Rozas, 2016: 75), desde donde pueden realizarse grandes aportes a las explicaciones generales de la política de nuestro país.

Otro aporte relevante a esta escala es el trabajo de Snyder (2009) que expone las ventajas que tiene utilizar el método comparado -ampliamente difundido en la ciencia política- en estudios de análisis subnacional. El autor sostiene que este método tiene dos ventajas principales; la primera es que permite aumentar el número de observaciones, y la segunda es que facilita el control de las variables en la comparación. Además, permite construir teorías que expliquen interconexiones entre diferentes partes y regiones de un mismo sistema político, es decir, establecer conexiones causales.

En efecto, para Snyder centrarse en unidades subnacionales puede ser un modo eficaz de aumentar el número de observaciones en un diseño de investigación con un *N* pequeño. El autor retoma a King, Keohane y Verba (1994) para explicar que habitualmente las teorías de la Ciencia Política tienen implicaciones observables en muchos niveles de análisis. Es decir, que una teoría centrada originalmente en un

caso nacional puede ser verificada en unidades subnacionales tales como provincias, regiones o municipios. Además, sostiene que este tipo de estudios tiene como ventaja para el investigador no necesitar viajar para interiorizarse sobre otros países. Expone que, si bien este tipo de estudios ofrece ventajas, también posee limitaciones; una de ellas se relaciona con la capacidad de generalización. En este sentido, una de las técnicas para evitar esto es combinar las comparaciones dentro de un mismo país con las efectuadas entre unidades subnacionales de países diferentes. Lo importante, según Snyder, es combinar diferentes estrategias para fortalecer al mismo tiempo la capacidad de controlar las condiciones y de generalizar. Por último, el aporte de Iturburu (2008) es central al análisis subnacional, ya que esta autora ha estudiado el régimen municipal; expone que este incluye todas las entidades identificadas con el nivel de gobierno local. Sin embargo, también sostiene que el alto nivel de heterogeneidad y desigualdad caracteriza a las provincias argentinas aumenta cuando se estudia el nivel municipal. Es por eso que para realizar estudios en municipios se debe tener en cuenta el diseño institucional que cada provincia define para su régimen municipal, ya que el universo es muy variado y cambiante, al punto de que quienes se dedican a analizar estos escenarios no acuerdan sobre el número de entidades municipales del país.

Tomando en consideración los aportes retomados anteriormente, podemos deducir que el estudio de las políticas sociales a escala municipal es un tema que ha cobrado relevancia en los últimos años. Sin embargo, a partir de distintos enfoques, varios académicos se han abocado a estudiar la implementación de políticas y programas sociales en municipios de nuestro país; en primer lugar, Guimenez (2011) realiza un trabajo sobre el proceso de implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo (2009), haciendo énfasis en las lógicas que despliegan los distintos agentes del Estado. Para llevar adelante su estudio, la autora realiza entrevistas a funcionarios estatales e integrantes de las cooperativas generadas por el programa en una localidad del conurbano bonaerense, resaltando que para poder observar este proceso es necesario escuchar la voz de los sujetos que participan de él. Lo interesante de su propuesta, es que resalta que la capacidad de gestión de los municipios es un elemento central que obstruye o facilita la implementación del programa. Como ejemplo de esto, menciona que, respecto de la localidad elegida en su trabajo, noto que la limitada oferta educativa pública imposibilitaba el derecho a la educación de los cooperativistas. Así como también expone que en el área de salud el personal médico se negaba a firmar certificados que los cooperativistas tenían que

presentar como condicionalidad. En este sentido, la autora afirma que este tipo de situaciones, les planteaba a los agentes estatales del Ministerio de Desarrollo Social un trabajo cotidiano con las autoridades municipales de hospitales y sus empleados, para poder reafirmar que los beneficiarios se constitúan como usuarios del sistema de salud y que debían ser atendidos.

En segundo lugar, Chiara y Di virgilio (2005) focalizan su estudio para reconstruir las condiciones a través de las cuales se constituye el campo de las políticas sociales a nivel local. Con ese objetivo, profundizaron en tres aspectos; el primero es el análisis de los nudos que existen a nivel macro e influyen en los actores locales, el segundo es cómo impacta eso en el conurbano bonaerense, y el tercero analiza las condiciones que regulan las relaciones entre los actores a nivel local (régimen local de implementación). Desde estos aspectos, las autoras analizan los procesos a partir de los cuales se forman los espacios locales de gestión de los programas en localidades del conurbano bonaerense. Ellas denominan la agenda de implementación como el conjunto de cuestiones que definen cómo y quienes hacen la política social, así como las tomas de posición que tienen respecto al problema. En el caso de los niveles municipales, los problemas de la implementación radican en la desarticulación que hay entre los niveles nacional, provincial y municipal para coordinar el programa. Esto hace que se dé lugar a nuevas dinámicas locales que son propias de ese escenario. En este sentido, los sujetos municipales de las políticas públicas -implicados directa o indirectamente en determinadas problemáticas- tienen su propia perspectiva del problema y de la solución. Dichas perspectivas se constituyen como parte fundamental de la política pública en su fase de implementación, en tanto facilitan u obstaculizan la puesta en marcha. Esto quiere decir, que las acciones y tomas de posición de los actores sociales están situadas espacial y temporalmente, y suelen estar condicionadas por estrategias particulares de los demás grupos y actores locales.

Por último, Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2014) enfocan su estudio en relación a la AUH y la estudian desde un enfoque de género. Indagan sobre las condicionalidades asociadas a servicios básicos para la infancia y adolescencia, sobre el papel de las madres como principales receptoras y como se hace presenta la mirada de los distintos agentes estatales sobre ellas ante el cumplimiento o no de dichas condicionalidades. El trabajo de estas autoras se concentra en captar la mirada de los diferentes actores que participan del proceso de implementación de esta política, para ello realizaron entrevistas a madres receptoras y a funcionarios que

residen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, ya que estas áreas concentran la mayor cantidad de receptores y tienen diferentes situaciones de acceso al sistema educativo y sanitario. El gran aporte que brinda este trabajo radica en que, si bien la valoración de las receptoras sobre las condicionalidades de salud y educación son positivas, el problema surge cuando el acceso a turnos médicos o vacantes escolares se ve obstaculizado -debido a la desigualdad en la infraestructura de la zona geográfica que estudian- imposibilitando la permanencia en el programa. En relación con este trabajo, resulta interesante poder pensar en las características que la implementación de este programa adquiere en municipios de baja densidad poblacional, que no han sido estudiados hasta el momento; uno de ellos es Benito Juárez, que posee 22.500 habitantes y se encuentra en la región sur de la Provincia de Buenos Aires.

A la luz de los aportes retomados surge el siguiente interrogante: ¿Cómo la normativa que establece y regula la AUH es puesta en práctica por los burócratas de piso en el municipio de Benito Juárez?. En este trabajo se pondrá especial énfasis en la relación teórica entre el diseño de esta política social y su implementación, centrándonos en el estudio de las burocracias intervinientes.

## **1. 2 Marco teórico**

Para el desarrollo de esta investigación retomaremos distintas bases teóricas; en primer lugar, Abal Medina (2010) entiende por *Estado* a “una forma particular de ordenamiento político en base a la cual se estructuran las relaciones sociales” (p.94), que se originó en Europa en el siglo XIII y se ha ido extendiendo a lo largo del tiempo en casi todo el mundo. Por otra parte, sostiene que el *gobierno* es un conjunto de personas que conducen el Estado y ejercen el poder político en una sociedad determinada, y que existe desde las épocas históricas de las ciudades-estado y los feudos. En relación con esto, el autor expone que las dos características que hacen al Estado una institución singular son; que posee el monopolio legítimo de la coerción—del que las demás instituciones carecen—y que el hecho de que los ciudadanos no pueden evitar pertenecer a él. Es así, que el Estado ejerce su poder a través de un sistema administrativo, jurídico, tributario, burocrático y coercitivo que le permite garantizar el dominio de un territorio delimitado.

Según Abal Medina (y siguiendo a Weber), el Estado moderno se caracteriza por la existencia de un *cuadro administrativo burocrático* que guía las acciones en base a normas promulgadas por el Estado, y que no es propietario de los medios materiales de administración, ni de sus cargos. En este sentido, mientras que la

burocracia es vista como el cuerpo del estado abocado a cuestiones administrativas y a la implementación de programas, los políticos son vistos como los encargados de tomar decisiones vinculadas al diseño de las políticas. Es así, que el autor postula que las políticas públicas son el resultado de un proceso de construcción política en el que están implicadas relaciones de poder entre los distintos actores que influyen en su ciclo. Es decir, que son producto de un complejo proceso de ajuste entre preferencias políticas y la experiencia procedimental de los burócratas. Siguiendo esta línea, el tipo de política pública que nos interesa analizar en esta investigación es la política social, para ello, retomaremos los aportes de Andrenacci (2006), quien expone que el mundo occidental capitalista entiende a las políticas sociales como todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa. Tienen como objetivo proteger a la población de situaciones que la ponen en riesgo, y suelen sintonizarse con los grandes sistemas de servicios sociales como la salud, la educación y el empleo. En este sentido, el autor entiende que la política social posee formas de integración donde la alocución social adquiere sentido, esto está directamente determinado por la forma que toma la división social del trabajo y por la fragmentación que se da entre las esferas de integración social, quedando las elites excluidas de los grupos sociales con problemas socioeconómicos.

En efecto, para Andrenacci (2006) el mundo contemporáneo se enfrenta a una integración física, económica y cultural sin precedentes, al mismo tiempo que se reabre un proceso centrífugo en los modos de integración social. Así, se redescubre la marginalidad urbana en países del centro, como también la nueva dureza de la población de los países periféricos. Es por ello, que según los autores no es posible separar las fallas mencionadas de la política social contemporánea con el proceso de desintegración social descrito. Sin embargo, Argentina es un caso límite, ya que de los países periféricos fue de los pocos en poder crear un mercado de trabajo capitalista, que garantice condiciones de vida homogéneas y altas para un sector predominante de la población. Pero en términos de política social, la intervención del Estado ha virado en varias oportunidades hacia la búsqueda de formas de reinsertar sujetos que habían perdido su empleo formal, y/o en otros casos se orientó hacia la búsqueda de formas de proteger sujetos cuyo salario es tan bajo, que no alcanza a garantizar la seguridad social de forma completa. Además, en Argentina podemos ver el pasaje de un Estado regulador de una sociedad salarial, a uno que solamente compensa de forma parcial la degradación de ella. Teniendo en cuenta lo anterior, el aporte de Andrenacci (2006) nos será útil para entender a la política social de una forma más

abarcativa, incorporando al análisis las características, los problemas y los potenciales que se han dado en este campo en las últimas décadas.

A su vez, las políticas públicas -y por ende las políticas sociales- atraviesan varias etapas que forman parte de un ciclo<sup>2</sup>; la definición del problema, el diseño, la implementación y la evaluación. Sin embargo, la que nos interesa estudiar en este trabajo es la etapa de implementación. Para ello, es necesario captar su dinámica teniendo en cuenta los cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores que inciden en él directa o indirectamente. En este sentido, para Sabatier y Mazmanian (1993) la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica, generalmente plasmada en un estatuto o orden ejecutiva que identifica el problema a tratar, delimita los objetivos y estructura el proceso. A su vez, exponen que es necesario tener en cuenta los detalles de la implementación de los programas, sin perder de vista las variables legales y políticas del nivel macro.

Es así, que la función central del análisis de la implementación radica en identificar cuáles son los factores que condicionan el logro de objetivos normativos a lo largo del proceso. Según los autores, estos factores se dividen en tres categorías amplias; i) la tratabilidad del problema, ii) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, y iii) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetivos del estatuto, cada una de ellas se constituyen como variables independientes, que influyen en diferentes etapas de implementación, entendidas como variables dependientes. En primer lugar, la tratabilidad del problema hace referencia a las dificultades que pueden presentarse a la hora de plantear -ante un problema específico- una solución que implique cambios; y a la necesidad de medir la gravedad de los mismos y cómo capacitar los comportamientos de los afectados por el problema. En segundo lugar, la capacidad del estatuto de estructurar el proceso de implementación refiere a que en la medida en la que la normativa estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes e incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos, y, en la medida que luego estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, la capacidad de alcanzar los objetivos planteados será mayor. Por último, el efecto de las variables políticas, es decir, las variables no normativas, son aquellas que requieren apoyo de las autoridades políticas, del público y de los grupos de interés a los objetivos de la política. De esta

---

<sup>2</sup> Según Abal Medina (2010) el ciclo de las políticas públicas es una herramienta analítica que resulta provechosa para distinguir los distintos momentos por los que transita una política (aunque no siempre se produce en el mismo orden ni se cumplen todas las etapas).

manera, los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político.

Siguiendo esta línea de análisis, Revuelta Vaquero (2007) piensa a la implementación como el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En su trabajo “La implementación de las políticas públicas”, el autor retoma dos enfoques predominantes en el estudio de políticas públicas; el enfoque top-down y el enfoque bottom-up. El primero de ellos posee como especialistas más reconocidos a Sabatier y Mazmanian —quienes realizan aportes teóricos desarrollados anteriormente—, usualmente este enfoque comienza con el análisis de la reglamentación de la toma de decisiones (generalmente plasmada en una normativa) y después examina el grado en que sus objetivos fueron alcanzados y por qué. Los principales factores que tiene en consideración este enfoque son; el logro de los objetivos a través del tiempo, los factores principales que afectan los impactos de la política, y la reformulación de esta. Sin embargo, el autor expone que este enfoque ha sido criticado por tener limitaciones respecto de la idea de un control jerárquico de programación, ya que pierde de vista las posibles desviaciones causadas por los burócratas de primer piso. Además, otro objeto de críticas radica en la suposición de la existencia de objetivos claros y concisos en el estatuto, hecho que no es fácil de probar o evaluar. En efecto, se le cuestiona que no provee al investigador de una buena estructura para observar los cambios de la política, ni el proceso de aprendizaje de la misma, descuidando las acciones o estrategias de otros actores que son parte del proceso (organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de primer piso, académicos, etc.).

Es así, que como crítica al enfoque top-down, surge el enfoque bottom-up, que tiene como principal referente a Elmore y se centra en comenzar el análisis desde el nivel más bajo del proceso de implementación, fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento base para el estudio del proceso. El énfasis radica en poner atención a lo que ocurre entre los burócratas de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado de esto, la investigación es construida de abajo hacia arriba, rescatando la capacidad de afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para perseguir los objetivos de la misma en cada nivel. De esta manera, el diseño sostiene que “el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel”. (Revuelta Vaquero. 2007. p 146). Así, se deduce que cuanto más cerca esté el actor del lugar de los problemas, mayor posibilidad tendrá de influir en él, por ende, la resolución de los problemas no

depende de los controles jerárquicos, sino de la discreción en el punto donde el problema es inmediato. A modo de síntesis, el enfoque bottom-up sostiene que mientras más rígida sea la estructura legal, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa, ya que el éxito o fracaso es relativo y se relaciona con los intereses de cada uno de los actores.

Retomando lo expuesto hasta este punto, consideramos pertinente para esta investigación utilizar un enfoque híbrido; el enfoque top-down nos es útil para realizar un análisis de la normativa que regula la política pública en cuestión; el decreto 1602/2009. Lo que nos proponemos observar de esta normativa es la capacidad que posee para estructurar el proceso de implementación, es decir, observaremos si posee objetivos claros y coherentes, una selección de instituciones responsables, la incorporaciones de una teoría causal adecuada y recursos financieros (Sabatier y Mazmanian.1993). A su vez, también utilizaremos el enfoque Bottom-up, ya que nos permitirá analizar el proceso de implementación de la Asignación Universal por Hijo en el espacio y tiempo delimitados, observando las características que este adquiere en un escenario local, donde las competencias y capacidades de los burócratas de primer piso (Elmore. 1979-1980) son elementos centrales para su comprensión. En este sentido, Revuelta Vaquero (2007) retoma a Elmore y sostiene que este enfoque se centra en “Analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos.” (p 146). Esta perspectiva teórica nos permitirá conocer los distintos actores que representan al Estado en la escala municipal, y que poseen implicancia en la implementación de la política social en cuestión.

A su vez, para analizar la política elegida en la escala subnacional-municipal utilizaremos los aportes teóricos de Ortiz de Rozas (2016), la autora plantea que el estudio de procesos subnacionales permite complejizar y cuestionar las concepciones presentes sobre fenómenos que son usualmente abordados desde la escala nacional. En este sentido, expone que la construcción del nivel nacional es cuestionada por recientes trabajos en la Ciencia Política, ya que en reiteradas oportunidades se presenta como “lo nacional” a fenómenos políticos que suceden en Buenos Aires y se proyectan sobre el resto del país. De este modo, se observa que el estudio de la política subnacional permite matizar y cuestionar las grandes divisiones que se supone que son parte de un bloque homogéneo.

En efecto, para Ortiz de Rozas la escala subnacional aparece como un espacio de “producción de lo político” (75), desde el cual se pueden realizar aportes a las explicaciones generales sobre la política de nuestro país. Por ende, analizar una política pública en la escala municipal permite incorporar la perspectiva de actores y procesos sociales que son imperceptibles desde un enfoque a escala nacional. Es así, que podremos identificar cuestiones importantes que se desarrollan en el proceso de implementación de la política social a estudiar en el municipio elegido.

En definitiva, los conceptos y aportes teóricos aquí retomados nos permitirán dar respuesta a la pregunta de investigación de este proyecto; estudiar el proceso de implementación de la AUH, en tanto política social nacional, desde una perspectiva amplia que comprende tanto el análisis del decreto que estructura el programa como el papel de los burócratas encargados de implementarlo en un escenario subnacional municipal que adquiere características, obstáculos y oportunidades propias de ese territorio en particular.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo general:**

Analizar cómo la normativa que establece y regula la AUH es puesta en práctica, poniendo el énfasis en la relación teórica entre el diseño de esta política social y su implementación, centrándonos en el estudio de las burocracias intervinientes.

#### **1.3.2. Objetivos específicos:**

- Analizar la normativa que regula la AUH, estudiando sus alcances y antecedentes.
- Recuperar los testimonios de los burócratas de nivel callejero que forman parte del proceso de implementación de la AUH en Benito Juárez.
- Analizar y caracterizar los obstáculos y posibilidades que adquiere el proceso de implementación de la AUH en un municipio de baja densidad poblacional, no estudiado hasta el momento.

### **1.4 Metodología**

Investigar sobre el proceso de implementación de políticas sociales implica captar sus dinámicas, teniendo en cuenta los cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores que inciden en él directa o indirectamente. Considerando esto, el eje de nuestra investigación es analizar cómo la normativa que establece y regula la AUH es puesta en práctica, poniendo el énfasis en la relación teórica entre el diseño de esta política pública y su implementación,

centrándonos en el estudio de las burocracias intervinientes en el municipio de Benito Juárez.

Como ya mencionamos, consideramos pertinente para esta investigación utilizar un enfoque híbrido, ya que el análisis normativo es relevante, pero no logra reflejar la totalidad del proceso. Estudiaremos la política pública en cuestión empleando herramientas del enfoque Top-down y del enfoque Bottom-up; el primero de ellos nos es útil para analizar la capacidad que posee el estatuto de la AUH para estructurar el proceso de implementación en la escala nacional, es decir, observaremos si posee objetivos claros y coherentes, una selección de instituciones responsables, la incorporaciones de una teoría causal adecuada y recursos financieros (Sabatier y Mazmanian.1993). Por otro lado, el segundo enfoque nos permitirá analizar el proceso de implementación del programa en el espacio y tiempo delimitados, observando las características que este adquiere en un escenario local, donde las competencias y capacidades de los burócratas de primer piso (Elmore 1979-1980) adquieren relevancia. En efecto, al tratarse la AUH de una política pública nacional, el análisis de su normativa implica la utilización del enfoque Top-Down. Pero a su vez, debido a que su implementación está vinculada a áreas dependientes de municipios, resulta necesario complementar el estudio con la perspectiva que ofrece el enfoque Bottom-Up

Siguiendo esta línea, la tesina consiste en un estudio de tipo cualitativo que recupera las perspectivas y experiencias de los actores gubernamentales intervinientes en el proceso y su realidad subjetiva e intersubjetiva (Sautu. 2005), indagando sobre la existencia de dificultades y/o posibilidades del personal de las agencias involucradas a la hora de implementar la política en cuestión.

En un primer momento, se realiza un análisis de documentos oficiales –utilizando herramientas provistas por el enfoque Top-Down–, entre ellos la normativa que rige al programa –el decreto 1602/2009–, reconstruyendo las pautas para la implementación allí plasmadas. Se define qué es la AUH, los objetivos que la fundamentan, su población objetivo, sus alcances, cómo debe ser trabajada en los distritos y los programas que la anteceden en términos de políticas de transferencia de ingresos condicionada.

El segundo momento consiste en una caracterización del municipio de Benito Juárez, distrito donde analizaremos la implementación de la política, describiendo su población, sus índices de pobreza y la cantidad de beneficiarias de AUH, entre otras cuestiones relevantes para la investigación. Para posteriormente realizar la

identificación de las agencias involucradas en la implementación de la AUH mediante la realización de entrevistas. En este sentido, la práctica profesional realizada en la Secretaría de Desarrollo Social de Benito Juárez, permitió el acercamiento al escenario gubernamental donde las funcionarias municipales contactan habitualmente con las beneficiarias del programa, evacuando dudas y consultas respecto del acceso y la permanencia, apegándose a la normativa que regula la política.

Los actores entrevistados son los burócratas de primer piso (Elmore. 1979-1980), tales como empleados de ANSES y trabajadoras sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, así como también otros actores municipales que resulten relevantes para la obtención de información. Se realizaron siete entrevistas, cuatro a las diferentes trabajadoras sociales de la Secretaría, ya que cada una abarca un universo de personas diferente. A su vez, otras tres fueron realizadas a los trabajadores de ANSES, en tanto son quienes realizan el trámite a diario para que las beneficiarias puedan acceder a la AUH. La realización de estas entrevistas permitió recuperar la perspectiva de los actores respecto del proceso de implementación, logrando dilucidar cuáles son los obstáculos y/o posibilidades para garantizar el acceso y la permanencia de los beneficiarios del programa en un municipio de baja densidad poblacional, todas estas variables fueron analizadas desde las herramientas del enfoque Bottom-Up.

En efecto, en estos dos momentos se refleja el enfoque metodológico híbrido de esta investigación; como mencionamos, en el primer momento se analizan datos de escala nacional y se utilizan herramientas del enfoque Top-Down, ya que este estudia la reglamentación de la toma de decisiones, plasmada en un estatuto, para posteriormente evaluar si los objetivos fueron alcanzados o no. Y en el segundo momento, se identifica insuficiente el análisis previo y se emplean herramientas del enfoque Bottom-up, para poder dilucidar si los burócratas de primer piso desvían o no los objetivos del estatuto. En este sentido, Revuelta Vaquero (2007) sostiene que el problema del top down radica en que supone que los creadores de las políticas controlan los procesos organizacionales y políticos que influyen en el proceso de implementación. Teniendo en cuenta esto, el enfoque bottom-up comienza desde el nivel más bajo del proceso, fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento crucial para el análisis. Se enfoca en analizar que ocurre entre los burócratas de primer nivel y la población objetivo de la política, dando como resultado una investigación de abajo hacia arriba.

El período analizado es 2021-2023, recorte temporal que permite observar cómo se ha desarrollado la implementación de la AUH luego de la pandemia por el COVID-19. A su vez, respecto de la selección del caso, nos resulta interesante analizar cómo se llevan adelante procesos de implementación de políticas sociales de gestión nacional en escenarios subnacionales municipales de baja densidad poblacional, como Benito Juárez, poniendo especial énfasis en las dinámicas que se dan entre los actores gubernamentales de las agencias encargadas de la implementación a nivel local y como estas traducen en la práctica los contenidos teóricos del estatuto de la AUH.

## **Capítulo II**

El objetivo de este capítulo es definir qué es la AUH, los programas que la anteceden en términos de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos, los argumentos que fundamentan su creación, las características de su población objetivo y los alcances e impactos que tiene a más de diez años de ser implementada, entre otros aspectos. Para lograr este objetivo analizamos documentos oficiales, entre ellos los decretos 1602/09, 565/02 y 1506/04, con el fin de reconstruir las pautas para la implementación allí plasmadas para la AUH y los programas anteriores a ella. Además, retomamos aportes de otras investigaciones, relevamientos y discursos que permitieron estudiar dichos programas, así como obtener información respecto de la creación de la AUH y los impactos de su implementación. Por último, con la información recabada analizamos la AUH con las variables del enfoque Top Down que nos presentan Sabatier y Mazmanian (1993), para realizar la primera parte del análisis híbrido de esta política.

### **2.1 Antecedentes de la AUH**

Durante los últimos veinte años del siglo XX los países capitalistas registraron grandes cambios en el funcionamiento de sus tramas y estructuras sociales, elevando los porcentajes de pobreza y reduciendo la seguridad social (Andrenacci. 2006). En este escenario, a partir de la primera década del siglo XIX, las políticas sociales comenzaron a ser pensadas por los estados como una herramienta en la lucha contra la pobreza y como una red de seguridad social mínima por fuera del mercado de trabajo. Argentina no fue la excepción; Arcidiacono, Barrenechea y Straschnoy (2011) exponen que luego de la crisis social y económica que culminó en el año 2001, se configuró en nuestro país un esquema de políticas sociales fragmentado que supuso mejoras significativas para los trabajadores formales, mientras que generó programas residuales y focalizados de empleo para las familias vulnerables. Así, las prestaciones a las que accedían las familias con niños, niñas y adolescentes dependían de la condición laboral de los adultos a cargo, y de los planes a los que estos lograran acceder.

En este sentido, existen dos políticas que antecedieron a la AUH en términos de programas de transferencia condicionada de ingresos; el Plan Jefes y Jefas de Hogar (2002) y el Plan Familias (2006), ambos tenían como población objetivo las familias de bajos recursos, buscando disminuir la brecha de ingresos y generar una mejor redistribución del mismo.

### **2. 1. 1. Plan Jefes y Jefas de Hogar.**

Siguiendo a Julio Neffa (2009) el primero de estos programas fue el PJ JDH, surge de las dramáticas situaciones vividas luego de la renuncia de De la Rúa a la presidencia en 2001, situación acompañada de una crisis económica, social y política sin precedentes en nuestro país; default de la deuda externa, fuga acelerada de capitales, partidos políticos desacreditados y un alto nivel de conflictividad social. Esta crisis dejó como saldo -entre otras cosas- a millones de personas desocupadas, quienes se agruparon en organizaciones de desocupados con gran alcance territorial y capacidad de movilización. Es así, que el 3 de abril de 2002 el PEN, a cargo de Eduardo Duhalde, creó mediante el decreto 565/2002 el PJyJDH. El PEN buscaba responder a las propuestas de la Mesa de Diálogo Argentino y a las presiones de los movimientos sociales. El objetivo de este programa era asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas, invocando el Derecho Familiar de Inclusión Social establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, el programa se proponía brindar un beneficio económico a los jefes y jefas de hogar desempleados con hijos menores, con el fin de propender a la protección integral de los hogares, asegurando la concurrencia escolar y el control sanitario de los hijos a cargo. Según este decreto, el programa prevé que quienes sean beneficiarios deberán realizar una contraprestación en actividades o proyectos de utilidad social y comunitaria, que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad que habitan.

A su vez, el decreto confiere al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el carácter de autoridad para la aplicación del programa, estableciendo un manual operativo donde se expresan el circuito operativo y los criterios sobre los cuales los Municipios y Comunas deberán organizar estas actividades garantizando que los beneficiarios puedan dar cumplimiento a lo requerido en el decreto.

Entre las condiciones para acceder al programa estaban: ser jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, y hogares donde la jefa o cónyuge del jefe de hogar se hallara en estado de gravidez, en todos los casos debían ser desocupados y residir de forma permanente en el país. Además, debían asegurar la concurrencia escolar y el control de salud de los hijos a cargo. Otro de los requisitos era que quienes quisieran acceder al programa no podían hacerlo si participaban de otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales.

Una vez inscripto en el programa, todo beneficiario titular cobraba una suma mensual de \$150, en forma directa o individual. A contraprestación, los beneficiarios participaron de actividades comunitarias de utilidad social, con una dedicación horaria no inferior a cuatro horas, pero no superior a seis. Asimismo, el manual operativo disponía de sanciones para irregularidades o incumplimiento; en caso de falseamiento de información se daba de baja el beneficio y en casos de inasistencias reiteradas e injustificadas a la tarea comunitaria asignada, se extinguía el beneficio.

Los municipios o comunas eran los responsables de coordinar la inscripción y registro de los beneficiarios en cada localidad, así como asignar a los mismos en proyectos o actividades garantizando el cumplimiento de la contraprestación. A su vez, estos eran los responsables de realizar la carga y administración de la información recibida a través del Formulario Único de Inscripción, así como instrumentar la demanda efectuada por los organismos responsables de proyectos y actividades a realizar a nivel local. Además, los funcionarios municipales tenían la tarea de informar a los beneficiarios si habían sido dados de alta para el cobro del beneficio, el lugar y fecha de cobro, en función del cronograma establecido por el Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, Neffa (2009) expone que el programa tuvo algunos problemas a la hora de implementarse, estos eran relativos las posibilidades de cumplimiento de la contraprestación por parte de los beneficiarios, ya que algunos de ellos eran mujeres jefas de hogar que vivían solas y con hijos de poca edad a cargo, que no podían cumplir los requerimientos. A su vez, otro de los problemas se dio en torno a la rapidez con que fue implementado, debido a la emergencia social; se detectaron varios casos que demostraban mecanismos clientelares de extorsión, donde los beneficiarios debían abonar un porcentaje en carácter de pago por el acceso al plan.

Respecto del alcance del plan, según el INDEC, para mayo de 2003 eran 2.960.000 los hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, lo que se traduce en 13 millones de personas. A su vez, eran 1.244.000 hogares que estaban bajo la línea de indigencia, lo que supone más de 6 millones de personas indigentes. Sin embargo, la cobertura del plan sólo alcanzaba al 25,4% de los hogares pobres, y al 42,3% de los hogares indigentes. Con respecto a las características personales de los beneficiarios del plan, se trataba de un conjunto de individuos con una presencia elevada de mujeres y un sesgo definido hacia grupos de menor edad y bajos niveles educativos. (Neffa. 2009) A modo de balance del programa, Neffa (2009) alude a que el plan no fue creado en un contexto normal, no fue producto de una

decisión voluntaria, sino en medio de una grave crisis política, social y económica. Esto explica en parte las improvisaciones, la falta de control sobre las solicitudes de admisión, los errores cometidos en la implementación, la falta de supervisión de las contraprestaciones.

### **2. 1. 2 Plan Familias.**

En el año 2003, Nestor Kirchner asume la presidencia de la nación en un estado de emergencia pública declarada por la ley N° 25.561, la misma delegaba en el Poder Ejecutivo las facultades para ejercer acciones sobre la misma. Además, exponía la existencia de una situación de emergencia ocupacional nacional, por la cual se creó el Plan Jefes y Jefas, descrito anteriormente. En este sentido, en el año 2004, a través del decreto 1506/04, el PEN prorroga el estado de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2005, y establece un plazo para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que estos reunieran.

De esta manera, el decreto expone que; debido a la experiencia acumulada en la implementación del programa y el resultado de los relevamientos realizados, era aconsejable su reformulación tendiente a la obtención de dos objetivos centrales; el primero era promover la verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral. El segundo era tratar de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubicaban en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejoraría sus perspectivas de desarrollo humano, en esos casos el programa debía centrarse en asegurar que tengan acceso a salud y educación.

Es así, que se fijó un plazo de ciento ochenta días contados a partir del 1° de enero de 2005, para que dichos ministerios, en forma conjunta y sobre la base de los datos con que contaban ambas jurisdicciones, realizarán una clasificación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de acuerdo a las condiciones de los mismos. El criterio de clasificación que establece el decreto es el siguiente; quienes estuvieran en condiciones de reinsertarse en el mercado de trabajo continuarán en la órbita del ministerio de trabajo, a través de programas específicos de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. Por otro lado, quienes no reunieran estas condiciones, serían incorporados a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, destinados a la atención de grupos vulnerables y al desarrollo humano. Esta modificación quedó plasmada en el artículo cuarto del decreto:

los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social, que atenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción de los destinatarios a través de programas específicos o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo. Los beneficiarios del Programa Jefas de Hogar que no fueran calificados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° del presente, podrán ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social". (Decreto de Necesidad de Urgencia 1506. Poder Ejecutivo Nacional. 29 de octubre de 2004.)

Esta modificación presenta una mirada más aguda, centrada en las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza; diferenciando básicamente dos grupos vulnerables: los empleables y aquellos con responsabilidades familiares a cumplir.

Siguiendo a Dionisi (2008), con esta reforma de la política social, se apuntaba a que 750.000 madres beneficiarias del PJ JDH optaran por dos opciones; pasar al Plan Familias por la inclusión social (Ministerio de Desarrollo Social), o a acceder a la creación del Seguro de capacitación y empleo (Ministerio de Trabajo). El Plan Familias tenía como objetivo promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social debida a la pobreza, mediante el pago de transferencias monetarias al titular del beneficio. A cambio, el titular debía comprometerse a realizar una serie de contraprestaciones no laborables, tendientes a asegurar la asistencia escolar y los controles de salud de los menores a cargo. Es así, que este programa marca una diferencia con el anterior, ya que la contraprestación exigida era la presentación cada cuatro meses de los certificados de escolaridad y control sanitario de los niños, y no la realización de una actividad laboral o de capacitación. A su vez, otra de las diferencias radica en que el monto a recibir dependía de la cantidad de menores a cargo, siendo cinco el tope máximo. En términos generales, el Plan Familias se definió como transversal al conjunto de los otros programas, y se integra con ellos en un ejercicio de retroalimentación. Es así, que percibe a la familia como una unidad de trabajo, y a partir de ella, se plantean las necesidades diferenciales de sus integrantes. Tomando en consideración los aportes de Dionisi (2008), el programa contó con el financiamiento internacional del BID y con el aporte de fondos del Tesoro Nacional que cubrieron la implementación. Para el año

2008 alcanzó a 700.000 familias distribuidas en todo el país. Respecto de los beneficiarios, el 91,7% que optaron por el traspaso del PJ JDH al Plan familias fueron mujeres, lo cual representaba a un segmento de la población con características de riesgo social, las mismas pertenecían a la órbita del programa siempre que estuvieran desocupadas, o cobrando un salario inferior al mínimo vital y móvil.

## **2. 2. Creación de la AUH.**

Siguiendo a Arcidiacono, Barrenechea y Straschnoy (2011), durante la primera década del corriente siglo, se presentaron en el Congreso de la Nación, desde diversos sectores del escenario político, un número importante de proyectos legislativos que querían ampliar el régimen de Asignaciones Familiares. Durante esos años, las condiciones de pleno empleo que dieron origen al régimen de AAFP habían cambiado; el panorama laboral mostraba un

8% de desempleo estructural, sumado a altos niveles de informalidad (36% según el INDEC para el año 2010). Este escenario implicaba un número creciente de niños, niñas y adolescentes que quedaban fuera del sistema de protección social.

Es así, que durante el año 2009 el debate sobre la universalización de dicho régimen se intensificó; con más de nueve proyectos legislativos sobre esta temática. En este contexto, el Poder Ejecutivo Nacional creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), como una manera de incluir a los hogares de trabajadores informales y desocupados en el sistema de seguridad social.

El 29 de octubre de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció oficialmente la creación del programa en la Casa Rosada; en su discurso, la mandataria expuso que el programa contribuye a la ampliación de la asignación familiar a los hijos de desocupados y de sectores de la economía informal que perciban menos del salario mínimo vital y móvil. A su vez, la presidenta afirmó que la AUH no significa una competencia con el mercado laboral quitando mano de obra, ya que al tratarse de una asignación familiar, quien sea beneficiario no dejará de percibirla cuando consiga trabajo formal. En este sentido, expuso que la AUH es una medida complementaria en el proyecto de lograr trabajo decente para todos los argentinos, siendo el único instrumento para erradicar la pobreza y garantizar un sistema de seguridad social que cubra a todos los sectores.

Autores como Arcidiacono (2011), exponen que la AUH inaugura una nueva etapa para las políticas sociales en nuestro país, ya que propone ampliar el régimen de asignaciones familiares, tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales, a

sectores de trabajadores informales y desempleados. Y por el otro lado, se reemplazaron los programas de transferencia condicionada de ingresos, descritos anteriormente, más allá de que compartan algunas características.

### **2. 3. La Asignación Universal Por Hijo, morfología y reglamentación.**

Según la Ley 24.714, la AUH consiste en una suma mensual no retributiva que se paga por cada hijo o hija menor de 18 años cuando sus progenitores están desocupados, tienen empleos informales o son trabajadores del servicio doméstico, no habiendo límite para cobrarlo si el hijo o hija tiene discapacidad. En efecto, esta política fue creada por el Poder Ejecutivo Nacional, a cargo de Cristina Fernandez de Kirchner en el año 2009, mediante el DNU 1602/09, y se propuso alcanzar a una población objetivo diferente a la alcanzada por el régimen de Asignaciones Familiares, ya que está destinada a niños, niñas y adolescentes cuyos padres o tutores se encuentran desocupados o dentro de la economía informal, por un salario menor al Mínimo, Vital y Móvil.

A su vez, en el cuerpo de la ley se estipula que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, estos son:

- A. Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud.
- B. Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante el Documento Nacional de Identidad.
- C. Acreditar el vínculo entre la persona que percibe el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes.
- D. La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente
- E. Hasta los cuatro años de edad inclusive, el titular deberá acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco años de edad y hasta los dieciocho, deberán acreditar además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

- F. El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos, de comprobarse la falsedad de los mismos, se producirá la pérdida del beneficio.

En efecto, el estatuto reglamenta que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones. Es así, que este organismo abona mensualmente a quienes sean beneficiarios el ochenta por ciento (80%) del monto previsto a través de su sistema de pagos. El restante veinte por ciento (20%) es reservado en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina, percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo alguno para los beneficiarios. De esta manera, la suma completa del beneficio puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

Los requisitos que deben presentar quienes accedan a la AUH poseen una fundamentación, presente en el cuerpo del decreto 1602/09 y en el Boletín Oficial de ANSES; que las corresponsabilidades fueron definidas por el objetivo de fomentar tanto el cuidado de la salud como la educación de los niños, niñas y adolescentes, garantizando su cumplimiento mediante la retención del 20% del monto total antes mencionado. Además, se expresa que la AUH no está destinada a garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios, sino que representa un paliativo importante, en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. Es decir, que no implica el fin de la pobreza, pero ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por las políticas económicas neoliberales de las décadas anteriores. En este sentido, se expone que la clave para la solución estructural de la pobreza está atada al crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, siendo este último el elemento cohesionante de la familia y la sociedad, que permite el desarrollo humano de las personas. Es así, que se expresa que existe un consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia de implementar medidas para combatir la pobreza, así como brindar apoyo a las familias, mediante la adopción de medidas universales.

La implementación de una medida como la AUH tiene múltiples objetivos relativos al desarrollo infantil que la fundamentan. Según el Boletín Mensual de ANSES para diciembre del 2020; los efectos de su implementación han sido muy positivos en términos de corto y largo plazo; en el corto plazo, ha contribuido en la

reducción de la pobreza y la indigencia, aliviando la situación económica de los ciudadanos más vulnerables. Por otro lado, en el largo plazo, las condicionalidades en salud y educación contribuyen a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, además de inducir al registro de los nacimientos, impulsando a que cada niño/a receptor cuente con un Documento Nacional de Identidad.

La AUH se suma a otras políticas de gobierno ligadas a la materialización de derechos y a la ampliación de los mismos a sectores sociales que carecían de ellos. Según trabajos como el de Gluz, Karolinski y Moyano (2014) la creación de la AUH se relaciona con iniciativas internacionales que tendían a garantizar un piso de protección social, mientras que avanza sobre los debates propios de la crisis del neoliberalismo. Es así, que esta política se pone en marcha en un contexto de preocupación por la inclusión social y por los mecanismos de intervención pública capaces de efectivizarla, en el marco de los gobiernos de nuevo signo (p.3) en América Latina.

#### **2. 4. Alcances de la AUH**

Para el año 2023, la AUH lleva catorce años siendo implementada, alcanzando a más de cuatro millones de receptores; según el Reporte de Monitoreo para el primer trimestre del año 2022 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la AUH cubrió a

4.423.581 niños, niñas y adolescentes, lo que representa un 2,2% más que en el primer trimestre de 2021, donde la cantidad de beneficiarios alcanzados era de 4.328.422. Además, este reporte también arroja que – en 2022– la provincia de Buenos Aires fue la jurisdicción que concentró la mayor cantidad de titulares y montos ejecutados, ocupando el 38% del porcentaje total de beneficiarios. Por otro lado, según el Boletín Mensual de ANSES, para marzo del año 2023, la AUH alcanzó a 4.226.314 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 2.075.570 son mujeres, 2.150.729 son varones y 15 son autopercebidos como no binaries.

A su vez, la evaluación de impacto realizada por la Asociación del Personal de los Organismos de Control en el año 2021, presenta un informe que estima los efectos de la Asignación Universal por Hijo en indicadores de bienestar y desarrollo humano de la infancia y la adolescencia en nuestro país. El mismo posee caracterizaciones sociodemográficas de la población destinataria de la AUH, con una descripción de esta última evaluando la situación socio alimentaria, de salud y de educación. Además, evalúa los efectos de la AUH en términos de reducción de la pobreza y la indigencia por ingresos. Algunas de las principales conclusiones de este informe son;

que el programa AUH ha extendido su cobertura en el periodo 2010-2020, hasta alcanzar a más de un tercio de los niños/as y adolescentes del país. Además, el informe señala que más de dos tercios de estos niños pertenecen a los niveles socioeconómicos más bajos, alrededor de tres cuartas partes viven en hogares pobres por ingresos, y casi un quinto de ellos viven en hogares indigentes. En general, advierte que se destaca mayor prevalencia de hogares monoparentales, extensos y más numerosos que los de sus pares no beneficiarios.

Respecto del acceso a servicios básicos, los destinatarios de AUH tienen más privaciones que el resto de sus pares, afirmación que se evidencia en términos de inseguridad alimentaria. No obstante, se observa relativa paridad en controles de salud, calendario de vacunación y déficit educativo, aunque exhiben mayor déficit en controles de salud bucal y en indicadores de estimulación temprana.

A su vez, el efecto de la AUH sobre la incidencia de la pobreza se ubicó en un -13,2% en 2010-2013, en -11,9% 2014- 2017 y se redujo a -4,5% en 2018-2020. Aunque el efecto más fuerte se da en la indigencia, se comprobó que la AUH redujo casi 20% la brecha de pobreza y entre 30 y 40% la brecha de indigencia.

Los resultados obtenidos muestran impactos positivos y significativos estadísticamente en distintos aspectos del desarrollo humano de los niños/as y adolescentes. La AUH ha tenido un impacto positivo y sostenido en el tiempo sobre el ingreso per cápita familias y la situación de seguridad alimentaria de su población objetivo. A su vez, se identificaron aspectos positivos en la reducción de los déficits educativos, ya que contribuye a la reducción de la inasistencia escolar en la población de niños de entre 5 y 17 años de edad. Por último, se encontró un efecto positivo de la AUH sobre la reducción de la propensión a realizar trabajo económico y doméstico intensivo en el periodo 2014-2020.

Según este informe, la AUH se ha consolidado como un componente del sistema de protección social a la infancia en la Argentina. Los resultados alcanzados son positivos respecto de las condiciones materiales de vida de las infancias en nuestro país, como también en indicadores de asistencia a la escuela en todos los años de vigencia del programa. A su vez, también se exhibieron buenos resultados en indicadores de salud y en la reducción del trabajo infantil. Sin embargo, se expone que el efecto positivo que tiene el programa se da en un contexto de empeoramiento de las condiciones de vida infantil entre 2010 y 2020, debido al estancamiento económico y la irrupción de la pandemia por el COVID-19. Por lo tanto, dicho informe menciona que; “la capacidad de este tipo de programas para promover la superación de la

pobreza tendrá que ser potenciado por un entorno socioeconómico que propicie más oportunidades de progreso y movilidad social.” (p.13)

## Capítulo III

En base a los aportes retomados anteriormente -los antecedentes de la AUH en términos de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos, el análisis de la normativa que la regula, su reglamentación, requisitos, alcances e impactos- desarrollaremos el eje de esta investigación, el cual radica en analizar cómo la normativa del programa es puesta en práctica a nivel local, poniendo énfasis en la relación teórica entre el diseño de esta política pública y su implementación, centrándonos en el estudio de las burocracias intervinientes. En este sentido, en el presente capítulo, desarrollaremos un análisis de variables de la AUH empleando las herramientas metodológicas del enfoque Top-Down.

### 3.1. El análisis de la normativa

Como se mencionó anteriormente; para Sabatier y Mazmanian (1993) la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica, generalmente plasmada en un estatuto, aunque también se presenta en forma de órdenes ejecutivas determinantes. En teoría, esta decisión identifica el problema a tratar, estipula los objetivos a lograr y estructura el proceso de implementación de diversas formas. En efecto; estos autores afirman que la funcionalidad central del análisis de implementación radica en identificar cuáles son los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores se constituyen como variables independientes y se dividen en tres categorías:

1. la tratabilidad del problema a través del estatuto;
2. la capacidad del estatuto para estructurar el proceso de implementación;
3. el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo de ese estatuto.

A continuación, desarrollaremos cada una de estas categorías en relación a la AUH.

#### 3.1.1 La tratabilidad del problema

Esta variable independiente hace referencia a las dificultades que pueden presentarse a la hora de plantear -ante un problema específico- una solución que implique cambios; y a la necesidad de medir la gravedad de los mismos y cómo capacitar los comportamientos de los afectados por el problema. Es decir, que existen problemas mucho más tratables que otros, las políticas dirigidas a los problemas más tratables serán más efectivas en la producción de cambios deseados en los grupos objetivo, y por ende, en la disminución del problema a enfrentar. Según los autores, será más fácil tratar el problema si confluyen una serie de variables; i) la existencia de una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la

disminución del problema ,ii) la existencia de una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema, iii) que el grupo objetivo constituya una minoría de población fácilmente identificable dentro de una jurisdicción política definida, iv) y si la cantidad de cambios esperados en el comportamiento no es muy grande. En relación con esto, la AUH tiene como objetivo mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, buscando el acceso de los mismos a una buena calidad de vida, a la educación y a los beneficios de la seguridad social. Es decir, que el problema a tratar radica en que hay un sector de la población infante y adolescente que no alcanza el derecho a la educación, la salud y la seguridad social, debido a que sus padres no se encuentran dentro del sistema formal de empleo. A continuación expondremos cada una de las variables mencionadas anteriormente en relación a la AUH;

- i. **La existencia de una teoría válida que vincule el cambio de comportamiento con la disminución del problema;** el decreto que crea la AUH expone que los titulares del beneficio con menores a cargo deben cumplir una serie de requisitos, entre ellos estar desempleado o con empleo informal, y presentar ante la institución encargada de la ejecución del programa (ANSES) una serie de requisitos vinculados a la salud y la educación de los menores a cargo, que demuestre que los menores están escolarizados en el sistema de educación pública y controlados sanitariamente con el esquema de vacunación completo. De esta manera, el programa fomenta el cuidado integral de los niños y adolescentes, garantizando el cumplimiento de estas corresponsabilidades a través de la retención del 20% del cobro del programa. En efecto, se puede afirmar que existe una teoría válida que vincula el cambio de comportamiento en los tutores de los menores, quienes deben cumplir con los requerimientos para cobrar la totalidad del monto -conducta que antes del programa no estaba regulada-, y el problema que se busca disminuir, que es lograr el acceso a la seguridad social de los niños y adolescentes con padres desempleados o con trabajo informal.
- ii. **La existencia de una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema.** Esta variable se refiere a que cuando mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por ende, menos probable la consecución de los objetivos normativos. Por el contrario, cuanto menor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más fácil será conseguir los objetivos

normativos. En el caso de la AUH, la población objetivo se constituye por un gran porcentaje de familias argentinas que comparten un mismo factor; jefes y jefas de familia sin empleo o con empleo informal y con menores a cargo. Podemos deducir entonces, que el comportamiento que se busca regular no es mayormente diverso, ya que impulsando la AUH el Estado --a través de sus instituciones-- fomenta y controla que estos tutores cumplan con las corresponsabilidades, las cuales buscan mejorar la calidad de vida de los menores a cargo, lo cual constituye el objetivo central del programa.

De hecho, podemos ver en el apartado que expone los alcances del programa, que su impacto ha sido muy positivo en términos de alcanzar los objetivos normativos propuestos; las condicionalidades en salud y educación han contribuido a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, ya que la mayoría de la población objetivo presenta las certificaciones de estas corresponsabilidades para cobrar el 20% que se retiene.

- iii. **Que el grupo objetivo constituya una minoría de población fácilmente identificable dentro de una jurisdicción política definida.** Esta variable refiere a que, en general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea la población cuyo comportamiento requiera ser modificado, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa. Para el caso de la AUH, el programa contó con apoyo de diversos sectores políticos, ya que la inclusión de las niñeces y adolescencias con tutores sin trabajo formal al sistema de asignaciones familiares era un tema de preocupación para varios actores del escenario político, incluso se presentaron varios proyectos relacionados a ello en el congreso nacional. Es decir, que era una población fácilmente identificable, aunque no minoritaria, ya que eran muchas las familias en situación de vulnerabilidad social al momento del lanzamiento del programa. Al día de hoy, la AUH cubre a más de cuatro millones de niños, niñas y adolescentes, lo cual representa cerca del 10% de la población total de Argentina.
- iv. **Que la cantidad de cambios esperados en el comportamiento no sea muy grande.** Esta última variable correspondiente a la tratabilidad del problema, hace referencia a que la magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos normativos está determinada por el número de personas que conforman el grupo objetivo y de la cantidad de cambios que este se le demandan. Se supone que a mayor cantidad de cambios requeridos, más difícil será lograr una implementación exitosa. En el

caso de la AUH, la cantidad de cambios que se pretenden del grupo objetivo no es grande, ya que solo se les exige el cumplimiento de las corresponsabilidades, es decir, que no resulta dificultoso lograr una implementación exitosa. Sin embargo, es importante mencionar que la AUH se propone mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes, pero expone en el cuerpo de la norma que no pretende solucionar la pobreza estructural de la Argentina, ya que eso implicaría cambios en el comportamiento de otros grupos objetivo, como por ejemplo; los empleadores que no formalizan a sus empleados y los mantienen por fuera del sistema de seguridad social.

### **3.1.2 La capacidad de la ley de estructurar el proceso de implementación.**

Según este enfoque la ley o estatuto tiene la capacidad de estructurar el proceso total de implementación a través de i) la selección de instituciones responsables, ii) a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente iii) mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. En la medida en la que la normativa (decreto) estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes e incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos, y en la medida que luego estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, la capacidad de alcanzar los objetivos plateados serán mayores.

En primer lugar, si tenemos en cuenta lo mencionado en el decreto 1602/09, se reglamenta que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones, es decir, que es la institución responsable seleccionada. La ANSES es definida como el "organismo gubernamental de la República Argentina encargado de administrar en el ámbito nacional los planes sociales cuyo objetivo es desarrollar las políticas provisionales, el desempleo, el apoyo de las familias y grupos de personas consideradas beneficiarias de protección social" (Cao, 2008).

En segundo lugar, respecto de la influencia ejercida sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias, el decreto menciona que la implementación de la AUH no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero "ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal." Por lo tanto, podemos ver que la postura política de

los funcionarios de mayor jerarquía fue priorizar la reparación económica de las familias postergadas durante los gobiernos neoliberales. Esto configura la manera de intervenir de los trabajadores de las dependencias, ya que la prioridad está en asistir a las familias. Sobre esto, la normativa es muy explícita; menciona que “existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.”

Ahora bien, de esta segunda categoría se desprenden una serie de variables que se constituyen como factores influyentes en la efectividad de la ley para cumplir sus objetivos; i) la precisión y la jerarquización de los objetivos normativos, ii) la validez de la teoría causal, iii) los recursos financieros, iv) el grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones, v) el grado en que las normas de decisión de las instancias responsables apoyan a los objetivos normativos, vi) la asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos y vii) el grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley. A continuación desarrollaremos las primeras cuatro de estas variables con respecto a la AUH, ya que sobre las últimas tres variables no son especificadas en el estatuto de la AUH.

#### **i) la precisión y la jerarquización de los objetivos normativos.**

Según Sabatier y Mazmanian (1993) los objetivos normativos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, funcionan como directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del programa. En efecto, mientras más precisas y jerarquizadas se presenten las instrucciones de una ley a los funcionarios responsables y al resto de los actores, mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias, como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con las directrices. En el caso de la AUH, podemos ver que el programa tiene como objetivo normativo prioritario mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, buscando el acceso de los mismos a una buena calidad de vida, a la educación y a los beneficios de la seguridad social, derechos de los que carecían por tener tutores que no poseían trabajo formal. En este sentido, la ley estipula una serie de requisitos que la institución encargada de la implementación debe considerar cuando se solicita el acceso al programa, los mismos tienen que ver con el estado laboral y social del ciudadano que

aspira a ser titular del beneficio, delimitando una población objetivo específica. Dichos requisitos sirven a los funcionarios de las dependencias como directrices para tomar decisiones sobre quienes son aptos para entrar al programa y quienes no.

## **ii) la validez de la teoría causal**

Toda reforma importante posee al menos una teoría causal respecto a la manera de alcanzar los objetivos. Una teoría causal adecuada requiere; 1) que los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos, y 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos. En el caso de la AUH, la teoría causal resulta adecuada ya que vincula la intervención estatal –la creación de la AUH– con el logro de los objetivos que se propone el programa, es decir, la mejora de las condiciones de vida de las infancias y adolescencias. De esta manera, la teoría causal no se fundamenta solo en la ayuda económica, sino en asegurar el efectivo acceso a la salud y a la educación de la población objetivo. Es por esto que la AUH está pensada en un país que cuenta con la existencia de un sistema de salud y un sistema educativo públicos.

## **iii) Los recursos financieros.**

Este factor hace referencia a que “se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios” (Sabatier y Mazmanian, 1993:339). En el decreto 1602/09 se expresa que la asignación será financiada con los recursos previstos por la Ley N° 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Además, aclara que estos recursos se fortalecieron con las inversiones que se efectuaron de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida

## **iv) El grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación.**

Respecto de este factor, los autores postulan que uno de los atributos más importantes de cualquier ley es lograr integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación, en el caso de leyes federales se dificulta aún más, ya que dependen de instancias estatales y locales para la ejecución del programa. En el caso de la AUH, el decreto no menciona cómo deben integrarse jerárquicamente las instituciones encargadas de la implementación, ya que estipula que la ANSES será la encargada de ejecutar el programa y de dictar las normas complementarias

pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones. Pero no expone que otras instituciones se encargaran de la implementación, ni tampoco como estas deben integrarse dentro y entre ellas. En este sentido, la no especificación de las agencias que se encargan del programa a nivel local genera diferencias en la implementación según cada localidad.

### **3.1. 3 Variables no normativas que condicionan la implementación.**

Estas variables contemplan el apoyo de las autoridades políticas, del público y de los grupos de interés a los objetivos de la política. Es decir, que los resultados de la implementación son afectados por la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político en los distintos contextos locales. Por el contrario, si está bien formulada ofrece a estos funcionarios directrices claras y recursos legales para resistir a las presiones de la opinión pública. Para el caso de la AUH, el estatuto no ofrece orientaciones a los funcionarios de las dependencias sobre cómo actuar ante la influencia de variables exógenas, las cuales pueden ser de índole social, económica, tecnológica, entre otras. Es así, que no se estipula cómo deben actuar los funcionarios en los casos donde el proceso político y la opinión pública fluctúan afectando a la implementación del programa.

Ahora bien, los autores exponen que de estas tres categorías que dividen a los factores que propician variables independientes, se desprenden variables dependientes; las etapas del proceso de implementación. Estas etapas son cinco:

#### **i. Los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación:**

Esta variable dependiente hace referencia a que los objetivos de la ley deben traducirse en reglamentos concretos, en criterios de procedimiento para el manejo de casos individuales, en fallos específicos y en mecanismos para hacer cumplir las sentencias o fallos. Para el caso de la AUH, los objetivos de la ley se traducen en reglamentos concretos y criterios de procedimiento; se explicita cuales son los requisitos que deben enumerar las personas para obtener el beneficio, se menciona que los monotributistas sociales son parte de la población alcanzada, y se explicita que en caso de que el titular no presente las corresponsabilidades ANSES debe retener el 20% del monto total del beneficio hasta que el titular presente las certificaciones que demuestren la situación escolar y de salud de el/los menores a cargo.

## **ii. El acatamiento de esas decisiones por parte del grupo objetivo**

Esta variable refiere a que a pesar de que la gran mayoría de los ciudadanos suele expresar su adhesión a la ley, en la práctica la adhesión está determinada por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios que les produce obedecer a la ley. Es decir, que la probabilidad de que el desacato sea castigado mediante sanciones está condicionado por la variedad y magnitud de sanciones previstas por la propia ley. En este sentido, en el decreto de la AUH podemos ver que la única sanción prevista ante el incumplimiento de las corresponsabilidades es la retención del 20% del cobro, y posteriormente la quita del beneficio si el titular no presenta las certificaciones antes de que finalice el ciclo lectivo.

## **iii. Los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias.**

Refiere a la concordancia entre los impactos y los objetivos normativos. En este sentido, debido a los cambios en las condiciones socioeconómicas, la implementación de una ley puede provocar serios impactos no previstos en los objetivos. En cuanto a la AUH, se puede observar una concordancia entre los impactos y los objetivos; ya que -como se mencionó anteriormente- el efecto de la AUH sobre la incidencia de la pobreza se ubicó en un -13,2% en 2010-2013, en -11,9% 2014- 2017 y se redujo a -4,5% en 2018-2020. Los resultados obtenidos muestran impactos positivos y significativos estadísticamente en distintos aspectos del desarrollo humano de los niños/as y adolescentes, tal como se propone el objetivo del programa. Sin embargo, se expone que el efecto positivo que tiene el programa se da en un contexto de empeoramiento de las condiciones de vida infantil entre 2010 y 2020, debido al estancamiento económico y la irrupción de la pandemia por el COVID-19.

## **iv. Los impactos percibidos de esas mismas decisiones:**

Estos refieren a la evaluación que hacen los grupos de electores y las autoridades del sistema político respecto de los impactos. En este sentido, según la Asociación del Personal de los Organismos de Control, la AUH ha tenido un impacto positivo y sostenido en el tiempo sobre el ingreso per cápita de las familias y la situación de seguridad alimentaria de su población objetivo. A su vez, se identificaron aspectos positivos en la reducción de los déficits educativos, ya que contribuye a la reducción de la inasistencia escolar en la población de niños de entre 5 y 17 años de edad. Además, se encontró un efecto positivo de la AUH sobre la reducción de la propensión a realizar trabajo económico y doméstico intensivo en el periodo 2014-2020.

## **v. La evaluación que el sistema político hace de la legislación.**

Esta variable refiere a las revisiones o intentos de revisiones que se hacen de la ley, son importantes porque constituyen la etapa culminante del proceso de implementación. En relación a esta variable, la AUH no ha sufrido modificaciones sustanciales o revisiones del contenido en los quince años que lleva siendo implementada, los cambios efectuados a lo largo de los años tienen que ver con la actualización del monto a cobrar por los beneficiarios, de acuerdo con los índices de inflación.

## **Capítulo IV**

El objetivo de este capítulo es identificar y describir cuales son las agencias gubernamentales involucradas en el proceso de implementación de la Asignación Universal por Hijo en Benito Juárez, así como indagar en las particularidades que adquiere el mismo.

Previo a concretar este objetivo, realizaremos una caracterización del municipio a estudiar, describiendo su población, índices de pobreza, cantidad de beneficiarias de AUH, entre otras cuestiones relevantes para la investigación.

En efecto, en el capítulo anterior vimos como el decreto da forma a la AUH postula objetivos y requisitos para la implementación del programa, y analizamos cuáles de las categorías que Sabatier y Mazmanian (1993) definen son visibles en esa normativa. Pero ese análisis resulta insuficiente para el eje de esta investigación. En este sentido, para poder estudiar las burocracias que intervienen, debemos considerar las perspectivas de los actores gubernamentales que día a día llevan adelante acciones para que los grupos objetivo accedan al programa, analizando la influencia de su comportamiento respecto de los objetivos, tal como postula el enfoque Bottom-up. Es así, que en este capítulo realizaremos una descripción de las agencias intervinientes, para posteriormente analizar el contenido de las entrevistas realizadas a los burócratas de primer piso, poniendo el énfasis en si sus testimonios se condicen con lo expuesto en la normativa.

### **4. 1 Benito Juárez**

El municipio donde estudiaremos la relación teórica entre el diseño de la AUH y su implementación a partir de la burocracia involucrada es Benito Juárez. Se trata de un partido perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, ubicado en el centro sur de la provincia, el cual cuenta con cinco localidades; Barker y Villa Cacique, Tedin Uriburu, El Luchador, Coronel Rodolfo Bunge y Estacion Lopez, además de la ciudad cabecera llamada Benito Juárez.

Para el año 2023 el municipio cuenta con 22.558 habitantes, según los resultados del último censo de población (INDEC, 2022). De esa cantidad de habitantes, 21.411 viven en viviendas particulares, de ellos 10.911 se identificaron como mujeres, 10.497 como varones, y 3 personas se identificaron como no binaries. Estos resultados reflejan un aumento de más de 2000 habitantes en comparación al censo realizado en 2010 Es así, que Benito Juárez es un municipio con baja densidad

poblacional, su población representa aproximadamente un 0,5 del total de habitantes de la provincia.

Respecto de las características productivas del municipio; la mayoría de las personas que residen en Benito Juárez se desempeñan en áreas municipales y en trabajos rurales, ya que es un pueblo mayoritariamente rural, debido a que su superficie total es de 5334 km, ocupados en gran porcentaje por inmensas proporciones de campo, no habiendo demasiado desarrollo industrial y comercial. Esto implica que es un municipio que en gran medida depende económicamente de los fondos, programas y políticas gestionadas desde la órbita provincial y nacional para su funcionamiento.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) realizado por la Secretaria de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos del municipio, la ciudad de Benito Juárez posee una considerable cobertura de servicios básicos. Casi la totalidad de la planta urbana cuenta con agua potable (99%), mientras que más del 90% posee gas natural. En tanto, más del 60% de la población cuenta con desagües cloacales. Al respecto, según el Censo 2010, la calidad de las conexiones a los servicios básicos es satisfactoria en un 72% de las viviendas de la ciudad cabecera. Esto se debe en gran medida a la falta de desagües cloacales en la ciudad, fundamentalmente por una cuestión topográfica de diferencias de niveles que complejizan la extensión de estas redes.

A su vez, la ciudad de Benito Juárez ha incrementado su población en las últimas décadas, esto genera que la demanda de suelo y vivienda siempre este insatisfecha, a causa de una movilidad de la población en materia económica y una mayor demanda de bienes y servicios, entre los cuales se encuentra la vivienda y el suelo urbano. Esta situación, también se comprende en relación al tamaño que tienen los hogares, con un promedio de 2.9 hab/hogar. Por otro lado, en cuanto a la situación socioeconómica, los juarenses en la ciudad cabecera poseen un muy bajo nivel de hogares con al menos un indicador de NBI (Necesidad Básica Insatisfecha) que sólo representa el 3% de la población. Del análisis de las encuestas realizadas en el marco del POT se desprende que los ingresos de los vecinos demuestran una preponderancia del empleo en negro por sobre el registrado. Esto se puede ver en los dos grandes bloques que nuclea casi el 40% de la población encuestada, a saber el comercial y los "otros".

Respecto del impacto del programa PRO.CRE.AR en el distrito, el mismo se puso en marcha en el año 2012. Primero, se lanzó una línea de crédito para vivienda

única en terreno propio y por otro lado, conjuntos habitacionales en tierras del Estado, principalmente suelo ocioso y bien ubicada propiedad del Ferrocarril en todo el país. La línea de crédito de construcción en lote individual tuvo gran repercusión en las localidades del interior donde su precio era accesible. En la ciudad de Benito Juárez, los primeros beneficiarios accedieron a la tierra mediante ahorro previo o porque ya poseían los lotes (principalmente por herencia), en sectores bien ubicados y con servicios básicos de infraestructura.

En síntesis, la oferta mediante créditos con tasas subsidiadas aumenta notablemente la demanda de suelo por parte de familias de ingresos medios. Entonces el Estado municipal, y como apoyo fiscal a la demanda, declara exentos del pago de los derechos de construcción municipal a los beneficiarios. La pronta falta de tierras saneadas jurídicamente para afectar al programa, dispara los precios del suelo, es decir que la escasez de suelo habilitado, retroalimenta el precio.

Respecto del organigrama municipal, el poder ejecutivo está a cargo del intendente municipal, a quien le sucede el jefe de gabinete, y a este último las diferentes secretarías; Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Secretaría de Salud y Secretaría de Seguridad. Cada una de estas secretarías tiene a su cargo direcciones ocupadas de tareas específicas, instituciones y áreas. En total son siete secretarías con catorce direcciones en su interior, ocupándose del funcionamiento normal y correcto de los diferentes servicios públicos a nivel local. Como dato político a señalar, el municipio de Benito Juárez tiene el mismo intendente desde el año 2011, dicha continuidad permite analizar políticas de gestión local y redes de funcionamiento instaladas hace varios años.

Con respecto a la población que nos interesa en esta investigación -los beneficiarios de AUH-, según datos provistos por la oficina de ANSES del distrito, la cantidad de habitantes que perciben asignaciones familiares es de 2804, de los cuales 668 son titulares beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, abarcando un total de 1079 niños, niñas y adolescentes para agosto de 2023. Este dato fue brindado por el director de la UDAI de dicho municipio, oficina ubicada en la ciudad cabecera, es la única que posee ANSES en el partido y se encarga de realizar las gestiones para la implementación de la AUH en todo el distrito. A su vez la misma realiza operativos territoriales en las diferentes localidades pertenecientes al partido para realizar gestiones del programa, evacuar consultas y alcanzar a más beneficiarios.

Por otro lado, respecto de los datos poblacionales relevantes para el programa AUH, la

Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social aportaron una serie de datos que ofrecen la visualización de un panorama más amplio respecto de la maternidad y las niñeces; dos aspectos centrales respecto de la población objetivo del programa en estudio. Las estadísticas provistas son el porcentaje de mortalidad infantil, la tasa de natalidad y la cantidad de niños que concurren a comedores barriales y unidades de desarrollo infantil a diario.

En primer lugar, la cantidad de nacimientos hospitalarios presenta una reducción desde el año 2012 hasta el año 2021, aunque con algunas alzas en el medio. En efecto, la tasa de natalidad por 1000 habitantes en 2012 era del 11,86%, presentó una alza en los cuatro años siguientes para llegar al 14,24% en 2016. Luego en el año 2017 bajó al 9,93%, para continuar bajando en los años siguientes hasta llegar al 8,78% en 2021, lo que representa 177 nacimientos ese año.

En segundo lugar, la tasa de mortalidad infantil por 1000 habitantes no ha superado el 20% en los últimos 11 años. Para el año 2012 el número de casos fue 2, lo cual representa el 8,4%, en 2013 el número ascendió a 3 casos (17,6%), en 2014 bajó a 2 casos (7,52%), en 2015 el número de casos fue 1 (3,72%), en los años 2016 y 2017 no hubo casos, en 2018 hubo dos casos (9,2%), en 2019 y 2020 no hubo casos, y por último en 2021 hubo 2 casos (7,84%). Es pertinente mencionar que los datos provistos por la Secretaría de Salud van desde año 2012 al año 2021, si bien no están calculadas las estadísticas del año 2022, se puede apreciar ciertas tendencias en los porcentajes. En el caso de la tasa de natalidad, podemos ver que ha bajado alrededor de un 3%, esto se sintoniza con una baja de la natalidad a nivel provincial, la cual ha bajado de un 25% a un 11% entre 2010 y 2020. Por otro lado, en el caso de la mortalidad infantil, el porcentaje fue fluctuando en los años señalados, aunque es pertinente mencionar que en 2021 la tasa se asemeja a la de la provincia, la cual fue el 7,9% por 1000 habitantes.

En tercer lugar, la Dirección de Niñez y Adolescencia, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social, aportó datos respecto de la cantidad de niños que están alcanzados por el sistema de protección de las niñeces a nivel local. El municipio cuenta con seis comedores infantiles en distintos barrios de la ciudad, a los cuales concurren en el año 2023 168 niños y niñas para satisfacer sus necesidades alimentarias. A su vez, esta dirección tiene a cargo dos unidades de desarrollo infantil (jardines maternos), donde los niños y niñas menores a cinco años perciben el

almuerzo cinco días a la semana, en 2023 son 183 las niñas que conforman la matrícula activa. Por último, el municipio posee dos hogares convivenciales, donde viven niños/as y adolescentes que no pueden estar a cargo de sus tutores/curadores por diversas cuestiones, el hogar puede alojar hasta 10 varones y 23 menores de 18 años.

## **4.2 Las agencias involucradas**

En el municipio de Benito Juárez, tanto la dependencia de ANSES de dicha localidad, como la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, son agencias estatales que poseen actores/burócratas que se encargan de que la implementación del programa AUH sea exitoso y llegue a la población objetivo definida en el estatuto. Antes de avanzar en los testimonios de las burocracias de calle es pertinente realizar una descripción de estas agencias.

### **4.2.1 Secretaría de Desarrollo Social**

El municipio de Benito Juárez cuenta con 22.500 habitantes y se constituye como un municipio de primera categoría. Esto implica que -según la Ley Orgánica de

Municipalidades- posee un Departamento Ejecutivo, a cargo del ciudadano elegido Intendente, al cual le compete la administración general del municipio y la ejecución de ordenanzas durante los cuatro años que dure su mandato.

A su vez, como indica el artículo 178, el intendente tendrá como auxiliares para el cumplimiento de atribuciones y deberes a los secretarios y empleados del Departamento Ejecutivo. A estos últimos -según el artículo 181- les corresponde estar a cargo del despacho de los asuntos que sean de su incumbencia, conforme lo determinen las ordenanzas especiales que deslindaran las funciones y competencias de cada secretaría. En este sentido, el Intendente podrá delegar, mediante resoluciones, el ejercicio de facultades propias en los secretarios, según la competencia que a ellos corresponda.

En Benito Juárez, el Departamento Ejecutivo tiene a su cargo el área de Desarrollo Social. Por lo tanto, debe designar a un secretario/a que se encargará de definir y desarrollar las políticas sociales que considere necesarias, así como ejecutar los planes sociales de orden nacional y provincial que le competan. En este sentido, dentro de esta área deberán desarrollar funciones trabajadores sociales con título universitario o personas habilitadas por un título equivalente, debidamente matriculados.

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Social en Benito Juárez se encuentra a cargo de Maria Teresa Ricci, quien fue renovada en el cargo en 2019 luego de la reelección del Intendente Municipal, Julio Cesar Marini.

La secretaría que dirige María teresa tiene a su cargo tres direcciones:

- Dirección de Mujeres, Diversidad y Género: a cargo de Giselle Garcia, esta repartición se encarga de formular políticas que buscan dar respuesta a problemáticas relacionadas a; desigualdades entre los varones y las mujeres, situaciones de distintos tipos de violencia de género, vulneración de derechos de mujeres y personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ, entre otras. A su vez, esta dirección trabaja en coordinación con el Equipo Interdisciplinario de Violencia de Género -también perteneciente a la secretaría-, el cual está compuesto por una trabajadora social, una psicóloga y una abogada, encargadas de abordar situaciones particulares de diversos tipos de violencia contra las mujeres, realizando tareas de asesoramiento legal, asistencia psicológica y acompañamiento social. Además, dicho equipo se encarga de brindar talleres y jornadas de prevención de la violencia contra las mujeres en distintas áreas del municipio. Por otro lado, esta dirección posee una estrecha relación con el Ministerio de la mujer, género y diversidad de la Provincia de Buenos Aires, con el cual ha implementado veintiséis políticas públicas en conjunto, entre las cuales se encuentra; Municipios por la Igualdad, Ellas no fueron Pintadas, formación en Ley Micaela, Proyectando Feminismo, Ellas no fueron Contadas, entre otras.
- Dirección de Niñez y Adolescencia; a cargo de Mariana Landa, se encarga de desarrollar estrategias de cuidado y atención integral de las niñeces y adolescencias, articulando otros actores, como los equipos de orientación escolar de las escuelas primarias y secundarias. Esta dirección posee un Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, compuesto por una trabajadora social, una psicóloga y un abogado, que trabajan en conjunto con la directora y diversas instituciones para abordar situaciones particulares donde son vulnerados los derechos de las niñeces y adolescencias. Además, brindan talleres de promoción de estos derechos en las escuelas. Esta repartición también posee instituciones a cargo, estas son; Enviñón, Centro Apostando la Vida, Unidades de Desarrollo Infantil y Hogar convivencial Cruz del Sur.

- Dirección de Juventud; a cargo de la Mesa de Juventudes (noviembre 2023) compuesta por jóvenes del distrito interesados en resolver las problemáticas que afectan a las juventudes, tales como el trabajo, la educación, el medio ambiente, entre otras. La mesa trabaja de manera horizontal, articulando entre lxs jóvenes y adolescentes con espacios donde estos logran expresarse para visibilizar situaciones personales o colectivas que los afecten. Estos espacios son instituciones estatales y privadas, de carácter educativo, deportivo, cultural y social.

Estas tres direcciones trabajan coordinadas entre ellas, y en conjunto con las trabajadoras sociales. Cada una de estas últimas, tiene asignada un área geográfica o barrio (en total cinco) en el cual buscan el desarrollo personal y familiar de los habitantes. Esto se lleva adelante mediante un seguimiento particular de cada caso, abordando cada situación desde una perspectiva de progreso, en el cual los habitantes disminuyan la asistencia de la trabajadora social y puedan desenvolverse de manera autónoma. Además, las trabajadoras se encargan de la gestión de recursos para personas que no pueden garantizarlos con sus ingresos, tales como; mercadería alimentaria, vianda de comida, leña, pago de servicios, entre otros.

A su vez, en cada barrio se realizan talleres y charlas sobre diferentes temáticas que atraviesan o interesan a los habitantes, algunas de ellas son prevención de la violencia, ESI comunitaria, cocina, danza, entre otras. Estos encuentros buscan fortalecer los vínculos entre los habitantes del barrio y ofrecer espacios de contención, escucha y evacuación de consultas o dudas.

Es pertinente mencionar que la Secretaría posee relación con los Ministerios de Desarrollo Social pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires y a la órbita nacional. De este último se desprende el programa Potenciar Trabajo, el cual es implementado en la secretaría mediante una Unidad de Gestión a cargo de una veedora que coordina, organiza y controla las cooperativas dependientes del programa. Dichas cooperativas están formadas por ciudadanos del distrito que se encuentran desempleados pero que poseen aptitudes manuales o intelectuales y aportan su trabajo a la realización de actividades económicas que tienen como objetivo proveerles de fuentes de trabajo, los rubros de estas son; bloqueras, huerta, blanquería y gastronomía.

Respecto del ritmo y organización de trabajo, con un total de quince personas empleadas, la secretaría funciona de lunes a viernes desde las 8.00hs hasta las 15.00hs En esa franja horaria pueden acercarse todos los ciudadanos de la

comunidad a realizar consultas, trámites y solicitar diferentes tipos de ayuda social o asesoramiento legal en cuestiones sociales. El edificio donde funciona este organismo está ubicado en el centro de la ciudad, a 50 mts aproximadamente en dirección diagonal respecto del edificio municipal. Dentro de esta edificación también funcionan el Patronato y el Instituto de Previsión Social.

La recepción y tareas administrativas están a cargo de dos personas empleadas y un pasante, quienes se encargan de que la secretaría funcione con normalidad, esto incluye; atención al público, solicitud de presupuestos, notificaciones a diversas áreas e instituciones municipales, entre otras cosas.

Por otro lado, las trabajadoras sociales realizan atención en los SUM del barrio que tienen a cargo cuatro días a la semana, el día que resta tienen asignado cada una un día de la semana para atender directamente en el edificio de secretaría, donde brindan atención y reciben demandas de todas las personas que se acerquen ese día, independientemente de que barrio sean. Estas consultas se realizan en una oficina destinada para ello.

A su vez, existen otras cuatro oficinas; la correspondiente a la secretaria del área, Maria Teresa Ricci, otra utilizada por la dirección de niñez y las oficinas de la parte de atrás donde funciona el Servicio Local de Niñez, y el Equipo Interdisciplinario de Violencia de Género, en las cuales realizan entrevistas confidenciales. La dirección de género posee además un SUM donde realiza actividades y jornadas.

#### **4.2.2 ANSES**

La ANSES se creó en 1991 mediante el decreto 2741/91 del Departamento Ejecutivo de Carlos Menem. En el texto de la norma se expresa la razón de su creación como organismo descentralizado que tiene a su cargo la administración del Sistema Único de la Seguridad Social. En este sentido, el objetivo del gobierno nacional era transformar y reordenar las estructuras administrativas de naturaleza pública con el fin de lograr una mayor eficacia y simplificación.

En efecto, antes de la creación de ANSES, eran varias las instituciones las que componían el Sistema Único de Seguridad Social, tales como las Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares, el Instituto Nacional de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Pero en 1991 la presidencia creyó necesario construir un ente como organismo descentralizado, con facultades para la administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones previstos en la

Contribución Unificada de la Seguridad Social del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares, así como para otorgar los beneficios previsionales.

Según el artículo N°3 del decreto, la ANSES debe tener a cargo un Director Ejecutivo designado por el Ministerio de Trabajo, aunque la Administración tendrá facultades propias para su condición administrativa y financiera independiente del Tesoro Nacional. Además, el artículo N°5 expone que el presupuesto operativo del organismo se financiará con hasta el cinco por ciento (5 %) del total de los recursos recaudados por el Fondo de la Seguridad Social y hará parte del presupuesto general en los términos del artículo 4° inciso a) de la ley de contabilidad. El Tribunal de Cuentas de la Nación actuará, en el marco de su competencia, ejerciendo el control de los gastos autorizados por el artículo 5.

según el Observatorio Económico Social de la Universidad Nacional de Rosario la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) tiene a su cargo actualmente la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en Argentina. Entre sus funciones se destacan; el otorgamiento y el pago de jubilaciones y pensiones, el pago de Asignaciones Familiares y los subsidios por desempleo, además liquida asignaciones para protección social como lo es la AUH y la AUE.

A su vez, ANSES administra el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, integrado en el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino). El principal objetivo del fondo es contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional y reducir el impacto negativo que la misma evolución de las variables sociales y económicas pudieran tener sobre el régimen de Seguridad Social. En este sentido, es pertinente mencionar que todos los trabajadores en relación de dependencia quedan registrados en el SIPA y realizan aportes a él.

Respecto del funcionamiento; la ANSES da una clave de Seguridad Social a cada ciudadano que permite el acceso a datos registrados en la base del organismo, se trata de información confidencial que es personal e intransferible. Según Helfenstein (2015), la estructura de la ANSES está encabezada por la Dirección Ejecutiva, de la que dependen las Unidades de Auditoría Internas y la Secretaría General. Además, posee Unidades de Atención Integral (UDAI), las mismas son dependencias que dispone el organismo en diferentes municipios del país para la atención del público en general, en ellas se pueden realizar todos los trámites relacionados con la Seguridad Social y recibir asesoramiento sobre prestaciones y

servicios. A estas se le suman los operativos territoriales, los cuales constituyen jornadas donde los vecinos de los municipios realizan diversos trámites de forma rápida y gratuita, sin tener que acercarse a la oficina.

En el caso del municipio donde se desarrolla esta investigación cuenta con una UDAI en la ciudad cabecera, Benito Juárez. La misma se encuentra en el centro de la ciudad, cuenta con tres empleados que receptionan las consultas del público a través del mostrador. Esta es la única oficina que posee ANSES en el partido y se encarga de realizar las gestiones para la implementación de la AUH. A su vez la misma realiza operativos territoriales en las diferentes localidades pertenecientes al distrito (Barker y Villa Cacique, Lopez, Tedin y El Luchador), para realizar gestiones del programa, evacuar consultas y alcanzar a más beneficiarios. Es pertinente mencionar que de los 22.500 habitantes que posee Benito Juárez, la cantidad de ellos que perciben asignaciones familiares es de 2804, de los cuales 668 son titulares beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, abarcando un total de 1079 niños, niñas y adolescentes para agosto de 2023. Esta última cifra representa aproximadamente un 5% del total de la población del municipio, la mitad del porcentaje que representa la AUH a nivel nacional.

#### **4.3 Los testimonios de los burócratas.**

Para caracterizar y describir el proceso de implementación de la AUH en Benito Juárez se realizaron entrevistas semi-estructuradas a los actores que forman parte de él, con el fin de indagar acerca de las particularidades que adquiere el mismo, analizando si los objetivos que plantea la normativa se cumplen de manera efectiva en el municipio de Benito Juárez. Los actores entrevistados son los burócratas de nivel callejero, tales como empleados de ANSES y trabajadoras sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, organismos descritos anteriormente.

A continuación se analizan tres aspectos del programa y cómo éstos son vistos desde la perspectiva de los burócratas. Estos aspectos son: a) el rol de los burócratas de calle, b) definición de la implementación, y c) perspectivas sobre el alcance del programa.

##### **4.3.1 El rol de los burócratas de primer piso.**

Tal como plantea Elmore (1979-1980), “El diseño del enfoque bottom-up comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación” (p 605). En este sentido, Lipsky (1999) expone que los servidores públicos que interactúan de manera directa con los ciudadanos en el curso de su

trabajo, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución, son llamados “burócratas de nivel callejero” (p780). Estos suelen ser maestros, policías, trabajadores sociales, jueces y muchos otros que velan por la aplicación de las leyes. En este sentido, la forma en que este tipo de burócrata distribuyen beneficios y sanciones estructura y delimita las vidas de la gente, ya que determinan si los ciudadanos son candidatos adecuados para recibir beneficios o sanciones por parte del Estado. Por estas razones, para el autor estos actores funcionan como mediadores de la relación entre los ciudadanos y el Estado.

El aporte de Lipsky nos sirve para comprender algunas cuestiones que aparecieron en las entrevistas realizadas; por un lado, las trabajadoras sociales de la Secretaría de Desarrollo Social expusieron que su rol dentro de dicho organismo es estar atentas a las demandas diarias de las personas en situación de vulnerabilidad social. En este sentido, las cuatro coincidieron en que el trabajo cotidiano consiste en realizar recorridos territoriales, informes sociales, atención a necesidades, para posteriormente cargar esos datos a un sistema centralizado que posee dicho organismo. Como fruto de este trabajo diario, estas funcionarias realizan informes socioambientales de cada familia, donde detallan las condiciones sociales, económicas, habitacionales y sanitarias, en articulación con otras organizaciones estatales, como la Secretaría de Salud y la Jefatura Distrital de Educación. Además, una de ellas comentó que el trabajo es determinado por las características de la población que se les asigna a cada una, delimitado por zona geográfica o barrio.

A su vez, una de las entrevistadas mencionó que más allá de que ellas sean quienes solucionan demandas inmediatas (mercadería, leña, garrafas, traslado de salud, etc). También su deber es promover el acceso a derechos, trabajando con programas nacionales y provinciales, así como impulsar programas locales que impliquen una mejora en las condiciones de vida de la población.

En síntesis, el rol de las trabajadoras sociales consiste en realizar el trabajo administrativo que se requiere para la solución de demandas (informes, altas y bajas de programas, etc), como también la articulación en red con otras instituciones, entre ellas ANSES, y atender cuestiones referentes a la salud, educación, y vivienda de las poblaciones asignadas.

Una de ellas resumió su rol de manera clara:

“Como trabajadora social en los barrios, en realidad es hacer un poco de todo, no hay como un trabajo fijo todos los días. Siempre está el administrativo de

hacer todos los papeles necesarios, de hacer los informes, ese trabajo está siempre. Después como trabajo diario están las visitas domiciliarias, las asistencias a necesidades básicas, después la articulación de redes con otras instituciones ante la demanda de una persona de cualquier tipo, puede ser salud, educación, vivienda.” (Martina Llanos, comunicación personal, 5 de abril de 2024)

Por otro lado, en el caso de los trabajadores de ANSES, los tres funcionarios entrevistados definieron su trabajo como atención al público en todo lo referente a la parte social e integral de los ciudadanos. Se encargan de evacuar todas las consultas respecto del acceso y permanencia a los programas de seguridad social que posee el organismo, así como de recibir y organizar toda la documentación requerida. Es relevante mencionar que una de las entrevistadas es la encargada de la parte de gestión previsional, pensiones y reconocimiento de servicio, es decir, que esta persona solo se encarga de gestión de programas cuando no se ocupa de su rol en gestión previsional. Las tres personas entrevistadas trabajan hace más de diez años en la dependencia estatal.

A partir de estos testimonios, podemos dilucidar que estos actores tienen un rol fundamental en el acceso de los ciudadanos a los programas y políticas que el Estado formula, entre ellos la AUH. Posicionándonos desde el enfoque bottom-up, podemos ver que son ellos quienes controlan los contactos con el territorio, y tienen un conocimiento e información específica sobre la ciudadanía. Esto queda expuesto cuando las trabajadoras sociales expresan que son quienes reciben y solucionan las demandas de las personas, así como los trabajadores de ANSES reciben diariamente consultas respecto del acceso a programas. Reconociendo estos esfuerzos, podremos estudiar la implementación desde una visión completa, entendiendo a estos actores como los realizadores de lo estipulado en los estatutos, pero que a menudo desarrollan estrategias de acción propias para simplificar su trabajo.

#### **4.3.2 Miradas respecto de la implementación**

En el estatuto del programa se fundamenta que el objetivo del mismo es mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, buscando el acceso de los mismos a una buena calidad de vida, a la educación y a los beneficios de la seguridad social. En cuanto a la implementación, la normativa postula que será ANSES quien, a través de sus empleados, se encargue de la implementación operativa, para supervisar y controlar el pago de las prestaciones del programa. Sin embargo, a través de los testimonios de los burócratas entrevistados,

veremos que las trabajadoras sociales del municipio cumplen un rol importante en el acceso de los beneficiarios al programa.

En primer lugar, las trabajadoras sociales de la Secretaría de Desarrollo Social expusieron que aunque no otorgan altas y bajas del programa, ya que eso es administrado por ANSES -tal como postula la normativa-, brindan información a mujeres de los barrios sobre cómo tramitar el beneficio. En efecto, expresan que suelen recibir consultas sobre el cambio de titularidad, y las derivan a ANSES ya que es un trámite personal. En este sentido, mencionan que en las poblaciones con las que trabajan, usualmente el jefe de familia consigue trabajo formal, y deben cambiar la titularidad mediante el Plan Madres para continuar dentro del programa, aunque sostiene que este trámite suele presentarse dificultoso. Es así, que esas consultas primero llegan a ellas en los barrios, y luego son ellas quienes orientan a la población sobre cómo seguir el trámite en ANSES. Una de las entrevistadas expresó:

“Respecto de mi trabajo es ; ver en qué situación se encuentra y hacer el nexo con ANSES que es quien en realidad puede gestionar el trámite. Pero cuando se realiza el seguimiento no hay respuesta favorable, en realidad son muy pocas las que realmente pueden conseguir el pase de titular.” (Macarena Molina Marquez, comunicación personal, 5 de abril de 2024).

A su vez, las trabajadoras sociales expresan que el nexo con ANSES resulta necesario para centralizar datos o consultar respecto de la situación de cada familia y los programas de los cuales son beneficiarios. Sin embargo, una de ellas mencionó que realiza las consultas mediante la página online de datos de ANSES.

En segundo lugar, los trabajadores de ANSES expresaron que las consultas que reciben a menudo tienen que ver con la fecha de cobro y cuando se presentan interrupciones con el cobro, para ver cual es el motivo de la baja. Al igual que las trabajadoras sociales, expresan que la baja usualmente se debe a la inserción al mercado de trabajo formal por parte del padre, por lo cual se corta la Tarjeta Alimentar y la AUH. En este sentido, expresan que la mayoría de las titulares son mujeres, ya que son quienes carecen en mayor medida de trabajo formal, con lo cual surgen muchas consultas cuando el padre consigue trabajo formal, ya que el corte del programa les genera un problema. A su vez, comentaron que existe un número de atención telefónica que posee ANSES para que los ciudadanos realicen sus consultas, pero exponen que este canal tiene una *“pésima atención”* y que quienes lo atienden no cuentan con la información suficiente para evacuar las dudas, con lo cual

las personas acuden a la dependencia como único canal de acercamiento al organismo.

Con respecto a los obstáculos o complejidades de la implementación, los trabajadores de ANSES expresan que estas radican en el cumplimiento de las corresponsabilidades, las cuales son solicitadas a principios de marzo. Pero muchas titulares esperan hasta último momento en el mes de diciembre para presentarlas, generando una sobrecarga de trabajo para los trabajadores que atienden al público. Sobre esto, los trabajadores manifiestan que al tratarse de una comunidad pequeña, suelen comunicarse por redes informales con las titulares para recordarles que presenten las certificaciones. En este sentido, una de las entrevistadas –al preguntarle por el cumplimiento de las corresponsabilidades– expresó lo siguiente:

“Más que nada las fechas y que las mamás esperan a último momento, hay algunas que no, que vienen en marzo o febrero están todas con las fechas, pero hay otras que no se acuerdan si lo presentaron, vienen ahora y te dicen “¿No sabes si lo presente?”, o “¿Porque no cobre?”, y en realidad sí había cobrado y no había prestado atención.” (Patricia Sardo, comunicación personal, 8 de abril de 2024)

Teniendo en cuenta los testimonios recolectados, podemos ver que ambos organismos gubernamentales cumplen un rol fundamental para que el programa llegue a las personas del grupo objetivo, y de esta manera, pueda efectivamente mejorar las condiciones de vida de las mismas. Si bien en el estatuto no se contempla la acción de organizaciones locales en la implementación del programa, queda demostrado que resultan actores territoriales fundamentales.

Analizando estos aspectos desde el enfoque híbrido, tenemos en cuenta lo que estipula el estatuto, pero también podemos entender la implementación de los programas estatales al nivel territorial, incluyendo en el proceso a quienes conocen las necesidades de la población, los obstáculos y oportunidades a considerar, y otros aspectos importantes que quienes formulan el estatuto no llegan a identificar.

#### **4.3.3 Perspectivas sobre el alcance del programa.**

El último aspecto a analizar es las perspectivas que tienen los trabajadores de estas dependencias respecto de los alcances del programa, en base a sus experiencias diarias. Por un lado, las trabajadoras sociales expresan que el programa está bien pensado, que tiene en cuenta los derechos de niños y adolescentes con padres o tutores que están fuera del sistema de trabajo formal, incluso una de ellas

mencionó que *“es una de las mejores políticas implementadas a nivel nacional”*. Además, valoran que se exijan las condicionalidades de salud y educación.

Encontramos discrepancias con respecto a sus opiniones sobre la implementación; una de las trabajadoras expresó que encuentra una falencia en que solo se busca garantizar el cobro y no se realiza una evaluación interinstitucional de las familias, sugiere que funcionaría mejor si las áreas de educación, salud y desarrollo social unificaran datos con ANSES, ya que esta falencia genera problemas familiares cuando no hay un acuerdo sobre quién de los padres está verdaderamente a cargo del niño o adolescente. Desde su perspectiva, esos datos más específicos del territorio deberían ser tomados en cuenta a la hora de otorgar el beneficio. A su vez, otra de las trabajadoras expresó que ha vivenciado situaciones de conflicto comenzadas por titulares del programa, con fin de obtener las certificaciones. Una de ellas fue la de un niño al cual le aplicaron seis vacunas juntas para cumplir con el calendario vacunatorio que exige el programa y llegar a presentar la certificación en el tiempo requerido. En este sentido, la trabajadora expresa que *“hay cosas que se hacen por esa obligatoriedad para cobrar la asignación, que terminan a veces en situaciones conflictivas o de tensión”*. Sostiene que si bien considera que es una política muy buena porque genera una equivalencia de ingresos, no garantiza la contención institucional plena.

Por otro lado, los trabajadores de ANSES coinciden en que es un programa muy bueno, que en muchos casos cumple con el objetivo del programa plasmado en el estatuto, es decir, que le brinda una mejora en materia de seguridad social a alguien que no posee trabajo o trabaja de manera informal. Además, exponen que constituye un control efectivo del Estado para saber que niños y adolescentes están escolarizados y con el control sanitario correspondiente. No obstante, explican que en muchos casos las titulares no lo usan para los fines a los cuales está destinado el programa (ocio, consumos culturales, etc), información que los trabajadores tienen porque Benito Juárez es una comunidad pequeña y resulta fácil obtener información sobre el estilo de vida y consumos de las familias.

A partir de la información recopilada, podemos ver que las perspectivas de las trabajadoras sociales sobre si el programa cumple su objetivo normativo se orientan más a considerar situaciones cotidianas de su trabajo, usualmente situaciones de conflicto familiar en torno a la obtención o mantención del beneficio. Encontramos que si bien consideran al programa una política valiosa, el objetivo normativo de mejorar

las condiciones de vida de las infancias y adolescencias puede verse obstaculizado por situaciones intrafamiliares:

“Creo que ahí hay una falencia en que solo se garantiza y no se hace una evaluación correspondiente, no hay una entrevista previa para ver a cargo de quien está ese niño, quien está presente, debería haber una junta entre educación, salud y desarrollo social, con ANSES. No debería ser un trámite tan engorroso el traspaso de un titular a otro, se queda sin ingreso el niño, lo cual desencadena en otras problemáticas más complejas. Porque los problemas de las familias comienzan cuando algo económico comienza a trastocar la organización familiar.” (Macarena Molina Marquez, comunicación persona, 5 de abril de 2024)

A su vez, los testimonios de los trabajadores de ANSES están orientados a considerar al programa como “muy bueno”, y que cumple su objetivo de garantizar la seguridad social. Pero expresan que debería prestarse más atención al tipo de consumos al cual está destinado el monto del programa:

“El programa está muy bien implementado, muy bien. Lo que quizás habría que controlar pero es imposible hacerlo, es que el que la percibe se lo destine como tiene que destinarlo. Uno ve que no es destinado en la crianza del hijo, pasa por ahí, pero después el programa en sí es bueno, muy bueno; tenes que darle cobertura a alguien que no trabaja y no tiene ningún ingreso, le tenes que dar una cobertura mínima para criar a los hijos, pero muchas veces lo que uno ve es que no es destinado a eso.” (Carlos, comunicación personal, 8 de abril de 2024)

## **Conclusiones**

El objeto de estudio de esta investigación fue analizar cómo la normativa que establece y regula la AUH es puesta en práctica, poniendo el énfasis en la relación teórica entre el diseño de esta política social y su implementación, centrándonos en el estudio de las burocracias intervinientes en el municipio bonaerense de Benito Juárez. Focalizamos en como la normativa estructura o no el proceso de implementación, guiándolo a la consecución del objetivo normativo; mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, buscando el acceso a una buena calidad de vida, educación y seguridad social. A su vez, hicimos énfasis en el rol que los burócratas de primer piso cumplen en el proceso de implementación, recuperando sus perspectivas a través de sus testimonios.

Para lograr este análisis, nos remontamos a los antecedentes de la AUH en la política social argentina; el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias, los cuales tenían como población objetivo las familias de bajos recursos, buscando disminuir la brecha de ingresos y generar una mejor redistribución del mismo. Ambos programas surgen luego de la crisis social y económica que culminó en el año 2001, la cual generó en nuestro país un esquema de políticas sociales fragmentado; que daba mejoras a los trabajadores formales, y programas residuales de empleo a las familias de bajos recursos, profundizando la desigualdad y la fragmentación de la sociedad. En este sentido, es durante la primera década del siglo que el debate sobre la universalización del régimen de asignaciones se intensificó, dando como resultado la creación de la AUH desde el Poder Ejecutivo Nacional en el año 2009. De esta manera, la AUH se lanzó en un contexto de preocupación de amplios sectores del escenario político por la inclusión de las familias vulnerables al sistema de seguridad social. Su creación significó un cambio positivo en la política social argentina, debido a su masividad, rapidez en la implementación, e impacto en los hogares. Así, generó una compensación de las políticas impulsadas en la década de 1990, y con ello un cambio de paradigma con respecto a los programas anteriores mencionados, ya que posee una lógica universal y masiva con perspectiva de derechos, incluyendo de manera directa al sistema de asignaciones familiares a hijos e hijas de personas desempleadas y trabajadores informales.

El cumplimiento de los controles sanitarios y la asistencia a los niveles educativos obligatorios son las condicionalidades que establece el programa, con objeto de garantizar la escolarización y la buena salud de todos los niños, niñas y adolescentes. No obstante, estos condicionantes debemos entenderlos dentro de la

complejidad que las relaciones intrafamiliares y las condiciones de vida particulares implican, las cuales se ven reflejadas en los testimonios de los y las burócratas entrevistados, e impiden -en algunos casos- la concreción del objetivo con el cual se lanza el programa en términos normativos. En este sentido, para lograr un análisis completo del proceso de implementación, teniendo en cuenta la concreción de los objetivos normativos, pero también el rol de las burocracias intervinientes, fue necesario realizar un enfoque metodológico híbrido.

En efecto, en esta investigación utilizamos un enfoque híbrido, combinando herramientas metodológicas del enfoque top-down y del enfoque bottom-up, entendiendo que ambos son necesarios para alcanzar un estudio amplio y completo sobre la implementación de la AUH en Benito Juárez. De esta manera; en el desarrollo del capítulo II, llevamos a cabo un análisis del decreto 1602/09, el cual da creación a la AUH y estipula las pautas para la implementación de la misma. Además, se recolectó información de fuentes académicas y gubernamentales sobre la creación del programa y sus alcances en los quince años que lleva siendo implementado. Luego, utilizamos los aportes de Sabatier y Mazmanian (1993) en el análisis de las variables/factores que son relevantes para comprender cómo se proyecta la implementación desde el estatuto. Es decir, que con el enfoque top-down analizamos datos nacionales y/o generales respecto de la política pública en cuestión, lo cual resulta útil para comprender los aspectos más relevantes del programa, y posteriormente identificar las agencias gubernamentales involucradas a nivel subnacional.

Es así, que a partir de la realización de entrevistas a los burócratas estatales y de la práctica profesional realizada en el marco de la carrera de Ciencia Política, identificamos que las agencias involucradas en la implementación de la AUH a nivel local son; la Secretaría de Desarrollo Social del municipio y la oficina de ANSES. En este sentido, las entrevistas se orientaron a detenernos en los factores que ellos identifican como relevantes en ese proceso donde las beneficiarias acceden al programa y lo sostienen en el tiempo. En este sentido, pudimos ver que las trabajadoras sociales de la Secretaría de Desarrollo Social municipal se constituyen como un actor central en el acceso de la población objetivo al programa, evacuando consultas y dudas que surgen en el territorio respecto del beneficio. De modo que estas trabajadoras contribuyen a que el objetivo normativo del programa se cumpla. Sin embargo, son un factor que la normativa de la AUH no contempla como necesario para la implementación, como sí lo hace con los trabajadores de ANSES.

Es correcto mencionar que las herramientas del enfoque bottom-up fueron las que nos permitieron acercarnos al escenario de implementación, para obtener datos de él y alcanzar una visión completa del proceso. De esta manera, pudimos analizar los datos desde el nivel más bajo del proceso; el local, fortaleciendo el rol de las organizaciones gubernamentales como elementos centrales de análisis. Es decir, que teniendo en cuenta la perspectiva de las burocracias de dichas organizaciones, podemos entender si estas desvían o no los objetivos que establece el estatuto. Para el caso de Benito Juárez, los y las burocratas sostienen que realizan acciones no contempladas por el estatuto para que el programa efectivamente llegue a las beneficiarias y cumpla su objetivo normativo, tales como; realizar nexos entre las trabajadoras sociales -que son quienes conocen las situaciones particulares de cada beneficiaria- y los trabajadores de ANSES, que son quienes realizan las cargas y bajas.

En efecto, resultó central en esta investigación estudiar las variables normativas del programa con datos nacionales generales, para comprender cuales son los objetivos normativos y como se estipula que deben llevarse a cabo. Del mismo modo que resultó central resaltar la relevancia de las burocracias de calle a nivel local, ya que son quienes tienen conocimiento especializado de las tareas cotidianas necesarias para alcanzar los objetivos de la AUH. Reconociendo el valor de estos conocimientos prácticos se puede alcanzar un proceso de aprendizaje de la política, que incorpore estas perspectivas y las retroalimente en una evaluación del programa en cuestión.

A modo de conclusión, creemos que para lograr un análisis completo de la implementación de las políticas sociales en Argentina es relevante que la ciencia política contemple lo que sucede en los diferentes niveles del Estado; ya que en contextos de crisis económica y social, las perspectivas subnacionales y locales se vuelven escenarios ricos en experiencias, testimonios y datos, que desde una mirada con “sesgo nacional” resultan invisibles. Es así, que recuperar la mirada de los sujetos municipales, sus perspectivas del problema y de su posible solución, hace que el análisis de la implementación se vuelva más amplio y fructífero. Además, reconocer estas acciones y tomas de posición de los actores en un escenario situado, permite entender las estrategias particulares e intereses que hacen a la “producción de lo político” (Ortiz de Rozas 2016).

Retomando lo anterior, creemos que el presente análisis sobre las burocracias callejeras y la implementación en un distrito pequeño como Benito Juárez puede

aportar a una agenda de investigación subnacional de carácter comparativo sobre la AUH. En este sentido, hacer foco en la territorialidad de las agencias, la morfología de las mismas y los testimonios de sus burócratas de calle permite conocer en mayor profundidad los matices que adquiere la implementación de una política social tan relevante como la AUH en cada territorio de nuestro país.

## **Referencias**

- Abal Medina, J.M. 2010. Manual de ciencia política., EUDEBA, [www.librosderechoperu.blogspot.com](http://www.librosderechoperu.blogspot.com)
- Andrenacci. L. 2006 . Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea, Universidad Nacional de General Sarmiento – Ed. Prometeo, Bs.As.
- Arcidiácono, P ., Carmona Barrenechea, V y Strachnoy, M. 2011. La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades. Revista Margen.
- Cao, H. 2008. La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Chiara y De Virgilio. 2005. Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires. ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005. 230 p. ; 22x15 cm.
- Dionisi, K. 2008. Plan familias ¿subsidio para la inclusión social?. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Elmore, Richard, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision" en Political Science Quarterly, vol. 94, núm. 4, 1979-1980.
- Guimenez, S y Hopp, M. 2011. Programa ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja": Una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación.
- Gluz, N., Karolinski, M. y Rodriguez Moyano, I. 2014. Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013).
- Helfenstein, L. M. 2015. Influencia del Modelo Gerencial en las Organizaciones Públicas. Efectos Organizacionales que perduraron a las Reformas managerialistas: El caso de la ANSES (1996-2007). Doctorado en Economía, Especialidad Administración Pública. UNLaM.
- Lipsky, M. 1999. "La Burocracia en el Nivel Callejero : La función crítica de los burócratas en el nivel callejero", en Clásicos de la Administración Pública, SHAFRITZ Jay M. y HYDE Albert C., FCE. México, D. F. pp.780-794.

- Neffa, J. 2009. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. Agencia Nacional de Promoción de la Investigación Científica.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P y Strachnoy, M. 2014. "Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la protección social en la Argentina". Íconos. Revista de Ciencias Sociales. N° 50, Quito, septiembre 2014.. Flacso Ecuador.
- Ortiz de Rosas, V. 2016. " Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas" Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy, núm. 50, 2016, pp. 57-80 Universidad Nacional de Jujuy San Salvador de Jujuy, Argentina.
- Repetto, F y Alonso, G. 2004. "La economía política de la política social Argentina : una mirada desde la desregulación y la descentralización. " División de Desarrollo Social CEPAL
- Revuelta Vaquero. B .2007., "La implementación de políticas públicas", Dikaion, vol. 21, N.º 16, noviembre, pp. 135-156, Universidad de La Sabana, Colombia.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. 1993. "La Implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. AGUILAR VILLANUEVA Luis F. (Comp.), La Implementación de las Políticas, México, Ed. Porrúa, pp. 323-372.
- Sautu, R. 2005. "Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, Argentina. 2005. 192 p. ISBN: 987-1183-32-1.
- Snyder R. 2009 "Reducción de la escala: El método comparativo de unidades subnacionales" . Desarrollo Económico, vol.49' N'g 194 (julio- septiembre 2009)
- Suarez Cao, J y Battle, M. .2017. "El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana". Revista Colombia Internacional. Universidad de los Andes, Colombia.

### **Fuentes:**

- Boletín Mensual de ANSES. Diciembre de 2020. Recuperado de:  
[https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/2023-04/EdEsp\\_Boletin%20mensual%20AUH%20Diciembre%202020](https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/2023-04/EdEsp_Boletin%20mensual%20AUH%20Diciembre%202020)

Decreto 1602/09. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1602-2009-159466>

Decreto 565/02. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-565-2002-73272>

Decreto 1506/04. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1506-2004-100473>

Decreto 2741/91. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2741-1991-12368/texto>

Evaluación de impactos de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Asociación del Personal de los Organismos de Control. Recuperado de: [https://www.apoc.org.ar/wp-content/uploads/2022/03/AUH-DIGITAL\\_compressed.pdf](https://www.apoc.org.ar/wp-content/uploads/2022/03/AUH-DIGITAL_compressed.pdf)

Observatorio Económico Social . UNR. Recuperado de: <https://unr.edu.ar/administracion-nacional-de-la-seguridad-social-anses/#:~:text=Entre%20las%20principales%20funciones%20del,Hijo%20y%20Embarazo%2C%20entre%20otros.>

Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Recuperado de: <https://benitojuarez.gov.ar/pot/>

Reporte de Monitoreo para el primer trimestre del año 2022. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/copia\\_de\\_reporte\\_de\\_monitoreo\\_auh\\_1deg\\_trimestre\\_2022-1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/copia_de_reporte_de_monitoreo_auh_1deg_trimestre_2022-1.pdf)