



Definiendo problemas perversos para las políticas públicas: El caso de las desapariciones en México

Defining wicked problems for public policy: The case of Mexico's disappearances

Monica Naime

Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4854-6593>

monica.naime@uib.no

NOTA BIOGRAFICA

PhD candidate at CIDE and University of Bergen. Master in International law by the Graduate Institute of International and Development Studies, Switzerland. Lawyer and internationalist, she has taught at UNAM and at ITAM, Mexico. Her research topics include policy, organization theory and critical approaches to law.

ABSTRACT

Wicked problem literature is increasingly popular, but empirical studies about its relation to public policy are scarce. Additionally, there is no consensus on the convenience of Public Administration as policy makers addressing wicked problems by artificially defining and structuring them. The purpose of the paper is to address these gaps, specifically how, in practice, governments handle wicked problems. Two possible alternatives are discussed: either policy makers are rational, or rather they use heuristics for problem definition. The research focuses on problem definition as part of the policy process. In particular, how the definition of the particular wicked problematic situation was reflected in legislation: disappearances in Mexico. The case shows that forced disappearances is an heterogeneous phenomenon that can be considered a wicked problem, which further increases the complexity of policies that aim to tackle it. Also, results of applying congruence tests show that policy-makers structure wicked problems when defining them, but after a certain amount of energy has been spent on this task, policy makers employ heuristic devices. This contributes to understand how flesh and bone decision-makers build public policies.

KEYWORDS

Wicked problems; public policy; problem definition; public administration; disappearances.

RESUMEN

La literatura sobre problemas perversos es cada vez más popular, pero estudios empíricos sobre su relación con las políticas públicas son escasos. Además, no existe consenso sobre la conveniencia de que la administración pública structure artificialmente este tipo de problemas. El propósito del documento es abordar estas brechas, específicamente cómo, en la práctica, los gobiernos manejan problemas perversos. Se discuten dos alternativas: o los responsables de la formulación de políticas son racionales o, más bien, utilizan la heurística para la definición del problema. La investigación se centra en la definición de problemas como parte del proceso de políticas públicas. En particular, cómo la definición de un problema perverso particular se reflejó en la legislación: las desapariciones en México. El caso muestra que las desapariciones forzadas son un fenómeno heterogéneo que puede considerarse un problema perverso, lo

que aumenta aún más la complejidad de las políticas que apuntan a enfrentarlo. Además, los resultados del método de congruencia muestran que los responsables de la formulación de políticas estructuran problemas complejos al definirlos, pero después de gastado una cierta cantidad de energía en esta tarea, los responsables de la formulación de políticas emplean heurísticas. Esto contribuye a comprender cómo los responsables de la toma de decisiones construyen políticas públicas.

PALABRAS CLAVE

Problemas perversos; política pública; definición del problema público; administración pública; desapariciones.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. CONCEPTUAL FRAMEWORK. 2.1. WICKED PROBLEMS. 2.2. WICKED PROBLEMS AND RATIONALITY: THE INSTRUMENTAL PERSPECTIVE AND BEYOND. 2.3. WICKED PROBLEMS AND HEURISTICS: THE INSTITUTIONAL PERSPECTIVE AND BEYOND. 3. EMPIRICAL STUDY. 3.1. DISAPPEARANCES AS A WICKED PROBLEM. 3.2. WICKED DISAPPEARANCES IN THE MEXICAN CONTEXT. 3.3. DISAPPEARANCES IN MEXICO. 4. IMPLICATIONS AND CONCLUSION. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

Wicked problems are increasingly popular (Xiang & Head, 2013). More and more situations and problems are being considered wicked, from climate change, to terrorism, passing through drug policy, crime, public health, urban planning, poverty, disadvantaged groups, airport baggage handling, etc. Wickedness generally refers to complex, ambiguous and uncertain problems that cannot be solved, but rather resolved (Daviter, 2019; Rittel & Webber, 1973, p. 160).

Rittel first coined the concept, while he was in the Architecture Department of the University of California, Berkeley, to refer to those problems that are «ill-formulated, where the information is confusing, where there are many clients and decision makers with conflicting values, and where the ramifications in the whole system are thoroughly confusing» (Churchman, 1967, p. B141). Initially, in addition of being a proposal for a new category of problems, it was also a call for honesty in disclosing the entanglement of certain problems and solutions (Rittel, 1972; Rittel & Webber, 1973).

Since then, the concept has been applied to a variety of situations and problems (Alford & Head, 2017; Peters, 2017). It may very well be that globalization is the reason behind the increasing complexity of problems (Courtney, 2001). However, if wickedness is the norm, then the concept will be less and less useful towards constructing a research agenda in wicked problems: conceptual stretching (Sartori, 1970) is not without consequences.

The literature on wicked problems can be divided into three types of research agendas. First, the concept itself (Camillus, 2008; Head, 2008; Head & Alford, 2008; Kreuter, De Rosa, Howze, & Baldwin, 2004; McCall & Burge, 2016; Roberts, 2000). Second, classifying a certain problem as wicked (Allen & Gould Jr., 1986; Burge & McCall, 2014; Hunter, 2007; Kramer, 2011; Newman & Head, 2017; Salwasser, 2004). Third, once a wicked problem has been identified, how to best tackle it (Briggs, 2007; Conklin, 2006; Grint, 2010; Klijn & Koppenjan, 2014). On this third category, literature emphasizes the role of coordination and collaboration as a way to tackling these problems (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Daviter, 2017; Khademian & Weber, 2008; Lægreid & Rykkja, 2015; Roberts, 2000), which is transcendent within Public Administration theory, notably post-New Public Management literature.

Nonetheless, there are scarce studies on the empirical relation between problem definition, wicked problems and public policy, especially in developing countries. This relation has been referred to as the «second-generation approach» to wicked problems (Head, 2018).

My purpose is to address this relation, specifically regarding the role of Public Administration in problem definition. The focus is on problem definition in practice, leaving its relation with policy implementation, policy capacities, and other aspects of the policy process for further studies. The specific research question is: *What kind of problem definition strategy is adopted by Public Administration while facing wicked problems?*

In order to answer this question, I set about to see which theoretical approach is more pertinent to explain how Public Administration defines wicked problems, between bounded rationality and heuristics, which can be considered as derivation of the instrumental and institutional perspective, respectively (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2007). The case study is especially interesting, since Public Administration is a source of the problem.

The paper proceeds with a conceptual framework of wicked problems. Afterwards, it establishes two different hypotheses, based on the two different approaches. Thereafter, I test the congruence of the hypothesis by applying a case study: the case of problem definition regarding the particular wicked problem of disappearances in Mexico. Lastly, implications and discussion are presented, giving rise to an organizational typology of disappearances, before concluding.

2. CONCEPTUAL FRAMEWORK

2.1. Wicked problems

It is important to previously understand wicked problems as a challenge to rationality. The paradigm of rationality is characterized as a linear process of different consecutive steps (Rittel, 1972, p. 391):

1. Understanding the problem.
2. Gathering information.
3. Analyzing information.
4. Generating solutions.
5. Assessing the solutions.
6. Implementing the solutions.
7. Testing the solutions.
8. Modifying the solution, if necessary, and learning.

Most importantly, the concept of wicked problems challenges rationality because solutions for these problems are not attainable. Like Simon, Rittel considers that this paradigm is not enough to approach all problems. But unlike Simon, who considers that rationality is limited due to cognitive restrictions of the human beings, Rittel considers that it is paradoxical for several reasons (pp. 391-392).

First, rationality implies anticipating consequences of action, but thinking about consequences is in itself an action, thus one has to anticipate *ex ante* the consequences of thinking about consequences, *ad infinitum*. Hence, one cannot start to be rational. Second, every consequence has more consequences. Hence once one is rational, we cannot stop being rational. Third, as a rational person identifies more and more causal chains of effects of their action, the less they can act in the present, since in the long run, we are all dead.

These dilemmas of rationality imply a limit to the paradigm, since it necessarily includes irrational elements to defend its rationality. It is precisely from this starting point that Rittel and Webber (1973) propose the concept of «wicked problems», which are characterized by:

9. No definitive formulation of a wicked problem.
10. Wicked problems have no stopping rule.
11. No true-or-false solution, but rather good-or-bad.
12. No immediate and no ultimate test of a solution to a wicked problem.
13. Every solution is a «one-shot operation»; because there is no opportunity to learn by trial-and-error, every attempt counts significantly.
14. No exhaustively describable set of potential solutions.
15. Every wicked problem is essentially unique.
16. Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem.
17. The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways. The choice of the explanation determines the nature of the problem's resolution.
18. The planner has no right to be wrong.

The proposal of these authors fully coincides with what Simon called satisficing instead of optimizing (Simon, 1996): it is practically impossible to find the best solution to social problems. Since this is not enough reason to not do anything about social problems, adopting a good-enough decision must be satisfactory.

Rittel and Webber affirm that every planning problem is inherently wicked and that the problems of governmental planning and policy planning rely upon elusive political judgment for resolution (1973, p. 160). This is, every policy problem is a wicked problem. If there is nothing particular of these problems in public policy, it may not be a helpful concept towards building specific policies to tackle them.

Nonetheless, some authors have advanced particular dimensions to categorize problematic situations or define the specter in which public problems can be found, in order to identify problems more wicked than others:

TABLE 1. DIMENSIONS OF WICKEDNESS

Authors	Dimensions
Head, 2008	Complexity of elements, subsystems and interdependencies
	Uncertainty in relation to risks, consequences of action and changing patterns
	Divergence and fragmentation in viewpoints, values, strategic intentions
Salwasser, 2004	Complexity of the problem
	Complexity of the objectives
	Stakeholders
	Factors influencing objectives
	Uncertainty
	Relative risks
	Role for science
	Coping strategies
	Decision analysis
Alford and Head, 2017	Complexity of the problem
	Difficulty regarding stakeholders/institutions
Meza and Corona, 2018	Cognitive
	Political
Roberts, 2000	Conflict over problems
	Conflict over solutions
	Disperse power
	Contested power
Danken, 2017	Non-resolvability
	Involvement of multiple actors
	Difficulty of problem definition

Source: Prepared by the author, on the basis of Alford & Head, 2017; Danken, 2017; Head, 2008; Meza & Corona, 2018; Roberts, 2000; Salwasser, 2004.

A necessary distinction must be made: a public problem is a problematic situation defined from a public policy perspective. Public policy literature highlights the intertwining of technical and political factors in defining public problems, beginning by recognizing that problem definition is a political task, with technical information as a tool (Majone, 1989; Stone, 2012). There is no restrictive menu of public problems, but rather they are socially constructed.

With this at hand, it is possible to argue that wicked problems refer more pertinently to problematic situations than to public problems. Thus, wicked problems need to be transformed into public problems in order to be tackled. Additionally, problem definition, as a decision that transforms problematic situation to public problems, is an organizational process.

2.2. Wicked problems and rationality: the instrumental perspective and beyond

A tool for artificially turning wicked problems into more structured ones, in order to allow the design of public policies, is one proposed by Simon: ill-structured problems (Simon, 1973).

Simon's starting point is limited rationality, in which he acknowledges that social problems are not stringent and solutions are not optimal. Nonetheless, he recognizes that some problems are better structured than other. Ill-structured problems are those in which the decision-maker does not have the initial state, or the solution state or the means to get from one to the other. Even the most capable decision-maker will not be able to solve an ill-structured problem because it does not have the form necessary to understand it.

The elements of ill-structured problems seem to coincide with those of wicked problems in the sense that the causes are unknown, the solutions are unknown, and agreement is difficult since stakeholders are diverse. Nonetheless, Simon admits the possibility of transforming ill-structured problems into well-structured ones, through a process of simplification: Slicing the problem into smaller parts, so that the decision-maker can understand and work on the problem. He exemplifies with chess: the game of chess, in itself, is ill-structured. The possibilities that arise at every move are infinite. But if we analyze move-by-move, chess becomes better structured and it is possible to make a good decision with a simpler goal, always adapting to a new context.

Thus, the virtue is not in solving the problem, but in approaching the problem in an unorthodox manner and adapting our understanding to changing conditions. Simon goes as far as affirming «It is not exaggerating much to say that there are no WSPs [well-structured problems], only ISPs [ill-structured problems] that have been formalized for problem solvers» (Simon, 1973, p. 186).

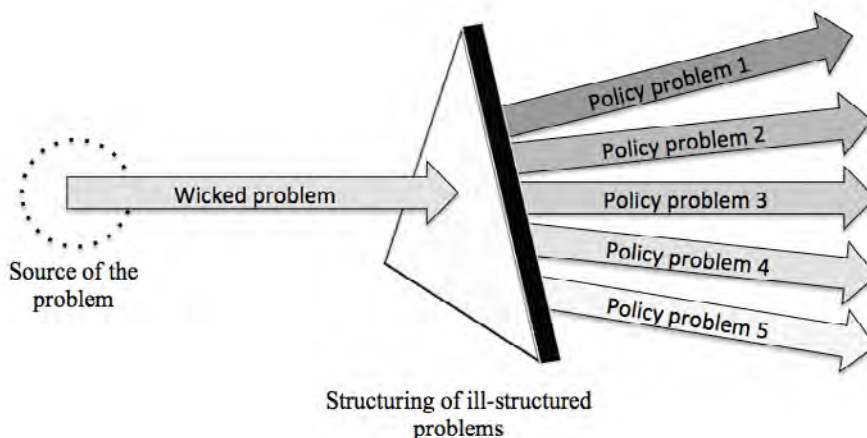
Both wickedness and ill-structured problems are proposed from a bounded rationality perspective. They both present an understanding of problems towards their solution. Not fully understanding a problem is not an excuse for government inaction. This highlights incrementalism as a method of policy making (Lindblom, 1959). Lindblom recognized that «No person, committee, or research team, even with all the resources of modern electronic computation, can complete the analysis of a complex problem. Too many interacting values are at stake, too many possible alternatives, too many consequences to be traced through an uncertain future the best we can do is achieve partial analysis» (1959, p. 518). This description reminds is, once again, of wicked problems.

In the spectrum of the understanding of problems, where in one extreme is scientific or synoptic analysis –and its aspiration to be complete– and on the other is incomplete analysis, the Aristotelian middle is strategic analysis (Lindblom, 1979, 1979). Strategic analysis is «analysis limited to any calculated or thoughtfully chosen set of stratagems to simplify complex policy problems» (p. 518). One form of strategic analysis is disjointed incrementalism, which implies focusing on specific stratagems, and a form of disjointed incrementalism is simple incremental analysis, where the focus is on a few familiar policy alternatives.

Even if the pertinence of incrementalism has been questioned (Bendor, 2015; Pal, 2011), its utility as a tool for the study of collective decision-making is affirmed. Moreover, it is important to stress that the relevant question here is not about the value of incrementalism *per se*, regarding implementation, but about disjointed incrementalism as a tool to understand problematic situation, and its usefulness for ill-structured and wicked problems.

Since the nature of wicked problems makes it impossible to aim for synoptic analysis, a different path must be taken. Figure 1 represents a disjointed strategy towards building public policies for wicked problems:

FIGURE 1: PUBLIC POLICIES FOR WICKED PROBLEMS



Source: Prepared by the author.

The goal is to build an understanding of the problem –even if built artificially–, just like a prism can refract and decompose the light: a tool can help the human eye separate the different components of a problem too complex for our limited human capacities. This implies not focusing on complexity as the main independent variable (Lustick, 1980), but identifying other salient variables and structuring the problem from there.

When dealing with a wicked problem, policy makers will adopt a definition of the problem that structures it for actions and public intervention.

Expectation 1: When dealing with a wicked problem, policy makers will adopt a definition of the problem that structures it for actions/public intervention.

2.3. Wicked problems and heuristics: the institutional perspective and beyond

Literature on organizational decision-making emphasizes that as stability and certainty-seekers, organizations, just as individuals, use heuristic devices in their decision-making processes (Sunstein, 2014; Thaler & Sunstein, 2008; Weick, 2005). This can be manifested in several constraints: shareability, inference, mindfulness: «The joint effect of these constraints is to direct collective attention towards definites, sequential associations, and remembered labels and away from associables, clusters of association, and fresh labels» (Weick, 2005, p. 431).

But these cognitive shortcuts may be problematic to public policies, since there may be several different problems to deal with, all which fit perfectly under the centripetal umbrella of the legal definition. The underlying simplification of the problem, derived from the legal definition, may lead organization to be unable to respond to crisis, inefficient public policies, and ultimately to cause disasters, all because of the banality of organizational life (Vaughan, 1996).

But this is natural, since imagining is costly –it implies having and understanding information–, and adopting an existing definition is the path of least resistance. Concepts such as an «adaptive toolbox» (Gigerenzer & Selten, 2001) or «extendable rationality» (Secchi, 2011) illustrate how flexibility helps understanding.

Based on these assumptions, one would expect to see that facing a problematic situation, policy-makers adopt a factual statement about a situation as the definition of a public problem (Hoppe, 2010).

I argue that when public organizations deal with wicked problems initially defined by law, such as several crimes like genocide, terrorism and forced disappearance, organizations are likely to adopt a readily available definition as basis for the construction of public policies, rather than building an *ad hoc* definition appropriate for public action (Hoppe, 2010).

Expectation 2: When dealing with a wicked problem, policy makers will adopt a readily available structure of the problem instead of structuring the problem themselves.

3. EMPIRICAL STUDY

3.1. Disappearances as a wicked problem

Since World War II, gross human rights violations have been typically attributed to dictatorships or autocratic regimes. However, democracies are not excluded from this problem (Aidoo, 1993; Davenport & Armstrong II, 2004; Yu, 2016). A particular example is the case of forced disappearances –the disappearance of a person committed by an agent of the State.

Disappearances have been mainly approached from a legal perspective, but it remains an understudied topic, from both a Public Policy and a Public Administration approach. Nevertheless, the management of this crisis is a fundamental task for the State, since it is in direct detriment of its legitimacy: the State, which is supposed to provide security for its population in exchange for the centralization of the use of force, is the one attacking them and ripping apart their security.

The first recorded systematic implementation of disappearances was in the context of the Second World War, where in 1941 Germany's Third Reich, the Führer instituted the Night and Fog Decree (US-OPAC, 1941), which provided that most of the prisoners in occupied territories that were being accused of offenses against the German state, would be transferred to Germany without a prior trial. Only if the German officers considered highly probable that the offender would receive the death penalty, then the prisoner could remain in the occupied territory

(second directive). Also, the decree established that if someone were to ask for information about prisoners taken to Germany, it would be said that they were arrested, but no further information would be provided (third directive).

These disappearances sought, on the one hand, to prevent the prisoners to access the mechanisms of legal protection and, on the other, to intimidate the rest of the family and community, due to the uncertainty of the prisoner's whereabouts (Finucane, 2010). In this way, enforced disappearances was used as a strategy of terror, in a hierarchical, systematic and intentional manner.

This same strategy was implemented by various military dictatorships in Latin-American, notably in notably in Brazil (1964-1979), Argentina (1976-1983) and Chile (1973-1990)¹. In the Brazilian case, it was possible to determine the intentionality and systematic strategy of the government with the more than 450 disappearances by archival record of its actions (*Brasil: Nunca Mais*, 1985). Those responsible have not been sanctioned, due to an amnesty law.

Regarding Argentina, under the program called "Process of National Reorganization", various acts of torture and forced disappearances were carried out in a systematic manner, under the argument that the government was fighting guerrilla groups. In 1983, President Raul Alfonsín –five days after getting into office– created the National Commission on the Disappearances of Persons. In its final report "Never again" (CONADEP, 1984), the Commission determined the existence of 8,960 disappeared victims, the appropriation of newborns of pregnant women, and proved the existence of a deliberate plan from the government to carry out the disappearances. Later, in 1985, those responsible for the Military Boards would be judged and sentenced for their actions.

In Chile, during the military dictatorship of General Augusto Pinochet, over one thousand people were disappeared by the Army, the *Carabineros* and the Directorate of National Intelligence. In 1991, President Patricio Aylwin established the National Truth and Reconciliation Commission. Its final report, the *Rettig* report, states «there was a will to exterminate, directed systematically and for political reasons, against certain categories of people» (Comisión Rettig, 1996, p. 19). Following the report, several mechanisms were established for the reparation of victims and their families. Like Brazil, the issuance of a self-amnesty law has prevented the punishment of those responsible.

In Mexico, forced disappearance is not a recent phenomenon. Although the first antecedent can be traced back to the revolution era, notably with the case of Belisario Domínguez, considering the moment the concept was defined, after the Second World War, the first forced disappearances formally recorded took place during the so-called *dirty war*. The report "Forced Disappearance in Mexico: a look from the UN System organizations" is illustrative in this sense, since it establishes (UN, 2015, p. 34):

«During the period known as the "Dirty War", from the end of the 1960s until the early 1980s, the security forces carried out a policy of systematic repression against students, indigenous people, peasants, social activists and any suspect of being part of an opposition movement. Serious abuses committed included massacres of students in 1968 and 1971, torture, execution and forced disappearances of hundreds of dissidents and alleged supporters. Until a few years ago, the Mexican State refused to recognize the existence of abuses committed by the security forces. The State has reoriented its course and adopted some measures related to the crimes committed during the "Dirty War". An official report held that the administrations of three presidents were responsible for the crimes, thus rejecting the theory that the atrocities were committed on the initiative of police or certain military units.»

The first action taken by the government to clarify the criminal acts committed during this period took place in 2001: The National Commission for Human Rights issued recommendation 26/2001, the first on the subject (CNDH, 2001), based on the investigation of 532 alleged forced disappearances. It established the need to create a special prosecutor's office to investigate these facts. Thus, in 2001, the Special Prosecutor for Social and Political Movements of the Past was created, FEMOSPP (OJF, 2001). The office was in charge of investigating crimes committed by public servants during the Dirty War.

In 2006, FEMOSPP, after a leak in national and international media, issued its final report in which it recognized the systematic violation of human rights by public security forces during the administrations of Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) and José López Portillo (1976-1982) (FEMOSPP, 2006). However, on the last day former President Fox six-year term, the Special Prosecutor's Office disappears (OJF, 2007).

¹ The military dictatorships of Guatemala, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Peru and Uruguay, during the 1950-1980 also implemented disappearances as a strategy (ANSOLABEHERE, FREY, PAYNE, 2017).

Despite these actions, enforced disappearances committed during the dirty war remains uninvestigated and sanctioned (UN, 2015, p. 43). In 2012, in an unprecedented national effort, the State of Guerrero created a Truth Commission, in order to investigate human rights violations during the dirty war in the State of Guerrero (Comverdad). It was in this State that the greatest concentration of disappearances took place at that time, as is shown in the final report of the FEMOSPP (2006) and exemplified in the case Rosendo Radilla vs. Mexico, in the Inter-American Court of Human Rights (IACoHR, 2009).

The instrument that created the Comverdad established its task to investigate the human rights violations committed in Guerrero between 1969 and 1979, and it would have a two-year period to issue its final report (Official Gazette of the State of Guerrero, 2012). Thus, in 2014, Comverdad delivered its report, which stated that «the federal and local security forces kept a record of the persons to be located, detained or exterminated and of every persons who entered the military installations» (COMVERDAD, 2014, p. 15). This shows the intentionality and systematic use of forced disappearance by state forces as a mechanism of repression.

Other than those related to the dirty war, forced disappearances has not figured on the national public agenda. However, the forced disappearance of Ayotzinapa students marked a breakthrough in the matter, making evident that forced disappearances in Mexico had been increasing steadily since 2007, without anyone knowing why². In addition, missing persons in the country are no longer limited to profiles that inconvenience the government. They have diversified: now migrants, students, peasants, builders, architects, minors, etc. are disappearing.

Although various measures have been adopted in an attempt to tackle this crime –from the adoption of laws, to the creation of commissions– no action against forced disappearance can be effective without its prior understanding. The lack of understanding implies that the efforts carried out will be unsuccessful, with the risk that the crime will continue to increase. The concept of «wicked problem» is particularly useful to this purpose for the Mexican case, as will be discussed in the next section.

Theories that attempt at identifying the root causes of forced disappearance can be put forward: it is possible to argue that it is rotten apples in police forces (Griffin & Ruiz, 1999; Zimbardo, 2007). Also, Latin-American police forces have been characterized by submission to authority and blind loyalty to superiors rather than law. But these theories, rather than being helpful towards building a public policy that tackles the problem, paralyze action in the sense that they imply intervening minds: «If we regard any crime-prevention or crime-reduction program as defective because it does not address the “root causes” of crime, then we shall commit ourselves to futile acts that frustrate the citizen while they ignore the criminal» (Wilson, 2013, p. 36). Knowledge and information are not always power; sometimes they are paralyzing.

Its implementation from governments as a policy to spread fear and eliminate opposition, as is the case with the national-socialist regime in Germany. It may also be due to the commission of a state agent with the logic of rotten apples, or to be committed as a response to a threat by organized crime, or as a result of an abuse of public force. The reasons behind enforced disappearances are as diverse as the circumstances in which they occur.

The disappearance of persons is especially relevant as an illustration of wicked issues, since its implications for trust in institutions, for the legitimacy of the government and ultimately for the mere existence of the State as a security provider.

3.2. Wicked disappearances in the Mexican context

The problem of criminal disappearances in Mexico has been highlighted from different national and international organizations, especially in the last decade (CNDH, 2017; IACHR, 2015; UN, 2015). Evidence

² The exact number of direct victims of forced disappearance in the country is unknown. The main source cited as a quantitative reference is the National Registry of Missing and Lost Persons, which contains raw data by not distinguishing between categories of loss, abandonment of home, forced disappearance, absence from natural disasters, etc. This record shows that in 2007, 0.5 people per 100,000 inhabitants disappeared, while in 2016, 4 people disappeared for every 100,000 inhabitants. This implies an increase in disappearances of 800%. Also, 18% of the total number of disappeared persons are children and youth under 18 years of age (CMDPDH, 2018). The National Commission of Human Rights, the United Nations Organization and the Organization of American States have emphasized in their reports the constant increase in forced disappearances in the last decade. Likewise, the Attorney General's Office reports an increase in files for forced disappearance by 60% between October 2016 and March 2018 (MARTINEZ, 2018).

shows that the phenomenon of forced disappearance is widespread (UN, 2015). At the national level, disappearances have been increasing steadily since 2007 (SESNSP, 2018).

Disappearances in Mexico can be considered a wicked problem because of the inherent complexity, uncertainty and ambiguity of our knowledge of the dimensions of the problem. The problem is complex because they involve the participation of multiple actors and institutions, be it at the local, national or supranational sphere: ranging from police and military institutions, to those for the protection of human rights, tribunals, legislatures, and international committees, who all have a different goals and routines. Governments need to come up with ways that facilitate coordination in novel ways between these actors. Also, as resistance between these actors is to be expected, both between and within levels of government. Public Administration is thus at the source of the problem, but it also is at the source of the solution.

The problem is also uncertain, as the crime is committed with the object purpose of obscuring the facts. Additionally, it is a heterogeneous phenomenon where a specific causality cannot be pinpointed. Finally, ambiguity comes from the fact that there is little knowledge about who is systematically being disappeared as well as who are the perpetrators behind it. This, because the National Registry of Disappeared and Missing People has several deficiencies, both in its design and in its implementation (Galindo, Ramírez, & Rodríguez, 2019). Each register is made if there is an ongoing criminal investigation, but seeing as it may be that the police is involved, the number of unreported disappearances may be significant. Several national and international organizations have highlighted the problem of lack of certainty on the scope of the problem (CNDH 2017; IACHR 2015). The only measurement of the scope of this problem available to this day shows that forced disappearances in Mexico have been increasing steadily since 2007 (SESNSP, 2018). This growing problem in Mexico has to be understood in the light of three applicable different conditions: generalized violence, the international legal framework and the sustainable development goals, which together contribute to understand why disappearances continue to increase and even, to a degree, the lack of political will in dealing with this problem.

First, the phenomenon has to be understood in the context of generalized violence. Days after his presidency started –in 2006–, Felipe Calderón declared war on drug trafficking. This had, amongst other consequences, a reverse in the tendency of decrease in the homicide rate, going from 9.4 homicides per one thousand inhabitants in 2006, to 22,6 in 2011 (World Bank, 2017). Since then, gross violations of human rights have been constantly reported (IACHR, 2015). This, together with a criminal justice system in transition since 2008, has generated a climate of impunity in the country. The strategy implemented by Calderon continued during Pena's presidency (2012-2018), with the amount of military personnel assigned to public security doubling (Angel, 2016), and as far as Lopez's presidency goes, the trend of increasingly militarized public security seems to remain (INFOBAE, 2019).

Additionally, Mexico is part of three international conventions that prohibit and sanction forced disappearances: the Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons³ (1994), the Rome Statute of the International Criminal Court⁴ (1998), and the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance⁵ (2006). As these conventions are hard-law instruments that create binding obligations for the States, not fulfilling them implies the international responsibility of the State, thus creating incentives for the government to argue that they are fulfilling their obligations. In this sense, the Mexican government has resisted accepting the jurisdiction of the UN Committee on Enforced Disappearances, which has been a decade long claim for many of the victims and constitutes an obstacle towards effective human rights protection (UN, 2019).

Finally and with this same logic, Sustainable Development Goal number 16 specifies the target of governments to «Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements» (UNGA, 2015). One part of its corresponding indicator is the number of enforced disappearances of journalists, associated media personnel, trade unionists and human rights advocates (16-10-1). Literature suggest that a pattern of adaptive behavior should be observed, in order to attain the goal (Merry, 2016; Merry, Davis & Kingsbury, 2015), because these commitments create incentives to underreport the extent of the problem.

³ Ratified by Mexico May 9, 2002.

⁴ Ratified by Mexico October 28, 2005.

⁵ Ratified by Mexico March 18, 2008.

The last two conditions generate additional pressure on policy makers to identify different types of criminal disappearance, according to the author and to the victim, so as to be able to report a low incidence of forced disappearance. This reinforces the belief that the expectation 1 will be fulfilled.

Additionally, Mexico's presidential system allows for the chief of the executive power the right to propose legislation. This was the case for disappearances. In 2015, a constitutional reform took place in order to give to Congress the faculty to pass legislation on the matter. This issue was previously reserved for legislation at the local level, which generated legal disorder and *lacuna* and, as a consequence, impunity. Thus, relevant ministries worked together in order to present the draft legislation, which was passed in 2017. This characteristic makes the case relevant for Public Administration understood as policy-makers.

3.3. Disappearances in Mexico

The initial state of disappearances in Mexico was the lack of classification of missing people. In 2012, a law established the need of a systematic registry of missing people (OJF, 2012), but without distinction on the specific type of disappearance. In this structure-less world, public intervention to deal with the problem was merely symbolic, since it did not provide any information or space for specific interventions.

In September 2014, 43 students disappeared in the southwest state of Guerrero. National and international attention was set on this problem. Policy makers were pressured to define the problematic situation in order to build a public policy in the issue. The result was the adoption of the General Law on Forced Disappearance of Persons (OJF, 2017).

Public Administrators, as policy makers, had to undertake the task of dealing with this wicked issue, in a context of complexity, ambiguity and uncertainty. This allows us to study a particular case of how wicked problems are dealt with and defined as public problems.

The analysis of the policy on disappearance of persons in Mexico reveals that both expectations are fulfilled. Expectation 1 is verified. This law represents a breakthrough for public policy of disappeared, since it broke the umbrella concept under many different phenomena were included. It clearly distinguishes between non-criminal and criminal disappearances: *missing* people referring to the former, and *disappeared* to the latter (article 4, fr. XV, XXVI). Even more, it provided a distinction between two types of crime according to the author: if a public servant is involved as a perpetrator, then it is the crime of *forced disappearance*; but if no public servants are involved, then it is the crime of *disappearance by private persons*.

No readily definition was adopted, and efforts were put into obtaining consent for this classification, within Public Administration, and with international and non-governmental organizations –who were initially resistant–, as it has the serious policy implication of establishing a priority in the search efforts of missing people. Even the International Committee for the Red Cross opposed this distinction (ICRC, 2015), but after the passing, it expressed satisfaction with the new legislation (ICRC, 2017).

This fits well within the expectation 1 presented: policy makers adopted an artificial structure for the problem, using a disjointed incrementalism strategy that focused on the variable of intentionality and authorship. This allowed for the transformation of a problematic situation to a public problem. The decision adopted reveals a rational effort in order to respond to formal incentives.

Nonetheless, expectation 2 is also fulfilled. Concerning forced disappearances, the problem remains without structure. In this case, heuristic devices such as acceptability, least effort and remembered labels come at play.

Forced disappearance was first defined from a legal perspective. The first conventional definition can be found in the Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons of 1994. The definition that this convention establishes was *copy-pasted* into the General Law, without further structuring.

From the legal perspective, the defining characteristic of forced disappearance is the involvement of an agent of the State. The goal is to punish, not to prevent. But for public policies, this is problematic, since in order for an effective public policy to be built, there is the need to distinguish who is the agent of the state, in particular, to what level of government, to what branch of power, and to what organization it belongs.

A viable explanation is that since too much complexity and social conflict arises from the matter, then policy-makers will adopt heuristic devices to ignore information that further complicates the issue (Hoppe, 2010, p. 75).

But is forced disappearance a monolithic phenomenon? If the answer is no, it means that policies for forced disappearance, understood as a wicked public problem, must avoid adopting a legal definition implies using a definition of a tailor's box in which different phenomena fit. This has implication for public policy since it leads to one-size-fits-all actions that may not correspond to the manifestation of the problem.

Based on a review of news articles in Mexico, from 2007 until 2017, it is possible to identify several different manifestations of forced disappearances by referring to some emblematic cases. It is important to establish that all of these phenomena fit into the legal definition of forced disappearance: the disappearance of a person committed by an agent of the state, yet, as the next paragraphs show, a description of several cases of forced disappearances shows how heterogeneous the phenomenon actually is.

First and foremost, order from a superior. This is the case of the disappearances during the dirty war in the 60s-80s, and of those committed in Veracruz during m 2010 to 2016 (Animal Político, 2018; Zavaleta, 2018). Evidence points towards the fact that the ex-governor of this state, Javier Duarte, knew about the forced disappearances of at least 15 persons by the local police, being committed by members of the local public security institutions. Currently, 19 policemen have been arrested, including the head of the local public security office, trials pending (Angel, 2018). These types of disappearances are committed as deliberate acts by government, where its organizations or parts thereof, align in order to disappear.

Second, some disappearances occur when state's agents act in collusion with criminal organizations. This is the case of the disappearance of the 43 students in Ayotzinapa, Guerrero in September 2014: municipal authorities and policemen detained students, and surrendered them to a criminal organization, *Guerreros Unidos*, which in turn made them disappear. The Inter-American commission has found evidence that the military forces in Guerrero were also providing arms to *Guerreros Unidos*, and there is suspicion that there are family links between members of the military with leaders of criminal organization (IACHR, 2018, p. 90).

Third, forced disappearances can occur as collateral damage in the war against crime: governments may recognize it was a byproduct of organizations, either as an intimidation tactic (Rojas, 2018), or as an accepted accident (Guevara Rosas, 2018). An emblematic case of the use of forced disappearances as collateral damage is the situation in Tamaulipas. There, the Marines have been present since 2011, under the argument of fighting organized crime and drug trafficking in the region. Since their arrival, an increasing number of gross human rights violations have occurred, including extrajudicial killings and forced disappearances. Members of the Marine break into people's houses in the middle of the night and arrest people (Diaz, 2018). Fourth, it may be a result of the abuse of use of force, because of insufficient protocols or training from police forces. This seems to be the case of the disappearance for some days of Marco Antonio in Mexico City in the beginning of 2018 (Villalobos, 2018). This high school student disappeared for five days. The last time he was seen before disappearing, he was being hit by local policemen. In a recent judgment, local authorities were signaled as responsible for denying his arrest to his family (Linares, 2019).

Fifth, rotten apples may cause forced disappearances: individuals, groups or organizations make this a deliberate choice, even if knowing of the illegality of their actions. In Mexico, this situation is not far off, as the country ranks fourth in the Global Impunity Index 2017 (Le Clerq Ortega & Rodríguez Sanchez Lara, 2017).

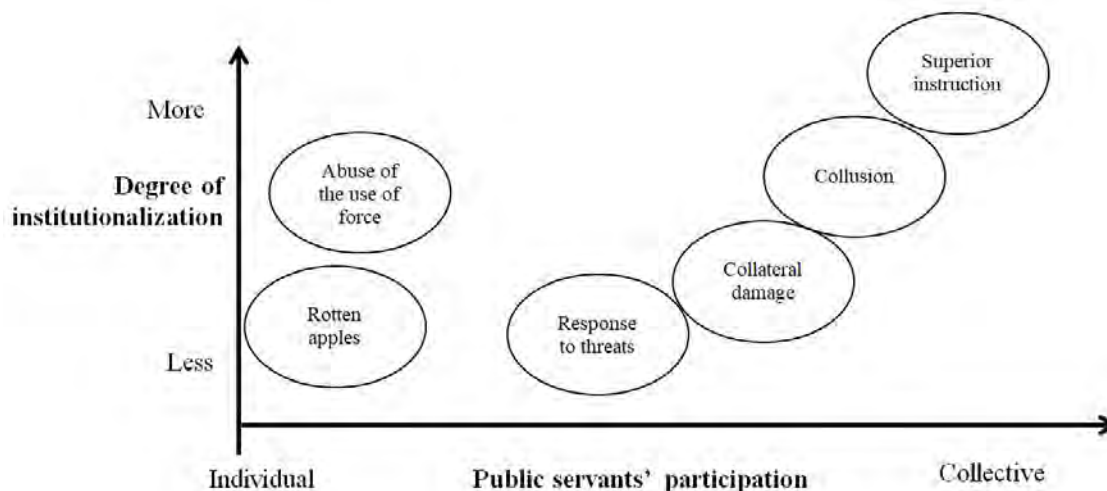
Finally, it is also possible to think that it may occur as a rational response in the face of threats of organized crime: government officials threatened by criminal organization to either disappear or to suffer consequences to their security or that of their families. This implies the weakening to public organizations. This can be illustrated by the *narcomantas*, which are messages left in public spaces by cartels on a cloth banner, usually containing threats to competing cartels and also to public officials, from police officers to mayors (Saldivar Arreola, & Rodríguez Sánchez, 2018).

With the identification of these different phenomena, it is possible to structure the wicked problem of forced disappearance into different public problems, which facilitates the construction of public policies to tackle them.

Two dimensions allow structuring this wicked problem: the number of public servants that participate in the crime, and the degree of institutionalization of the practice, as is shown in figure 2.

Each of these ideal types involves organizational, sociological and legal aspects that can be completely different from each other. This implies that the umbrella concept of forced disappearance can hardly, by itself, be a solid and unique guide to carry out empirical studies that try to understand what happens in specific cases or in systemic situations.

FIGURE 2: STRUCTURING OF THE WICKED PROBLEM OF FORCED DISAPPEARANCES



Source: Prepared by the author.

4. IMPLICATIONS AND CONCLUSION

The policy example of disappearances in Mexico described above can be identified as wicked problem. It illustrates how structuring a problematic situation can help better define it as a public problem in order to design a public policy. This allows for constructing more effective public policies by avoiding one-size-fits-all actions.

The two expectations are verified: policy makers structure wicked problems *from scratch*, and also adopt a borrowed definition. In the case of disappearances in Mexico, Public Administration is both a problem and a solution. This is relevant, since «(t)he manner and ways in which government addresses wicked problems has the potential to affect government's political capital.» (McConnell, 2018, p. 169). Public Administration does spend energy to define wicked issues as public problems, in order to prepare for public interventions.

Policy-makers structure wicked problems when defining them for public policies, but after a certain amount of energy has been spent on this task, policy makers employ heuristic devices. The paper reveals that Public Administration as policy makers adopt both strategies of problem definition: approaches are complementary rather than alternative.

Regarding disappearances, this would generate an interest from the part of public organizations to clearly delineate the affiliation of individual author, as to protect its legitimacy and reputation. This implies that the military, police, navy, and other security forces, would each have a legitimate interest in rejecting taking blame on any disappearance their agents did not commit, and so prevent an attack on their reputation that could affect their legitimacy and continuity. But did is not what is observed. Governments' agendas are so diverse that they cannot afford to focus on a particular wicked issue unlimitedly, considering its scarce time and resources. Hence, after a certain level, heuristics will come at play, along with resistance to policy change.

The case contributes to the discussion on the argument that «wicked problems cannot be properly “tamed” or “fixed” by dissolving them into multiple elements which are then reassembled in a manner suited to a series of small projects» (Head, 2018, p. 4). From a normative perspective, it may be discussed the desirability of this policy tool, but in practice, flesh and bone Public Administrators structure wicked problems.

The main lesson is that in highly complex, ambiguous and uncertain environments, artificial structures can help decision-makers make a bad situation tolerable, easing the political versus technical discussion towards more fruitful government interventions. For the case of disappearances, this means that understanding the problem as a wicked one can help in designing more effective policies, that stand in the middle ground between having a one-solution-fits-all policy and a case by case scenario (Centro PRODH, 2018).

This paper shows that in certain contexts, structuring of wicked problems is not enough, but it can be used as a complement of tackling wicked problems through reorganization and structural change (Lægneid & Rykkja, 2015), a combination of which can lead to more responsive, adaptive and resilient organizations.

REFERENCES

- AIDOO, A. (1993): "Africa: Democracy Without Human Rights?", in *Human Rights Quarterly*, vol. 15, no. 4, pp. 703-715. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/762403>. DOI: <https://doi.org/10.2307/762403>.
- ALFORD, J., & HEAD, B. W. (2017): "Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework", in *Policy and Society*, vol. 36, no. 3, pp. 397-413. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>.
- ALLEN, G. M., & GOULD JR., E. M. (1986): "Complexity, Wickedness and Public Forests", in *Journal of Forestry*, vol. 84, no. 4, pp. 20-23. DOI: <https://doi.org/10.1093/jof/84.4.20>.
- ANGEL, A. (2016): "Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula", in *Animal Político* (30-05-2019). Retrieved from: <https://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>.
- ANGEL, A. (2018): "Operativo Tiro de Gracia: Detienen a cúpula de la policía de Javier Duarte por desaparición forzada", in *Animal Político* (30-05-2019). Retrieved from: <https://www.animalpolitico.com/2018/02/detienen-policia-javier-duarte-desaparicion-forzada-15-personas/>.
- ANIMAL POLÍTICO (2018): "Investigación apunta a que Javier Duarte estuvo implicado en desapariciones: Yunes", in *Animal Político* (14-05-2018). Retrieved from: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/investigacion-duarte-implicado-desapariciones/>.
- ANSOLABEHRE, K., FREY, B., & PAYNE, L. (2017): "La constitución de la desaparición forzada. Vínculos entre los significados legales y sociales de la desaparición", in YANKELEVICH, J. (coord.): *Desde y Frente al Estado: Pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*. Mexico City: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ARQUIDIOCESIS DE SAO PAULO (1985): *Brasil: Nunca mais*. Retrieved from: <http://dhnet.org.br/memoria/nuncamais/index.htm>.
- BENDOR, J. (2015): "Incrementalism: Dead yet Flourishing", in *Public Administration Review*, vol. 75, no. 2, pp. 194-205. DOI: <http://doi.org/10.1111/puar.12333>.
- BOUCKAERT, G., PETERS, B. G., & VERHOEST, K. (2010): *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- BRIGGS, L. (2007): *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Canberra: Australian Public Service Commission. Retrieved from: <https://www.apsc.gov.au/tackling-wicked-problems-public-policy-perspective>.
- BURGE, J. E., & MCCALL, R. (2014): "Diagnosing Wicked Problems", in GERO, J. S., & HANNA, S. (eds.): *Design Computing and Cognition '14*, pp. 313-326. Cham: Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-14956-1>.
- CAMILLUS, J. C. (2008): "Strategy as a Wicked Problem", in *Harvard Business Review*, no. May. Retrieved from: <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>.
- CENTRO PRODH (2018): *10 preguntas clave sobre la Ley en materia de desaparición forzada de personas, desaparición por particulares y del sistema nacional de búsquedas*. Retrieved from: http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Cartilla_LDF_Full.pdf.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., RONESS, P. G., & RØVIK, K. A. (2007): *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- CHURCHMAN, C. W. (1967): "Guest Editorial: Wicked Problems", in *Management Science*, vol. 14, no. 4, pp. 141-142. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/2628678>.
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CMDPDH) (2018): *Este sexenio tiene los más altos índices de desaparición de niños, niñas y adolescentes; México sin políticas públicas eficaces para asistir a esta población*. Retrieved from: <http://cmdpdh.org/2018/04/este-sexenio-tiene-los-mas-altos-indices-de-desaparicion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-mexico-sin-politicas-publicas-eficaces-para-asistir-a-esta-poblacion/>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2017): *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México*. Retrieved from: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30100>.
- COMISION NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACION (COMISION RETTIG) (1996): *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, tomo 1. Retrieved from: <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/Informe-Rettig-tomo1.pdf>.
- COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP) (1984): *Nunca más: Informe final*. Retrieved from: <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/argentina/informe-de-la-CONADEP-Nunca-mas.htm>.
- COMVERDAD (2014): *Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero: Informe final de actividades*. Retrieved from: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>.
- CONKLIN, J. (2006): *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York, NY: John Wiley & Sons, Inc.
- COURTNEY, J. F. (2001): "Decision making and knowledge management in inquiring organizations: Toward a new decision-making paradigm for DSS", in *Decision Support Systems*, vol. 31, no. 1, pp. 17-38. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0167-9236\(00\)00117-2](https://doi.org/10.1016/S0167-9236(00)00117-2).

- DANKEN, T. (2017): *Coordination of Wicked Problems. Comparing inter-departmental coordination of demographic change policies in five German states*, PhD Dissertation. Germany: University of Potsdam, Faculty of Economic and Social Sciences. Available at: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-396766>.
- DAVENPORT, C., & ARMSTRONG II, D. A. (2004): "Democracy and the Violation of Human Rights", in *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 3, pp. 538-554. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00086.x>.
- DAVITER, F. (2017): "Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems", in *Policy Studies*, vol. 38, no. 6, pp. 571-588. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>.
- DAVITER, F. (2019): "Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems?", in *Public Policy and Administration*, vol. 34, no. 1, pp. 62-83. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076717733325>.
- DIAZ, G. L. (2018): "Tamaulipas: tres meses de terror bajo el yugo de la Marina", in *Proceso* (30-05-2019). Retrieved from: <https://www.proceso.com.mx/533485/tamaulipas-tres-meses-de-terror-bajo-el-yugo-de-la-marina>.
- FISCALÍA ESPECIAL PARA MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DEL PASADO (FEMOSPP) (2006): *Informe Documenta sobre 18 años de "Guerra Sucia" en México*. Retrieved from: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>.
- FINUCANE, B. (2010): "Enforced Disappearance as a Crime Under International Law: A Neglected Origin in the Laws of War", in *Yale Journal of International Law*, vol. 35, no. 1, pp. 171-197. Retrieved from: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol35/iss1/5/>.
- GALINDO, C., RAMÍREZ, S., & RODRÍGUEZ, J. M. (2019): "Historia, retos de mejora y cifras del registro de personas desaparecidas", in *Temas Estratégicos*, no. 70. Retrieved from: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4434>.
- GIGERENZER, G., & SELTEN, R. (eds.) (2001): *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge: MIT Press.
- GRIFFIN, C., & RUIZ, J. (1999): "The sociopathic police personality: Is it a product of the «Rotten Apple» or the «Rotten Barrel»?", in *Journal of Police and Criminal Psychology*, March, vol. 14, no. 1, pp. 28-37. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02813860>.
- GRINT, K. (2010): "Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership", in BROOKES, S., & GRINT, K. (eds.): *The New Public Leadership Challenge*, pp. 169-186. London, UK: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230277953_11.
- GUEVARA ROSAS, E. (2018): "Las muertes en México: ¿Daños colaterales o el producto de una política de seguridad fallida?", in *Amnesty International* (30-05-2019). Retrieved from: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/04/las-muertes-en-mexico-danos-colaterales-o-el-producto-de-una-politica-de-seguridad-fallida/>.
- HEAD, B. W. (2008): "Wicked Problems in Public Policy", in *Public Policy*, vol. 3, no. 2, pp. 101-118. DOI: <https://doi.org/10.1128/MCB.00567-07>.
- HEAD, B. W. (2018): "Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies", in *Policy and Society*, vol. 38, no. 2, pp.180-197. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>.
- HEAD, B. W., & ALFORD, J. (2008): "Wicked problems: The implications for public management", in *Panel on Public Management in Practice*. Retrieved from: <http://www.irspm2008.bus.qut.edu.au/papers/documents/pdf2/Head-WickedProblemsHeadAlfordFinal250308.pdf>.
- HOPPE, R. (2010): *The governance of problems: Puzzling, powering, and participation*. Bristol: The Policy Press.
- HUNTER, B. H. (2007): "Conspicuous Compassion and Wicked Problems The Howard Government's National Emergency in Indigenous Affairs", in *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, vol. 14, no. 3, pp. 35-51.
- INFOBAE (2019): "El número de militares en las calles de México incrementó con López Obrador al mando", in *Infobae* (30-05-2019). Retrieved from: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/04/09/el-numero-de-militares-en-las-calles-de-mexico-incremento-con-lopez-obrador-al-mando/>.
- INTERAMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR) (2015): *Situación de derechos humanos en México*. Retrieved from: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.
- INTERAMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR) (2018): *Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa*. Retrieved from: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MESA-es.pdf>.
- INTERAMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (IACOH) (2009): *Rosendo Radilla vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, no. 209*.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC) (2015): *Elementos Esenciales para Regular la Desaparición de Personas: documento de trabajo*. Retrieved from: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10093.pdf>.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC) (2017): *México: promulgación de una ley general para prevenir la desaparición de personas y responder a las necesidades de los familiares de personas desaparecidas* (16-11-2017). Retrieved from: <https://www.icrc.org/es/document/mexico-promulgacion-de-una-ley-general-para-prevenir-la-desaparicion-de-personas-y>.
- KHADEMIAN, A. M., & WEBER, E. P. (2008): "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", in *Public Administration Review*, vol. 68, no. 2, pp. 334-349. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.
- KLIJN, E. H., & KOPPENJAN, J. F. M. (2014): "Complexity in Governance Network Theory", in *Complexity, Governance & Networks*, vol. 1, no. 1, pp. 61-70. DOI: <https://doi.org/10.7564/14-CGN8>.

- KRAMER, F. D. (2011): "Irregular Conflict and the Wicked Problem Dilemma: Strategies of Imperfection", in *PRISM*, vol. 2, no. 3, pp. 75-100. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/26469133>.
- KREUTER, M. W., DE ROSA, C., HOWZE, E. H., & BALDWIN, G. T. (2004): "Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion", in *Health Education & Behavior*, vol. 31, no. 4, pp. 441-454. DOI: <https://doi.org/10.1177/1090198104265597>.
- LÆGREID, P., & RYKKJA, L. H. (2015): "Organizing for «wicked problems» – analyzing coordination arrangements in two policy areas", in *International Journal of Public Sector Management*, vol. 28, no. 6, pp. 475-493. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>.
- LE CLERQ ORTEGA, J. A., & RODRIGUEZ SANCHEZ LARA, G. (coords.) (2017): *Global Impunity Dimensions: GII-2017 Global Impunity Index*. Retrieved from: www.udlap.mx/cesij.
- LINARES, J. R. (2019): "Marco Antonio, estudiante de Prepa 8, fue víctima de desaparición forzada: tribunal", in *Proceso* (30-05-2019). Retrieved from: <https://www.proceso.com.mx/585046/marco-antonio-estudiante-de-prepa-8-fue-victima-de-desaparicion-forzada-tribunal>.
- LINDBLOM, C. E. (1959): "The Science of «Muddling» Through", in *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88.
- LINDBLOM, C. E. (1979): "Still Muddling, Not Yet Through", in *Public Administration Review*, vol. 39, no. 6, pp. 517-526. DOI: <https://doi.org/10.2307/976178>.
- LUSTICK, I. (1980): "Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions", in *The American Political Science Review*, vol. 74, no. 2, pp. 342-353. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/1960631>.
- MAJONE, G. (1989): *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- MARTÍNEZ, C. (2018). "Aumenta en un 60% desaparición forzada", in *Reforma*. Retrieved from: <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1338799>.
- MCCALL, R., & BURGE, J. (2016): "Untangling wicked problems", in *Artificial Intelligence for Engineering Design, Analysis and Manufacturing*, vol. 30, no. 2, pp. 200-210. DOI: <https://doi.org/10.1017/S089006041600007X>.
- MCCONNELL, A. (2018): "Rethinking wicked problems as political problems and policy problems", in *Policy & Politics*, vol. 46, no. 1, pp. 165-180. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557317X15072085902640>.
- MERRY, S. E. (2016): *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. Chicago: University of Chicago Press (Chicago Series in Law and Society).
- MERRY, S. E., DAVIS, K., & KINGSBURY, B. (eds.) (2015): *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in Law and Society). DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139871532>.
- MEZA, O.; CORONA, G. (2018): *Wicked Problems, Ready or Not?: A Comparative Overview on the Policy Preparedness to Address the Drug Policy Problem*. Working paper for the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP). Vancouver, Canada, 16-18 May 2018, 27.
- NATIONAL COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS (CNDH) (2001): *Recomendacion 26. Casos sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*. Retrieved from: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf.
- NEWMAN, J., & HEAD, B. W. (2017): "Wicked tendencies in policy problems: Rethinking the distinction between social and technical problems", in *Policy and Society*, vol. 36, no. 3, pp. 414-429. DOI: <http://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361635>.
- OFFICE OF THE UNITED STATES CHIEF OF COUNSEL FOR PROSECUTION OF AXIS CRIMINALITY (US-OPAC) (1941): "Document No. L-90", in *Nazi Conspiracy and Aggression*, Volume 7. Retrieved from The Avalon Project: <https://avalon.law.yale.edu/imt/l-90.asp>.
- OFFICIAL GAZETTE OF THE STATE OF GUERRERO (2012): *Ley Número 932 Por la que se crea la Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos durante la Guerra Sucia de los Años Sesenta y Setentas del Estado de Guerrero*. Retrieved from: [http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/628/%EF%83%96LEY%20NO.%20932%20CREA%20LA%20COMISION%20DE%20LA%20VERDAD%20\(19-DIC-11\).pdf](http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/628/%EF%83%96LEY%20NO.%20932%20CREA%20LA%20COMISION%20DE%20LA%20VERDAD%20(19-DIC-11).pdf).
- OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION (OJF) (2001): *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*. Retrieved from: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001.
- OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION (OJF) (2007): *Acuerdo A/317/06 del Procurador General de la República*. Retrieved from: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966412&fecha=26/03/2007.
- OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION (OJF) (2012): *Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*. (17-04-2012). Retrieved from: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrmdp.htm>.
- OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION (OJF) (2017): *Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. (17- 01-2017). Retrieved from: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS) (1994): *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*. Retrieved from: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-60.html>.

- PAL, L. A. (2011): "Assessing incrementalism: Formative assumptions, contemporary realities", in *Policy and Society*, vol. 30, no. 1, pp. 29-39. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.12.004>.
- PETERS, B. G. (2017): "What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program", in *Policy and Society*, vol. 36, no. 3, pp. 385-396. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.
- RITTEL, H. W. J. (1972): "On the Planning Crisis: Systems Analysis of the «First and Secon Generations»" in *Bedriftskonomen*, vol. 8, pp. 390-396.
- RITTEL, H. W. J., & WEBBER, M. M. (1973): "Dilemmas in a General Theory of Planning", in *Policy Sciences*, vol. 4, no. 2, pp. 155-169.
- ROBERTS, N. (2000): "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution", in *International Public Management Review*, vol. 1, no. 1, pp. 1-19. Retrieved from: <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/175>.
- ROJAS, A. G. (2018): "El dramático «caso Alvarado» que llevó a la Corte IDH a juzgar por primera vez a México por desapariciones forzadas", in *BBC Mundo* (27-04-18). Retrieved from: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43921261>.
- SALDÍVAR ARREOLA, R. & RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, I. (2018): "Análisis del léxico en diferentes registros textuales en la construcción del imaginario social del narcotráfico en México", in *Literatura y Lingüística*, no. 37, pp. 381-400. DOI: <https://doi.org/10.29344/0717621X.37.1388>.
- SALWASSER, H. (2004): "Confronting the implications of wicked problems: changes needed in Sierra Nevada National Forest planning and problem solving", in MURPHY, P. A., DENNIS, D., STINE, P. A. (eds.): *Proceedings of the Sierra Nevada Science Symposium Gen. Tech. Rep. PSW-GTR-193*, pp. 7-22. Albany, CA: Pacific Southwest Research Station, Forest Service, U.S. Department of Agriculture.
- SARTORI, G. (1970): "Concept Misformation in Comparative Politics", in *American Political Science Review*, vol. 64, no. 4, pp. 1033-1053. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958356>.
- SECCHI, D. (2011): *Extendable Rationality: Understanding Decision Making in Organizations*. New York, NY: Springer. DOI: <http://doi.org/10.1007/978-1-4419-7542-3>.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SESNSP) (2018): *Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas*. Retrieved from: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/mped/consulta-publica.php>.
- SIMON, H. A. (1973): "The structure of ill structured problems", in *Artificial Intelligence*, vol. 4, no. 3-4, pp. 181-201. DOI: [https://doi.org/10.1016/0004-3702\(73\)90011-8](https://doi.org/10.1016/0004-3702(73)90011-8).
- SIMON, H. A. (1996): *The sciences of the artificial*. Cambridge: MIT Press (Third Ed.).
- STONE, D. (2012): *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company (Third Ed.).
- SUNSTEIN, C. R. (2014): "Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation", in ZAMIR, E., & TEICHMAN, D. (eds.): *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*. Oxford: Oxford University Press.
- THALER, R. H., & SUNSTEIN, C. R. (2008): *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- UNITED NATIONS (UN) (2019): *Committee on Enforced Disappearances*. (31-05-2019). Retrieved from: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx>.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) (2015): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015, A/RES/70/1. Retrieved from: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) (1998): *Rome Statute of the International Criminal Court* (last amended 2010), 17 July 1998. International Criminal Court. Retrieved from: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) (2006): *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*. Retrieved from: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ced/pages/conventionced.aspx>.
- UNITED NATIONS (UN) (2015): *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*. México: Office of the High Commissioner for Human Rights, National Commission for Human Rights City. Retrieved from: https://www.hchr.org.mx/images/20151022_DesapForz_IBA_ONUDH_WEB.pdf.
- VAUGHAN, D. (1996): *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*. Chicago: The University of Chicago Press.
- VILLALOBOS, A. (2018): "Caso Marco Antonio: Crónica de una desaparición forzada", in *Proceso* (05-02-2018). Available at: <https://www.proceso.com.mx/521339/caso-marco-antonio-cronica-de-una-desaparicion-forzada>.
- WEICK, K. E. (2005): "Organizing and Failures of Imagination", in *International Public Management Journal*, vol. 8, no. 3, pp. 425-438. DOI: <http://doi.org/10.1080/10967490500439883>.
- WILSON, J. Q. (2013): *Thinking about Crime*. New York: Basic Books.
- WORLD BANK (2017): "Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)", in *Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (11-01-2019). Available at: <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX&view=chart>.
- XIANG, W. N., & HEAD, B. W. (2013): "Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation", in *Landscape and Urban Planning*, vol. 110, no. 1, pp. 1-4. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.11.006>.

- YU, Y. (2016): "Do Democratic Institutions Reduce Human Rights Violations or Just Prevent More Violations than Current Levels? An Exogenous Explanation of Human Rights Improvements in Democracies", in *The Korean Journal of International Studies*, vol. 14, no. 3, pp. 415-446. DOI: <https://doi.org/10.14731/kjis.2016.12.14.3.415>.
- ZAVALETA, N. (2018): "Fiscalía de Veracruz suma acusación contra Javier Duarte; ahora por desaparición forzada", in *Proceso* (30-05-2019). Available at: <https://www.proceso.com.mx/537566/fiscalia-de-veracruz-suma-acusacion-contra-javier-duarte-ahora-por-desaparicion-forzada>.
- ZIMBARDO, P. G. (2007): *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*. New York: Random House.



(Re)pensar la intermediación laboral del Servicio Público de Empleo en Argentina a partir de la experiencia internacional

(Re)thinking labour intermediation service in Argentina based on international experience

María Eugenia Sconfienza

CEIL-CONICET Centro de Estudios e Investigaciones Laborales
del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9405-236X>
eugeniasconfienza@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

PhD. en Ciencias Sociales (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA), Mgtr. en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO), Especialista en Organizaciones sin Fines de Lucro (Universidad de San Andrés). Becaria Posdoctoral CONICET Argentina. Líneas de acción: Políticas Activas de Mercado de Trabajo, Servicio Público de Empleo, Reinserción laboral, Pobreza, Desigualdad, Desaliento Laboral, Exclusión, Desempleo, Responsabilidad Social Empresaria y Tercer Sector.

RESUMEN

Argentina presenta un escenario en el cual un segmento cuantitativamente significativo se encuentra en situación de desempleo, subocupación involuntaria e informalidad. La escasez de empleo agravada de mecanismos de reclutamiento altamente restrictivos para los trabajadores de menor calificación, redundan en una desigualdad en el acceso al empleo, cada vez más marcada.

Teniendo en consideración que el argentino es un Servicio Público de Empleo con apenas algo más de quince años de existencia, el camino recorrido por otros países puede ser un invaluable consejero para pensar adaptaciones de experiencias exitosas al caso local. En este compendio analítico, haciendo uso de una metodología de análisis de casos, se plantea un ejercicio que permite, en una primera instancia dimensionar el diagnóstico de situación local y luego, proyectar la potencialidad de adaptación de estrategias más efectivas de intermediación laboral para el acceso al empleo de personas en situación de exclusión.

Entre los hallazgos principales, la evidencia internacional muestra por una parte, que las Políticas Activas de Mercado de Trabajo deben ser enmarcadas por una visión en la cual la inclusión sea considerada estratégica para el crecimiento de un país. Por otra parte, diversas experiencias de políticas de intermediación laboral pueden ser interesantes de adaptar e implementar a la realidad local. Es el caso del *profiling*, el acompañamiento reforzado, el aprovechamiento de herramientas tecnológicas, y la generación de alianzas con el tercer sector y con el sector privado.

PALABRAS CLAVE

Desempleo; pobreza; políticas activas de mercado de trabajo.

ABSTRACT

Argentina poses a setting in which many people are either unemployed, involuntarily underemployed or working in the informal sector. Employment scarcity worsens due to the recruiting mechanisms, which are highly restrictive for vulnerable people, and lead to greater inequality in the access to the labor market.

Since the Public Employment Service has only been present for 15 years in Argentina, the path followed by other countries can become an invaluable advisor when it comes to adapting successful experiences to the local setting. Within this analytical summary, and using a model case study methodology, an exercise is proposed. Such exercise allows for the evaluation of the local diagnosis and the assessment of the adaptation potential that the most effective labor intermediation strategies have.

One of the main findings is that international evidence shows that the Active Labor Market Policies must be framed within a perspective which considers that inclusion is strategic for the growth of a country. Furthermore, it could be interesting to adapt and implement diverse policies of labor intermediation in the local framework. This is the case of profiling, reinforced guidance, the avail of technological tools and the creation of partnerships with the third sector, as well as with the private sector.

KEYWORDS

Unemployment; poverty; active labour market policies.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA RAZÓN DE SER DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO. 2. EL EMPLEO EN ARGENTINA. 2.1. LA ESTRUCTURA LABORAL PRODUCTIVA ARGENTINA. 2.2. SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE ARGENTINA, APROXIMACIONES RESPECTO DE UN ORGANISMO AÚN JOVEN. 3. CONOCER, ADAPTAR E IMPLEMENTAR A PARTIR DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL. 3.1. DESTINATARIOS DE LOS SPE. 3.1.1. Desempleados de larga duración. 3.2. METODOLOGÍAS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO. 3.2.1. *Profiling*. 3.2.2. Acompañamiento. 3.3. ALIANZAS ESTRATÉGICAS. 3.3.1. Tercer Sector. 3.3.2. Sector Privado. 3.4. PROCESOS IT EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Aspirar al desarrollo, requiere de una mirada holística que reconozca la necesidad de repensar instituciones, pero también de innovar mediante prácticas y políticas públicas claves que permitan desmalezar el sendero que puede conducir al desarrollo.

El planteo de este documento centraliza la atención en un aspecto nodal, inherente al crecimiento de toda nación, la inclusión laboral. Inclusión como estrategia, corriendo la mirada que típicamente asocia la inclusión a la asistencia. En esta línea de pensamiento también se ubica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuando argumenta acerca de la ineficiencia de la desigualdad (CEPAL, 2018a). Si se asocia la inclusión laboral a la idea de asistencia, las personas al margen del sistema productivo emergen como seres pasivos receptores de ayuda. Sin embargo, entender el potencial de crecimiento que cada uno de los habitantes de un país puede aportar, constituye la clave del crecimiento con desarrollo.

La humanidad atraviesa un proceso de cambio que discute la centralidad del trabajo, no tanto desde una visión filosófica, sino a partir de la necesidad de encontrar respuestas que permitan entrever algo de claridad en el pantano que la robotización trae, donde el paradigma de un trabajo a sueldo al estilo siglos XIX y XX comienza a desdibujarse. ¿Hacia dónde vamos y cuáles son los modelos de relaciones sociales productivas que surgirán? es aún incierto, aunque comienzan a asomar algunas modalidades de trabajo y relacionamiento productivo que aún resultan difíciles de categorizar. Sin embargo, en el transcurrir de este proceso, el medio de subsistencia que asegura derechos y la cobertura de las necesidades básicas de las personas, continúa siendo el trabajo asalariado registrado en la seguridad social.

La coyuntura se presenta como tierra fértil para el cambio de paradigma excluyente hacia uno inclusivo, cuando entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) promovidos en el año 2016 por la Organización de Naciones Unidas (ONU) a los que aspira la humanidad en el año 2030, los números 1, 8 y 10 plantean: el fin de la pobreza, el trabajo decente y el crecimiento económico y, la reducción de las desigualdades respectivamente.

La región latinoamericana, caracterizada por una fuerte desigualdad, ha evidenciado una notable mejora en la distribución del ingreso desde inicios de la década del 2000, lo que abona aún más el terreno para propiciar el desarrollo. En el período 2002 y 2012, la participación del quintil de mayores recursos pasó de ser 10,7 veces mayor a la del quintil de menores ingresos a 7,2 veces. La tendencia a la reducción de

la desigualdad continuó, aunque de manera más moderada siendo esta relación para el año 2016 de 6,8 (CEPAL, 2018b: 43).

El seductor horizonte que plantean los ODS, encuentra una situación social y laboral para la región que lejos de ser la ideal, aún debe, en once años, superar una tasa de pobreza que se sitúa –para el año 2016– en 30,7% –186 millones de personas–, de los cuales el 10%, se encuentran en situación de indigencia (CEPAL, 2018b: 88). Si bien la relación entre desigualdad, pobreza y empleo es compleja, está comprobado que estas dos primeras atentan contra el crecimiento (BID *et al.*, 2015: 147). Uno de los factores que inciden en la prevalencia de estas problemáticas, suele ser la falta de empleo en general y digno en particular. Y, aunque las trampas que limitan la salida de la pobreza son diversas, la ausencia de canales de acceso al empleo es una de las más poderosas. Frente a esta realidad, el lugar de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), es el de propiciar un medio que abogue por igualar el acceso al empleo de la población. En particular son las acciones de intermediación laboral, los *outputs* de comprobada efectividad frente a las necesidades de integración socioeconómica de la población más vulnerable. Es por ello, que entre las diversas intervenciones de los SPE, se ha seleccionado analizar, aquellas afines a la intermediación laboral.

Aquí se propone, a la luz de prácticas de otras naciones en las que los SPE tienen una larga tradición –principalmente europeas–, generar un espacio de reflexión en el que estas experiencias puedan ser una herramienta de utilidad para pensar el lugar que el SPE argentino puede, al menos desear, ocupar en el camino a recorrer los próximos años en miras a los ODS.

El documento se estructura de la siguiente forma: una primera sección describe en términos generales la naturaleza de los SPE, detallando sus principales atribuciones y el lugar que ocupa como política de empleo. La segunda, sección brinda al lector una caracterización de la coyuntura socioeconómica argentina y la configuración del SPE Argentino. La tercera parte del documento, da cuenta de algunos rasgos destacables de la experiencia internacional centrandolo en: por una parte, uno de los principales segmentos destinatarios de los SPE, los desempleados de larga duración y por otra, en las metodologías de atención al público (*profiling* y acompañamiento). En esta sección además, se proporciona información relativa a la diagramación de alianzas por parte de los SPE y a los procesos tecnológicos implicados en las estrategias de intermediación laboral. Finalmente las conclusiones pretenden compendiar los principales hallazgos del trabajo de investigación.

1. LA RAZÓN DE SER DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT), internacionalmente reconocidas como *Active Labor Market Policies* (ALMP), refieren a aquellas que propician en forma directa el ingreso al mercado laboral de trabajadores. En contraste, las políticas que persiguen el propósito de mitigar necesidades económicas del desempleo y aliviar el riesgo de pobreza asociado a la caída de ingresos como producto de la pérdida de empleo (OIT, 2012), –es el caso del seguro de desempleo, retiros anticipados o transferencias de ingresos– pero que no están diseñadas para mejorar la empleabilidad, se denominan pasivas (Betcherman *et al.*, 2000).

Los SPE tienen la finalidad de facilitar la activación laboral y han demostrado ser más equitativos en la distribución de vacantes laborales en comparación con el mercado privado (Holzner y Watanabe, 2015)¹. Resultan ser los actores protagonistas en el escenario que facilita la activación de los trabajadores en situación de mayor desventaja². Disponen de estrategias de intervención para acompañar los procesos laborales a través del relacionamiento tanto con demandantes como oferentes de empleo para lo cual implementan acciones de interacción, reclutamiento, acompañamiento, orientación y formación (Fretel *et al.*, 2016: 47)³.

Estas políticas de intervención focalizan sus acciones en lo que la literatura de la segmentación suele denominar como trabajadores *outsiders*. Estos trabajadores suelen disponer de bajas credenciales educativas y estar al margen de empleos estables y protegidos por el sistema de seguridad social. Es en estos mercados laborales segmentados que se pone en evidencia la desigualdad real (Häusermann y Schwander, 2010).

¹ Corresponde mencionar –aunque no sea eje de este documento– la existencia de estudios que argumentan que es en los SPE donde suelen proliferar los empleos menos remunerados y protegidos (RUEDA, 2015).

² Para un mayor detalle acerca de la evolución de las atribuciones de los SPE desde una perspectiva histórica, véase PHAN *et al.*, (2001).

³ Acerca de las atribuciones de los Servicios Públicos de Empleo, véase OIT (2016b).

Cada servicio de empleo tiene Oficinas de Empleo (OE) locales que operan a nivel territorial, cuya cuantía varía según el país. Sin dejar de destacar la centralidad de las prácticas de formación y orientación laboral, este trabajo de investigación centra su análisis en las prácticas de intermediación laboral. Parte de esta elección radica en el diagnóstico compartido entre diversos expertos que, al analizar el impacto de diversas PAMT, coinciden en que los programas de entrenamiento tienden a tener un moderado impacto en las perspectivas de incorporación al empleo de las personas desempleadas (Kluve *et al.*, 2007) mientras que cuando se combinan con estrategias de intermediación laboral tienen mayor impacto.

El primer mecanismo de reclutamiento de cualquier empleador es a través de contactos, independientemente del contexto que se analice y su nivel de desarrollo. Los trabajadores referidos constituyen el mecanismo de reclutamiento por excelencia⁴. No obstante, a partir del momento en que la búsqueda «sale» del círculo de influencia del empleador, es cuando entran en juego otros actores.

El abanico de entidades que nuclea búsquedas de empleo se conforma de consultoras privadas, bolsas de empleo, portales de internet, sindicatos y oficinas de empleo. El foco de análisis en este documento se circunscribe estrictamente a éstas últimas. Se analiza la intermediación laboral que es llevada a cabo por el Estado nacional en forma centralizada, o en las OE jurisdiccionales que pueden o no según el caso, estar integradas a una estrategia nacional. Esta decisión tiene su sustento en el hecho de que el Estado (independientemente de su esfera de influencia: nacional, provincial o municipal –departamental o estatal, según el país–), es el actor principal en la tarea de integrar a los grupos más vulnerables al mercado de trabajo.

Existen tantos modelos de SPE como de países, en los que las dinámicas y por tanto incidencia, son diversas. Mientras algunos solo proveen información de vacantes, otros se comprometen de forma activa en la tarea de hacer coincidir trabajadores con empleos (Wadauer *et al.*, 2015: 7), mientras algunos se focalizan en tareas de formación y/u orientación, otros plantean estrategias de abordaje integrales para lograr la inclusión laboral y, mientras algunos obedecen a un modelo nacional centralizado, otros tienen un fuerte arraigamiento local que los diferencia sustancialmente unos de otros.

Independientemente de las atribuciones propias de cada SPE, pueden listarse *grosso modo* en base a European Commission (2013) y el Convenio núm. 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las siguientes facultades:

- Mejorar la transparencia del mercado laboral y aportar pruebas para respaldar el diseño de políticas.
- Asegurar estándares para las PAMT.
- Identificar las necesidades del mercado laboral y las ofertas de servicios disponibles.
- Recoger y analizar, en colaboración, si fuera oportuno, con otras autoridades, y con los empleadores y los sindicatos, toda la información disponible sobre la situación del mercado del empleo y su probable evolución.
- Permitir que los agentes del mercado laboral cooperen e innoven.
- Formar alianzas.
- Actuar como proveedores de servicios suplementarios cuando ocurre una falla en el mercado.
- Garantizar la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores, ayudando a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas.
- Llevar un registro de las personas que soliciten empleo; tomar nota de sus aptitudes profesionales, de su experiencia y de sus deseos; interrogarlas a los efectos de su empleo; evaluar, si fuere necesario, sus aptitudes físicas y profesionales, y ayudarlas a obtener, cuando fuere oportuno, los medios necesarios para su orientación o readaptación profesionales.
- Obtener de los empleadores información detallada de los empleos vacantes que hayan notificado al servicio, y de las condiciones que deban cumplir los trabajadores solicitados para ocupar estos empleos.
- Colaborar en la administración del seguro y de la asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados.

Existen SPE en diversos países, sin embargo, a nivel internacional son tres las organizaciones principales que nuclean información, realizan eventos de transferencia e intercambio, generan reportes y otras herramientas prácticas, con el objeto de difundir experiencias de diversas latitudes para investigadores, ciudadanos, organismos de gobierno y otros actores interesados. Parte del contenido de este análisis se ha nutrido de estos insumos.

⁴ Véanse ALVA, *et al.*, (2017) para el caso Español y SCONFENZA (2017b) para el caso argentino.

Por una parte, la OIT –organismo fundado en 1919–. Por otra parte, en el año 1988 impulsado por Canadá, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y Estados Unidos, junto con la OIT, se fundó la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) cuya secretaría ejecutiva se encuentra en Bruselas. Y, a nivel regional, la Unión Europea con el propósito de maximizar la eficiencia de los SPE de la región, en 2014 tomó la decisión de crear la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo que comprende a los 28 países miembros de la Unión Europea, Noruega e Islandia. Estos tres organismos permiten identificar buenas prácticas y propiciar el aprendizaje mutuo así como promover la modernización y el fortalecimiento de los SPE, permitiendo a los países miembros o no, disponer de un faro de referencia para analizar y optimizar sus SPE.

Mientras que el uso del SPE en algunas partes del mundo es extendido –a modo de ejemplo, en el Reino Unido, el 39% de todos los establecimientos utilizaron las oficinas de empleo para el año 2011 (Pollard *et al.*, 2012), mientras que para el caso alemán, entre los años 2005 y 2010, casi el 50% del total de las vacantes pasó por el SPE local (Holzner y Watanabe, 2015)–, para el grueso de la población que habita Argentina, ya sean empleados o empleadores, el Servicio Público de Empleo local resulta aún desconocido. Para la mayoría de los países con mayores niveles de protección social y desarrollo, esta herramienta es el mecanismo a partir del cual se ejecutan diversas políticas de empleo, entre las que la «intermediación laboral» es central. Si bien para el caso argentino no existen datos y en la región, en términos generales tampoco abundan, la escasa información disponible destaca que actualmente, aproximadamente solo el 1% de las contrataciones que tienen lugar en Colombia es producto de los servicios del mercado de trabajo que brinda la Agencia Pública de Empleo y en Brasil esa cifra asciende a solo el 3,8%. Ello da muestras de un protagonismo de estas prácticas muy inferior al de las economías avanzadas como la Unión Europea donde el promedio en 2012 fue de 9,6% (OIT, 2016a: 158).

2. EL EMPLEO EN ARGENTINA

2.1. La estructura laboral productiva argentina

A modo contextual, la región latinoamericana –y Argentina no escapa a ello–, encuentra como desafío principal en términos de crecimiento económico, el avance en especializaciones más competitivas, particularmente actividades asociadas a la industria y el desarrollo tecnológico. Argentina no logra llevar a cabo la regeneración de un tejido productivo que involucre proyectos de envergadura industriales, con potencial para movilizar y dinamizar capacidades productivas existentes y para promover y apalancar el desarrollo de nuevas actividades y tecnologías (Porta, 2016). Resulta necesario, para sostener un proceso de desarrollo de largo plazo, una mejora de la relación entre la elasticidad-producto de las exportaciones e importaciones, tanto sea cambiando la composición de la canasta exportable como sustituyendo eventualmente importaciones en sectores estratégicos e incrementar las capacidades productivas, tecnológicas e innovadoras del aparato productivo doméstico (Porta *et al.*, 2017).

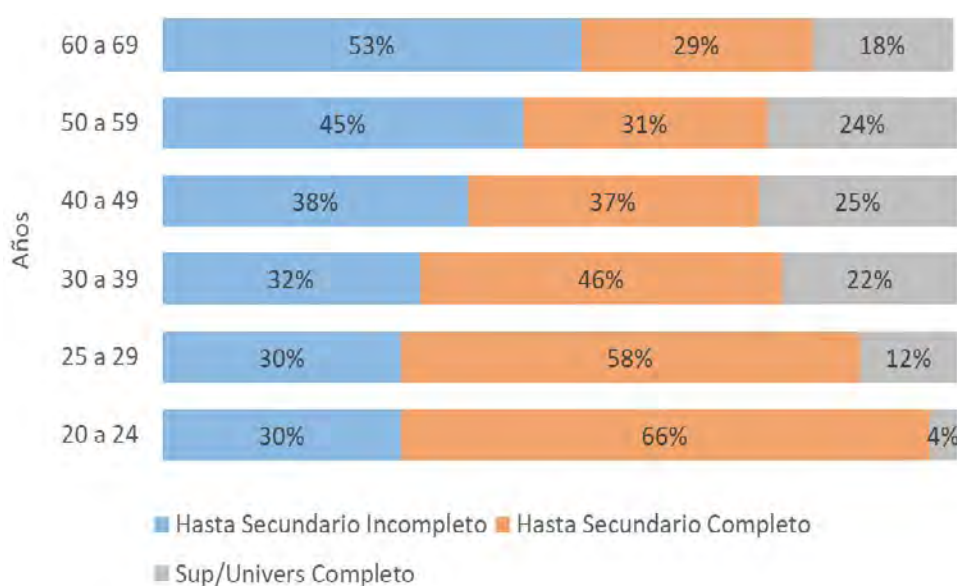
Cuando se analiza la estructura productiva de los últimos años, puede observarse que desde 2003 hasta 2005/6, se da un incremento de la productividad acelerado que se explica principalmente por la activación de la capacidad productiva ociosa resultante de la crisis que azotó al país en 2001, así como por la implementación de decisiones en materia de protección social hacia la transferencia directa de ingresos a los hogares más pobres. De este modo, hasta 2015 se consolidó un nuevo régimen de crecimiento derivado de un cambio importante en las condiciones macroeconómicas y en particular por los estímulos sostenidos a la expansión de la demanda interna y por el nivel de tipo de cambio. En este período, se ha logrado expandir el ingreso, apuntalar la redistribución del ingreso, ocupar mano de obra y mejorar la cobertura y el impacto de las políticas sociales. Pero la estructura productiva ha puesto límites a la posibilidad de sostener y profundizar esos procesos, una vez que la coyuntura internacional se tornó relativamente restrictiva y que se debilitó la eficacia de las políticas de expansión de la demanda. Porta (2016) sostiene que se trata de un sistema productivo bastante diversificado y, a la vez, fuertemente heterogéneo, desequilibrado e insuficientemente integrado a nivel nacional y caracterizado por una productividad media relativamente baja.

Argentina conjuntamente con otros países de la región, protagoniza el escenario en el cual entre los años 2000 y 2015, la proporción de ocupaciones que requirieron de trabajadores poco calificados disminuyó del 19,6% al 19%, mientras que la proporción de ocupaciones que requirieron de trabajadores medianamente calificados se redujo 1,5 puntos porcentuales (p. p.) y alcanzó el 61,1% del empleo. En contraste, la proporción de ocupaciones que requirieron de trabajadores altamente calificados se incrementó del 17,6% a 19,9% del

empleo. La oferta de calificaciones en la región (en términos de calidad y cantidad de las competencias adquiridas) ha sido en general inadecuada. De este modo, se hace difícil escapar a la realidad en la que la baja productividad y la excesiva dependencia de la exportación de productos primarios siguen siendo la norma y no puede obviarse la imperiosa necesidad de profundizar en medidas que tiendan a mejorar la calificación de los trabajadores (OIT, 2016b), promover la inversión y proyectar un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

En esta línea, la estructura educativa argentina, según lo evidencian los datos para el 2018, muestra que, del total de la población, menos de un cuarto ha finalizado estudios superiores o universitarios y que el bajo nivel educativo, se intensifica a mayor edad (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO SEGÚN GRUPOS ETARIOS. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) – II Trimestre 2018.

En relación al nivel de calificación de la población ocupada, 9 % se desempeña como profesional, 18,3 % como técnico, 50,4 % realiza tareas operativas y 20,3 % tareas no calificadas⁵.

La tasa de pobreza para la Argentina es de 32 %. Entre el primer y segundo trimestre de 2018, la misma se incrementó en casi 5 p. p. El 6,7 % se constituye de personas que no disponen de ingresos para acceder a una canasta básica de alimentos, es decir, son indigentes. Y, para ciertas provincias como Corrientes, la pobreza representa la realidad de casi la mitad de sus habitantes –49 %–⁶.

¿Cómo se plantea esta realidad en el mercado laboral local? En el país, el desempleo afecta al 9,1 %, de los cuales una tercera parte son Desempleados de Larga Duración (DLD), es decir buscan empleo desde hace más de un año. Esta cifra sumada a la tasa de subocupación demandante –8,7 %– alcanza el 17,8 % de la población económicamente activa. Asimismo, del universo de personas ocupadas, una de cada tres se encuentra trabajando sin aportes jubilatorios –35,3 %– cifra que para el caso de la región del noroeste argentino asciende al 42,3 %⁷.

Quienes atraviesan los mayores niveles de exclusión sociolaboral, tienden a presentar trayectorias ocupacionales signadas por períodos de desempleo, inactividad involuntaria y ocupaciones informales intermitentes como mecanismos de subsistencia. Según Mauricio (2018), los años recientes permiten ubicar tres etapas diferenciadas en materia de informalidad. La primera entre 2003 y 2008 cuando se registró una disminución de 12 p. p.; la segunda entre 2008 y 2015 cuando la disminución fue solo de 4 p. p. y; la tercera desde 2015 a 2018, pe-

⁵ Datos para el II trimestre 2018 EPH-Indec. Téngase en cuenta que 1,2 % se declara como ocupado «no definido» respecto de la calificación de su ocupación principal.

⁶ Datos para el II Semestre 2018, EPH-Indec.

⁷ Datos para el IV Trimestre 2018 EPH-Indec.

riodo en el que puede observarse que este indicador comenzó a subir. Ahora bien, la autora destaca que del total de trabajadores que se han formalizado, el 60 % obedece a casos en los cuales se «blanquea» a un trabajador que se encontraba trabajando de manera no registrada⁸. Esto además ha beneficiado a individuos con mayor nivel educativo, empleados en compañías medianas o grandes, con mejores salarios y con mayor antigüedad en sus puestos de trabajo. Ello, en detrimento de quienes no cuentan con estas características. Este proceso entonces, ha recrudecido la brecha que divide a los trabajadores más vulnerables de aquellos registrados.

Complementariamente a la descripción precedente, cabe señalar que para el III trimestre de 2018, el Coeficiente de Gini, herramienta para medir el nivel de desigualdad de ingresos de la población, se ubicó en 0,424. Los indicadores mencionados evidencian un escenario con una fuerte deuda por saldar si lo que se busca es un mercado laboral más justo y equitativo que propicie el fin, o al menos, la reducción de la pobreza.

Los procesos que hacen a una estructura productiva de bajo desarrollo no son solo la resultante de las condicionalidades de la fuerza de trabajo, sino también de la ausencia de programas a mediano plazo de desarrollo productivo y formación complementarios. Parte de esta responsabilidad es la que asumen los SPE en el mundo. En miras a la estrategia de desarrollo de cada país, estos dispositivos, acompañan la (re) inserción laboral de las personas, al mismo tiempo que orientan la oferta de formación que se requiere en función de la planificación productiva y de inversión económica a la que se aspira.

Según la OIT (2017), en América Latina uno de cada nueve trabajadores recibe algún tipo de formación a lo largo de un año de referencia, mientras que esta cifra para el caso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) supera el 50 %. Cabe destacarse que, en varios de estos casos, suelen imperar esquemas de formación continua que, si bien son encabezados por el sector público, también cuentan con la presencia de empleadores y sindicatos. Este esquema tripartito permite el avance de instancias de formación profesional orientados al desarrollo productivo en estrecho vínculo con la innovación y la tecnología. De esta manera se fortalecen el dictado de esquemas formativos hacia el desarrollo de competencias y habilidades afines a la demanda real.

En Argentina, el ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a través de los Consejos sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional, desarrolla espacios de diálogo social para el diseño, formulación y planificación de políticas sectoriales en materia de formación profesional. Sin embargo, no se cuenta con registros de evaluaciones de los cursos de formación que den cuenta del nivel de adecuación de éstos respecto de la demanda laboral real y la efectiva reinserción laboral posterior de los trabajadores capacitados.

Teniendo en cuenta el escenario argentino, resulta innegable que el mayor éxito de las PAMT estará sujeto a la generación de nuevos puestos de trabajo, mayor nivel de desarrollo, así como un adecuado acompañamiento en términos de formación y proyección. Las PAMT no crean en sí mismas nuevos empleos, al menos en el corto plazo, sólo en combinación con otras políticas como la industrial ayudan a impulsar la creación de empleo (Bredgaard, 2015). Ahora bien, en el mientras tanto, las economías en desarrollo pueden intentar acompañar estos procesos e incidir para fomentar la «inclusión» como paso necesario y estratégico para el desarrollo, mediante la intervención del SPE como política central de acompañamiento en este proceso de mejora. La implementación de medidas que aseguren mayores posibilidades de inclusión de los segmentos tradicionalmente excluidos, mejorando su acceso al empleo, resultan ser condiciones elementales para sentar las bases de salida de la pobreza. En este esquema de pensamiento, si los vientos acompañan el provenir de la región, a mediano y largo plazo, podrá pensarse al SPE como un aliado estratégico, no ya solo en términos de inclusión, sino para el desarrollo integral del país.

2.2. Servicio Público de Empleo de Argentina, aproximaciones respecto de un organismo aún joven

La configuración actual del SPEA (Servicio Público de Empleo Argentino), es el producto de un proceso iniciado hace tan solo 16 años. Si se tiene en cuenta que los indicios de institucionalización de estos organismos en Inglaterra datan de los primeros años del siglo xx, en Alemania de la década de 1920 y en España de la década de 1930⁹, se puede pensar que se trata de un SPE que se encuentra aun dando sus primeros pasos.

En términos normativos, en el año 2003 se lleva a cabo el Plan Integral para la Promoción del Empleo (Resolución núm. 256 del MTEySS). Luego de dos años, en 2005, se crea la Unidad de Servicios de Empleo

⁸ Téngase en cuenta que las otras posibilidades que puede evidenciar la registración son: la contratación de trabajadores que se encuentran inactivos o desocupados y la rotación voluntaria de los trabajadores en empleos no registrados hacia otros empleos registrados.

⁹ Para un desarrollo histórico del SPE Español, véase SUÁREZ *et al.* (2015).

(Resolución núm. 176 MTEySS) y su Reglamento Operativo (Resolución núm. 316 MTEySS), y crean las Direcciones de Servicios de Empleo y de Gestión Territorial (Decreto núm. 628), cuyo organigrama se aprueba un año más tarde, en 2006 (Resolución núm. 11 MTEySS). El propósito de la Red Nacional de SPE, constituida como tal en el año 2005 consiste, entre otras funciones, como se desprende de la normativa señalada, en brindar apoyo y asesoramiento en lo que respecta a los procesos de búsqueda de empleo, orientación laboral, generación de empleo autónomo, y orientación a postulantes a los programas de empleo. La evolución en cantidad de Oficinas de Empleo según datos disponibles¹⁰ es la siguiente: para el año 2005 existían 62 OE, cuatro años más tarde se habían creado 248 más, luego de cuatro años se crearon 259; y para 2015, 62 más, alcanzando en ese año 631. En la actualidad, según datos oficiales existen 630 OE distribuidas en el territorio nacional, que gozan de cierta autonomía para la ejecución de las políticas de empleo a nivel local.

Entre los años 2006 y 2014 puede identificarse una etapa de consolidación, expansión territorial e implementación de programas de formación. En el año 2008 se crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; en el 2012, el Departamento de Articulación y Construcción de la Red de Servicios de Empleo (Resolución núm. 100 MTEySS); en el año 2013 se crea el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), implementado con el propósito de promover y apoyar la finalización de los estudios para jóvenes de entre 18 y los 24 años y; en el año 2014 se crea el programa PROEMPLEAR, como iniciativa para proteger los puestos de trabajo, promover el empleo registrado y facilitar la inserción laboral, haciendo especial hincapié en los jóvenes.

Finalmente, la etapa que se circunscribe al trienio 2015-2018 puede identificarse como un período de estancamiento en el cual resulta desatinado avanzar en una caracterización debido a que, por el momento, no es posible identificar rasgos distintivos que permitan comprender el horizonte al que se dirige el organismo. Téngase en cuenta que producto del cambio en la titularidad del MTEySS luego de la contienda electoral de 2015 se sucedió un proceso de recambio considerable de funcionarios y que en 2018 el MTEySS pasó a ser la Secretaría de Trabajo y Empleo (Decreto 802/2018) bajo la órbita del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo.

Más allá de las oscilaciones recientes, lo cierto es que Argentina desde el año 2003, cuenta con un SPE que ha extendido y fortalecido su presencia y estructura institucional y, cuya implementación se encuadra en el Convenio número 88 de la OIT ratificado por Argentina el 24 de septiembre de 1956¹¹ y por lo estipulado en la Ley Nacional de Empleo núm. 24.013 sancionada en 1991 cuyos artículos 130, 131 y 132 establecen que el MTEySS:

organizará y coordinará la Red de Servicios de Empleo, gestionará los programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo y llevará el registro de trabajadores desocupados (...) La Red de Servicios de Empleo tendrá como función la coordinación de la gestión operativa de los Servicios de Empleo a fin de garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector (...) Las provincias podrán integrarse a la Red de Servicios de Empleo por medio de convenios con el MTEySS, por los cuales se tenderá a facilitar la descentralización a nivel municipal de la gestión de dichos servicios. Asimismo, el MTEySS promoverá la integración a la Red de Servicios de Empleo de las organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro.

Previamente a resumir algunas de las características más significativas del SPEA, con el objeto de brindar una aproximación más acabada de la situación laboral argentina, se presenta información descriptiva acerca de la inversión presupuestaria asociada a la temática. En esta línea, cabe mencionar la existencia de información documental entre los que pueden citarse los casos de Estonia, Letonia y Dinamarca (Kalvāne, 2015), Suecia (Andersson *et al.*, 2013)¹² o un agregado de 31 países (Escudero, 2015) en los que se afirma que a modo de ejemplo, que el presupuesto destinado al SPE en relación al Producto Bruto Interno (PBI), puede resultar un indicador sustancial para determinar información a utilizar en las evaluaciones de SPE.

En Argentina, progresivamente se ha destinado una proporción cada vez más acotada del PBI a programas de empleo y seguro de desempleo. Si bien la crisis acontecida en 2001 requirió de posteriores esfuerzos en materia de políticas y programas sociales y de empleo, el achicamiento ha sido permanente, pasando

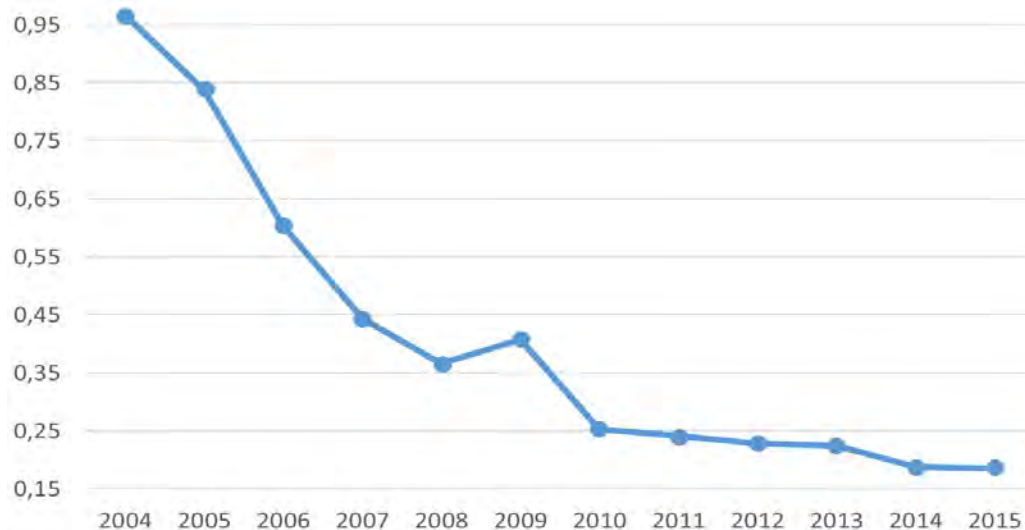
¹⁰ HELBIG *et al.* (2015).

¹¹ A través de este convenio que data del año 1948, los Estados miembros se comprometen al firmarlo, a «garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo».

¹² Téngase en cuenta, que casos como Suecia, cuentan además con una larga tradición en materia de evaluación de PAMT (KLUVE *et al.*, 2007).

de representar en 2004 el 0,97 % de gasto público en porcentaje del PBI a 0,19 % en 2015. Asimismo, en el año 2018, según los datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, sólo el 0,15 % del presupuesto destinado al ex MTEySS corresponde al SPE.

GRÁFICO 2. GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO NACIONAL EN PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO (EN PORCENTAJE DEL PBI 2004-2015)



Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica – Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en base a Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión y presupuestos.

A modo de resumen, se listan a continuación algunas características que permiten pintar el cuadro de situación actual del SPEA:

- El hecho de tener pocos años de existencia acarrea diversas dificultades, entre las que se pueden mencionar aquellas relativas a la madurez organizativa y la creación de capacidad institucional, pero principalmente, la ausencia de una «cultura de intermediación laboral estatal» como mecanismo arraigado en las organizaciones públicas, pero también privadas y de la sociedad en general. Según Mazza (2003), en la región latinoamericana los SPE han tenido la reputación de estar politizados por las autoridades locales y regionales, lo que ha desalentado al sector privado de trabajar más directamente con las OE.
- El grueso de las políticas de mercado de trabajo de Argentina reciente, muestran un foco en instancias de formación y capacitación dirigidas casi exclusivamente al público de entre 18 y 24 años de edad que no siempre encuentran una relación directa con futuras incorporaciones al mundo del trabajo¹³. Parte de ello, obedece a una financiación solicitada al Banco Mundial con el objeto de implementar el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (de incentivos económicos para la formación) en el período 2014-2017.
- Las OE se encuentran coordinadas en forma conjunta por los municipios locales y las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) dependientes del MTEySS. Esta dinámica mixta ha llevado a que proliferen algunas tensiones entre Nación y municipios (Casalis, 2013) y que se haga visible cierta fragmentación territorial dado que las prácticas de las OE no siempre condicen con las necesidades locales ni las disposiciones nacionales. En ocasiones, ello ocurre debido a una ausencia de un diagnóstico preciso previo a la instalación de una OE, o por ausencia de evaluaciones periódicas que permitan redireccionar y adecuar las prácticas en materia de políticas de empleo¹⁴.

¹³ Esta lógica parece primar en toda la región, ya que las iniciativas de capacitación son el tipo de política más popular en América Latina y el Caribe en términos de proporción del gasto de las políticas activas de mercado de trabajo (OIT, 2016a).

¹⁴ Un documento de diagnóstico de referencia al respecto para el caso argentino es el informe de la CEPAL «Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos» (2005).

Complementariamente, parte del éxito en materia de inclusión y orientación laboral se encuentra afectado a su vez por el nivel de fluidez de la comunicación y cooperación existente entre los dos niveles de gobierno, y en ocasiones también el gobierno provincial –estructuras políticas que a su vez sufren permanentes modificaciones cada cuatro años debido a los procesos electorales en las tres jurisdicciones (municipio, provincia y Nación)–.

- Las OE cuentan con un software informático a través del cual se registra la información de la oferta de empleo y se vincula con la demanda. Este instrumento fue donado por el organismo de gobierno de Italia, Italia Lavoro, y si bien permite el registro de los aspirantes a empleos, presenta limitantes ya que hoy en día no logra resolver todas las necesidades de las OE –como el registro de actividad de la demanda de empleo, o la conciliación de información entre distintas OE afiliadas a diversas GECALes–.
- Centrando la atención en la intermediación laboral, es posible identificar que esta tarea encuentra en los recursos humanos (y los procesos que estos lleven a cabo) y en las instalaciones, los pilares fundamentales para lograr el éxito. En el caso argentino, las OE presentan personal con diversos niveles de calificación e instalaciones edilicias que difieren y se encuentran condicionados según la disponibilidad de recursos económicos del municipio. Si bien en un primer momento el impulso de las OE fue promovido por el Estado nacional, luego de 2005, con el paso del tiempo, el profesionalismo y la disponibilidad de espacios acordes a las necesidades locales fueron quedando supeditadas al nivel de recursos asignado para tal fin por el gobierno municipal (Sconfienza, 2017a).
- Las OE no brindan información a nivel nacional acerca de las demandas laborales actuales y las potenciales a futuro.
- Desafortunadamente, escasean informes oficiales que permitan dimensionar el alcance de las actividades de las OE. Si bien algunas cifras aisladas dan cuenta del nivel de cobertura en algunos períodos en términos de personas que asistieron a capacitaciones ofrecidas por estos organismos (MTEySS, 2015), escasean documentos oficiales que den cuenta de indicadores concretos que permitan monitorear a las OE. A modo de ejemplo, se listan a continuación datos no disponibles actualmente, pero que permitirían robustecer el análisis de la política local:
 - Caracterización sociodemográfica y perfiles de la oferta de empleo.
 - Clasificación de la demanda local por rama de actividad y categoría ocupacional.
 - Cantidad de puestos vacantes ofrecidos por empleadores (según rama de actividad y categoría ocupacional).
 - Porcentaje de puestos vacantes cubiertos por la OE.
 - Cantidad de entrevistas pactadas y concretadas.
 - % de cuota del mercado¹⁵.

Esta caracterización pone en evidencia la subutilización de esta valiosa herramienta y la necesidad de mejora para que ello pueda revertirse y ser el SPEA, en un futuro cercano, un aliado estratégico tanto para empleadores como para trabajadores en su arduo camino hacia la (re)inserción laboral.

3. CONOCER, ADAPTAR E IMPLEMENTAR A PARTIR DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

El espacio que los SPE no ocupan, es ocupado naturalmente por otras instituciones del ámbito privado, que no logran articular de manera eficiente la creciente oferta de desocupados en busca de empleo, con la escasa y exigente demanda de las empresas (Neffa y Korinfeld, 2006: 84).

La ineficacia del SPE no será el factor explicativo de los problemas que enfrenta la Argentina en materia de pobreza, marginalidad, informalidad y precariedad laboral. No obstante, estrategias de innovación, réplica de modelos exitosos y la búsqueda de mejora continua, pueden ser mecanismos que eviten, al menos, la complicidad en la proliferación de estas dinámicas excluyentes.

Para la elaboración del presente apartado, se ha utilizado una metodología de análisis de casos, teniendo en cuenta, aquellas experiencias que han demostrado resultados más efectivos a la vez que han dedicado un particular énfasis en aquellos segmentos de mayor vulnerabilidad como los DLD. De esta forma, son considerados diversos aspectos de los SPE de los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bulgaria,

¹⁵ Países en los cuales el SPE es fuerte, analizan qué porción de las vacantes de empleo del mercado son resueltas por el SPE y qué porción por otros actores como consultoras privadas.

Chile, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, y Suecia.

Se analizaron cuatro ejes de trabajo implicados en las acciones de intermediación laboral, por ser considerados elementos comunes que posibilitan la comparación y análisis de experiencias diversas. Estos son: 1. los destinatarios de los SPE, 2. las metodologías de atención al público, 3. la dinámica bajo la cual se estructuran diversas alianzas estratégicas entre los SPE y otros actores relevantes, y finalmente, 4. La aplicación de procesos de tecnología e información.

Previamente a avanzar en la descripción de las prácticas de referencia, cabe una aclaración en relación a que algunos de los casos europeos analizados, cuentan con programas de sostén a la pobreza extrema, en los cuales se pueden encontrar políticas de seguros de desempleo extendidas o de rentas mínimas, lo que marca un punto de quiebre importante respecto del caso argentino. En este sentido, cabe señalar que estos programas –en particular los seguros de desempleo ampliados– suelen requerir de la visita periódica del beneficiario a la OE, lo que facilita el seguimiento de cada uno de los casos en el camino hacia la reinserción laboral¹⁶. Asimismo, en algunos de estos países, las tasas de no registro en la seguridad social suelen ser de menos de un dígito, lo que amplía notablemente el universo de destinatarios que perciben el seguro de desempleo –en el caso que no sea ampliado–.

En estos escenarios de protección, es que los SPE resultan un complemento para promover la activación de quienes se encuentran al margen del trabajo remunerado, mientras que en Argentina sólo están protegidos ante la pobreza extrema, los niños menores de 18 años y quienes tienen una discapacidad, mediante la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁷ y aquellos que provienen del mercado formal en caso de despido. El hecho de que Argentina carezca de un esquema de protección de carácter universal hacia toda la población –independientemente de la presencia de niños en el hogar–, pone en evidencia el rol estratégico del SPE como aliado en la difícil tarea de la inclusión laboral. En parte por ello, es que resulta importante debatir la centralidad del SPEA y promover mejoras en miras a proporcionar a quienes se encuentran en absoluta desprotección, un entramado institucional de inclusión.

Teniendo en cuenta esta gran diferencia como marco analítico, a continuación, se detallan algunas prácticas interesantes, así como perspectivas orientadoras relacionadas a estos servicios, para sino copiar, al menos inspirar el desarrollo y la profesionalización del SPE para el caso local.

3.1. Destinatarios de los SPE

Las políticas activas de mercado de trabajo constituyen una herramienta de gran valor en la lucha por reducir las desigualdades. El valor agregado radica en que, a diferencia de las agencias de colocación privadas, los servicios públicos son gratuitos tal como lo establece en su artículo 1º el Convenio Sobre el Servicio de Empleo núm. 88 de la OIT. Estas políticas están disponibles para grupos vulnerables mejorando sus posibilidades de empleabilidad no solo por la orientación y provisión de instancias de capacitación, sino por su lugar estratégico para proporcionar incentivos para que las empresas los contraten (OIT, 2016a: 57). Los SPE juegan un rol clave en los esfuerzos por reducir el desempleo, mejorando la transparencia y eficiencia del mercado laboral (OCDE, 2015: 7).

Según European Commission (2014) los principales grupos destinatarios –quienes en la literatura especializada europea suelen denominarse «clientes»– se pueden categorizar en: desempleados, jóvenes, adultos, DLD y personas con discapacidades. Complementariamente, según Abad y Arroyo (2009: 2) la población objetivo de los SPE está conformada por subocupados, personas con necesidades de capacitación y/o reconversión de sus perfiles laborales.

En términos generales, se trata de todos aquellos que encuentran pocos canales para eludir la precariedad laboral debido a factores tales como la segregación residencial, bajos niveles de experiencia laboral, bajos niveles educativos, edad –o muy jóvenes o mayores de 40–, personas con discapacidades y migran-

¹⁶ Vale la pena destacar que –aunque no forme parte del presente documento–, existe un interesante debate en los países europeos acerca de la justicia o no de aplicar condicionalidades para el acceso a ciertos beneficios de protección social mínimos, como el hecho de empujar a aquellos que los reciben a la aceptación de ofertas de trabajo disponibles en empleos que pueden llegar a ser mal remunerados y poco protegidos. Véase RUEDA (2015) y DÖRRE y HAUBNER (2018).

¹⁷ Programa de Transferencia de Ingresos Condicionada iniciado en noviembre de 2009 que consiste en una suma de dinero mensual para los niños, niñas, adolescentes e hijos con discapacidades, de padres que están desocupados o trabajan de manera informal cobrando menos del salario mínimo, vital y móvil. El 80 % de la Asignación se cobra mensualmente y el 20 % restante, una vez por año, luego de las condicionalidades de presentación de la Libreta de Salud y Educación.

tes. Todos, en términos generales, atravesados por el denominador común de la ausencia o disponibilidad muy limitada de ingresos que afectan en forma determinante la posibilidad de salir del círculo de la pobreza.

3.1.1. *Desempleados de Larga Duración*

La categoría de *Long Term Unemployment* (LTU) cuya traducción es Desempleo de Larga Duración (DLD) es uno de los segmentos que los SPE del continente europeo, entienden como prioritarios, ya sea en términos de atención, como en términos de prevención. Este segmento ha sido objeto de preocupación para la Unión Europea en los últimos años y, paradójicamente para el caso argentino, es aún poco estudiado. Bonoli y Hinrich (2010) destacan lo recurrente que es la exclusión de candidatos por cuestiones relativas al período de desempleo. El DLD tiende a ser un fenómeno que se retroalimenta y perpetúa en el tiempo si no es atacado en forma directa desde sus fases incipientes. Especialistas en la disciplina de la psicología sostienen que existe una secuencia que experimenta la persona en situación de desempleo que, con el paso del tiempo y la ausencia de redes de contención, propicia la exclusión social (Bizkailab, 2011: 22). Para mitigar esta situación es que el SPE debe intervenir y evitar que se propague el DLD y de esta forma evitar el arraigamiento de la desigualdad y la exclusión.

En línea a este riesgo, uno de los frentes a atacar por el SPEA debe ser además el de los «desempleados formales de larga duración», es decir quienes desde hace tiempo se encuentran fuera del mercado de trabajo registrado en la seguridad social. Ello, porque la problemática de la informalidad laboral se presenta como una característica estructural del mercado de trabajo en Argentina y, tanto la exclusión laboral como la intermitencia en empleos precarios, propician la incertidumbre de ingresos en los hogares y perpetúan la condición de pobreza¹⁸.

Abordar el desempleo de larga duración tiende a ser cada vez más difícil a medida que pasa el tiempo. Cuanto más larga sea la situación de desempleo, más difícil será para quien busca empleo encontrar un trabajo y menos esfuerzo pondrá en la búsqueda. Esto puede deberse a varios factores relacionados como la erosión de las habilidades, la discriminación de los empleadores contra los desempleados de larga duración, o la clasificación de los solicitantes de empleo por parte de los empleadores sobre la base de su duración del desempleo, así como la disminución de la motivación por parte de la persona desempleada (European Commission, 2014: 3).

En el año 2016, la Unión Europea ha publicado una recomendación cuyo nombre es “Sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral” (2016/C 67/01). En este documento se pueden sustraer, además de interesantes consejos destinados en este caso a los países miembros, una perspectiva que evidencia un particular énfasis en la problemática con peculiaridades propias que si bien pueden estar afectando a otros colectivos –etnias, jóvenes, adultos, personas de bajo nivel educativo, etc.– ameritan atención especializada, así como estrategias claves de prevención. Asimismo, este documento toma en cuenta la diversidad de obstáculos que inciden en la dificultad de quienes lo padecen, de abandonar la situación de DLD:

Se pretende orientar a las personas desempleadas de larga duración hacia servicios de apoyo suficientemente adaptados a las necesidades individuales, como el asesoramiento en materia de deuda, la rehabilitación, los servicios de asistencia social, servicios de cuidado, la integración de los inmigrantes, la vivienda o las ayudas al transporte, cuyo objetivo es hacer frente a los obstáculos al empleo y permitir a dichas personas cumplir objetivos claros que les lleven al empleo (Consejo de la Unión Europea, 2016: 2)

Para poder detectar estos segmentos, es necesario recurrir al «*profiling*». Esto implica un despliegue de criterios de discriminación positiva (Fretel *et al.*, 2016: 63) que se aplican a la población destinataria de los SPE mediante programas informatizados que analizan un conjunto de variables observables y establecen correlaciones que permiten detectar a los más vulnerables, es decir, más alejados del mercado de trabajo y con mayores necesidades. Este proceso, suele identificarse también bajo la denominación «índice de empleabilidad» (Molina, 2015: 79). El dispositivo de *profiling* se apoya en el principio de cálculo individual de los riesgos de caer en el DLD y conduce a establecer finalmente una cifra promedio (Neffa, 2011: 71). Las prácticas de *profiling* serán abordadas con mayor profundidad en el apartado siguiente.

¹⁸ Para el caso argentino, el nivel de no registro aún permanece en magnitudes considerables, a pesar de ser foco de diversas políticas públicas. Véase NOVICK *et al.*, (2008) y BERTRANOU *et al.*, (2013).

En Argentina para el cuarto trimestre de 2018, según los datos de la EPH, se observa que más del 30 % de los desocupados busca empleo desde hace más de 1 año, es decir son DLD. Conforme lo mencionado anteriormente acerca de la pérdida de motivación en la búsqueda de empleo por parte de quienes sufren períodos prolongados de desempleo, debe considerarse también como población de referencia a los desalentados. El caso de los *discouraged workers* en la literatura inglesa dispone de cierta tradición, mientras que para la región latinoamericana aún son escasos estos estudios¹⁹.

Desde una perspectiva orientada al desarrollo, el DLD «afecta a quienes lo sufren, reduce el potencial de crecimiento de las economías, aumenta el riesgo de exclusión social, la pobreza y la desigualdad e incrementa los gastos de los servicios sociales y las finanzas públicas (...). El Parlamento Europeo ha señalado el DLD como un gran obstáculo para el crecimiento» (Consejo de la Unión Europea, 2016: 1). Un ejemplo que pone en evidencia la centralidad de esta problemática es la creación, por parte del Servicio Público de Empleo Estatal español, del “Programa de Activación para el Empleo”. Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas DLD con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y ofrecer una ayuda económica de acompañamiento.

A continuación, se detallan cuatro recomendaciones específicas respecto del DLD:

1. Armar itinerarios individualizados de cada persona. En estos acuerdos se encuentran definidos los objetivos, calendario y obligaciones «El acuerdo de integración laboral debe detallar objetivos explícitos, el calendario y las obligaciones que debe cumplir el desempleado de larga duración» (Consejo de la Unión Europea, 2016: 3).
2. Acompañamiento mediante encuentros cara a cara de los DLD con los denominados operadores, agentes, asesores, trabajadores sociales o consejeros (Bentolila y Jansen, 2016).
3. Un apoyo intensificado para este grupo no debe superar los seis meses después de que la persona entró en situación de DLD.
4. En caso de carecer de certificaciones educativas formales, el acceso al empleo se dificulta aún más, por ello, se recomienda «que se actúe para dar a las personas la oportunidad de demostrar lo que han aprendido al margen de la educación y la formación formales» (CEDEFOP, 2016). Por su parte, y en relación a ello, respecto de la situación latinoamericana, la OIT (2017: 44) expresa la importancia de «obtener un certificado de competencias en un ambiente de alta informalidad en el trabajo y donde muchos han aprendido un oficio por experiencia y a lo largo de varios años». Instituciones públicas ejemplo de ello son, en México «CONOCER» y en Chile «ChileValora», ambos, mecanismos de dirección tripartita especializados en certificar competencias laborales de las personas.

Cabe destacar, como se ha mencionado, que aquellos mecanismos de intervención que promueven la inclusión laboral de los DLD descansan en general, en el hecho de un nexo permanente con el beneficiario que se erige en torno a la percepción de un ingreso mínimo o prestación económica para la subsistencia. En casos como el argentino en los cuales no existen tales prestaciones, se hace difícil la promoción de vías de acceso y comunicación fluidas con los destinatarios de la política. Sin embargo, podría implementarse una práctica que permitiera vincular a los padres de hogares perceptores de la AUH con instancias de atención personalizadas, vinculadas a la integración laboral. En casos de naciones con elevados niveles de desarrollo como Alemania y Dinamarca (Madsen, 2015: 8), existen programas de capacitación y orientación laboral de una duración de hasta dos años en las que los DLD perciben un ingreso en tanto se capacitan y no deben trabajar hasta finalizar esta instancia. Estas iniciativas se focalizan en la provisión de habilidades para el trabajo de alta demanda por parte de los empleadores.

3.2. Metodologías de atención al público

3.2.1. *Profiling*

Profiling (perfilamiento) y *counselling* (acompañamiento) son dos estrategias de intervención complementarias. El *profiling* es un despliegue de criterios de discriminación positiva que se aplican a la población destinataria de los SPE a través del análisis de un conjunto de variables observables. A partir de ellas, se establecen correlaciones que permiten detectar a los más vulnerables, es decir, más alejados del mercado de trabajo y con

¹⁹ Una aproximación para el caso argentino, está disponible en SCONFENZA y GROISMAN (2014).

mayores necesidades. En términos simplificados, se determina quiénes están en riesgo de volverse (o permanecer como) DLD respecto de quienes disponen de mayor autonomía para la búsqueda de empleo y potencial (re)inserción. A esto suele denominarse en la literatura internacional, «*client segmentation*».

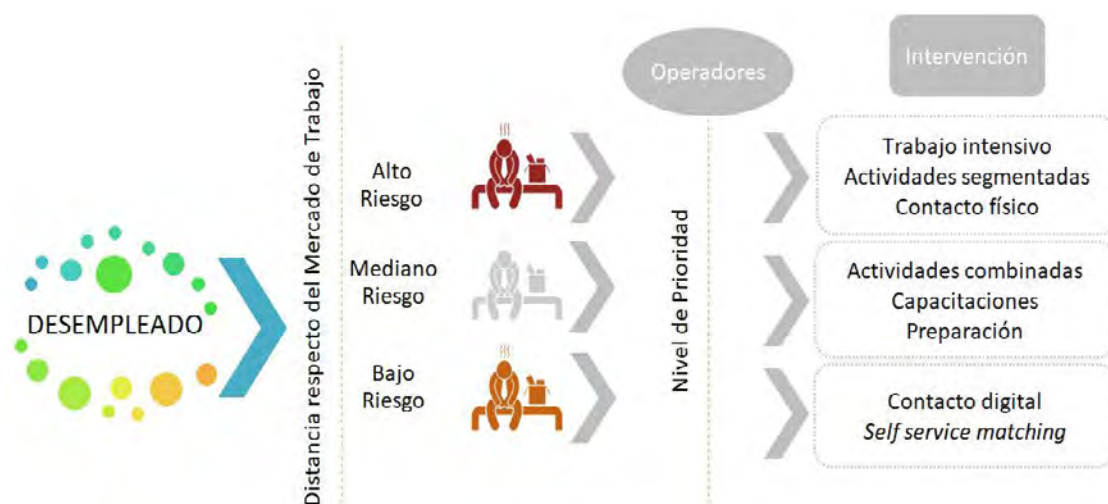
Estos procesos encuentran en dos cuestiones centrales la relevancia de su aplicación. Por una parte, la creación de perfiles permite una identificación temprana de las necesidades de los trabajadores en miras a prevenir –cuanto antes– los efectos negativos del desempleo asociados a trastornos psicológicos y sociales, que se acentúan con el paso del tiempo²⁰. Por otra parte, la identificación del grupo de pertenencia, en términos de necesidades y habilidades de las personas, permite determinar qué servicios e intervenciones se llevarán a cabo, dedicando más intensidad a aquellos de mayor riesgo. De esta forma se logra optimizar y focalizar recursos (Bimrose y Barnes, 2011), es decir, permite el «descreme» (*cream skimming*) de brindar recursos y asistencia intensiva a quienes realmente lo necesitan²¹. Esto, en contextos como el argentino, en el cual la disponibilidad de recursos públicos destinados al SPE resulta muy acotada, permite pensar formas de optimizar recursos disponibles para lograr un mejor servicio sin recurrir unívocamente a la demanda de un abultado presupuesto.

Actualmente, varios países están invirtiendo en plataformas digitales cada vez más sofisticadas –como se desarrolla en el último apartado de esta sección (3.4)– para lograr un doble propósito. Por una parte, la simplificación de procesos tanto para funcionarios de los SPE como usuarios. Por otra, como alternativa para que aquellos segmentos que se encuentran más próximos al mercado laboral, puedan disponer de un canal de comunicación permanente, accesible y que posibilite a su vez la optimización de los recursos humanos disponibles.

La herramienta de *profiling* se desarrolla a partir de una serie acotada de preguntas que posibilitan la identificación del «perfil» de los desocupados y determinan en qué segmento –previamente delimitado– se ubica cada nuevo oferente de empleo. Se pueden identificar tres tipos ideales que pueden darse en forma pura o mixta, bajo nomenclaturas que pueden coincidir o no entre países (Gráfico 3)²².

- Grupo de alto riesgo (quienes requerirán de más recursos por parte de la OE y se encuentren más alejados del mercado de trabajo).
- Grupo de mediano riesgo.
- Grupo de bajo riesgo (quienes recibirán asistencia más limitada ya que tienen más recursos para encontrar empleo por sí mismos).

GRÁFICO 3. ESQUEMA DE PROFILING



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Para un mayor detalle en relación a los efectos psicosociales de la desocupación sobre la salud mental de la población, véase ORELLANO (2005).

²¹ Diversos países europeos en los años recientes han tomado la decisión de recortar gastos en PAMT (Alemania, Países Bajos y Finlandia). De esta forma, la escasez de recursos en general y humanos en particular, puja por lograr mayores niveles de eficiencia de los servicios de empleo y en esta línea, estandarizar más los procesos.

²² Es importante precisar que en la realidad, estos grupos podrán incluir segmentos intermedios o específicos como el caso de (discapacidad) así como situaciones particulares difíciles de ubicar unívocamente en uno de ellos.

Según Glynstrup y Rosholm –citado en Georges (2007)–, toda técnica de perfilamiento debe perseguir cuatro objetivos: a) proveer una buena estimación de la distancia del desempleado respecto del mercado de trabajo, en función del nivel de empleabilidad y necesidades en términos de ayuda para retornar a un empleo; b) dirigir correctamente la asignación de recursos a quienes más lo necesitan; c) asegurar la adecuación entre la intensidad de la ayuda y los fuertes riesgos de DLD; y d) utilizar un método lo suficientemente heurístico por medio del cual sea posible realizar ajustes respecto del diagnóstico y la evolución de la situación personal del desempleado y de la coyuntura del mercado de trabajo.

Existen tres modelos de *profiling*: cuantitativo –denominados corrientemente como «duros» (previsiones estadísticas)–, cualitativo (entrevistas estructuradas y evaluación de habilidades), y mixtos. Según Loxha y Morgandi (2014), quienes describen estas categorizaciones para los países de la OCDE, en el caso de los perfilamientos estadísticos, se da una lógica de baja discrecionalidad del operador y alto flujo de información. Algunos de los programas de *profiling* cuantitativo son: *Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)*, en Estados Unidos; *Jobseeker Classification Instrument (JSCI)*, en Australia; y *Assessment Support Tool (AST)* en Suecia.

Importantes grupos de trabajadores sociales de países europeos se resisten a la implementación de estos modelos por considerarlos insuficientes. Argumentan que, mientras los mecanismos estadísticos permiten simplificar procesos y economizar recursos (en tiempo y personal), los instrumentos de carácter cualitativo son los únicos que pueden captar la heterogeneidad de los trabajadores y orientar las intervenciones de forma más precisa debido al trabajo artesanal de los operadores que tienen la capacidad de considerar variables *ad hoc* en cada caso al momento de realizar las entrevistas. Loxha y Morgandi (2014), respecto de los perfiles basados en el trabajador social, destacan alta discrecionalidad de los trabajadores sociales y baja información, identificando en este grupo a los casos de Francia, Dinamarca, República de Corea y Eslovenia. Bimrose y Barnes (2008) citados por Escot y Fernández (2013) sostienen que cuando los orientadores sólo se basan en su propia experiencia, tienden a aplicar criterios *ad hoc* para sus decisiones, lo que podría llevar a producir discriminación. En el caso de los mixtos, denominados por estos autores como perfiles asistidos por datos, se da una combinación de alta discreción de trabajadores sociales y alto flujo de información en los que estos profesionales conservan su papel central en los procesos de segmentación, pero usan datos de forma intensiva. Se trata de un proceso que ayuda, pero no anula, la decisión final del trabajador social. Incluyen en esta categoría al Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Suecia, Nueva Zelanda, Italia y también Alemania. En los casos mixtos y cualitativos, el trabajador social desempeña un papel vital tanto en el desarrollo como en la implementación, el uso, la interpretación y la comprensión de la información (Barnes *et al.*, 2015: 18). Consecuentemente, la capacitación por parte de estos operadores debe ser continua y acorde a las necesidades del SPE. Resulta necesario que estos agentes que cumplen un rol estratégico en los procesos de atención a la población en riesgo cuenten con objetivos específicos y en la medida de lo posible cuantificables que permitan monitorear, evaluar y adecuar las políticas de empleo en base a resultados.

Las técnicas de perfilamiento permiten, la aplicación de programas específicos. Es el caso del “*Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020*” financiado por el Fondo Social Europeo y aplicado por el SPE italiano, la *Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL)*. Esta iniciativa promueve la inclusión al empleo de los segmentos más vulnerables en extrema pobreza, como el caso de las personas sin hogar.

En este país, particularmente en la localidad autónoma de Trento, se desarrolla una iniciativa innovadora denominada “Intervento 19”. Se trata de la provisión de empleo a mayores de 45 años, DLD, es decir que lleven más de un año de desempleo y a otros universos –personas con discapacidades y mujeres víctimas de violencia– que residan desde al menos tres años en la Provincia de Trento. Se trata de empleos socialmente útiles como embellecimiento urbano y rural; mejora de bienes culturales y artísticos; reorganización de archivos; custodia y supervisión de instalaciones y equipos deportivos, de centros sociales, educativos y culturales.

Las variables que tienden a ser utilizadas para analizar el riesgo de que los desempleados caigan en una situación de DLD se relaciona generalmente a características como la edad, el sexo, el nivel educativo, la ocupación, la experiencia laboral, país de origen, o el tiempo que llevan de desempleo, entre otros. Sin embargo, un modelo integral debe asimismo considerar las habilidades comúnmente denominadas «blandas» como la motivación, las redes sociales, etc. A modo de ejemplo, en el caso australiano los procesos de segmentación comprenden hasta ocho subgrupos según su nivel de motivación y actitud (Bimrose y Barnes, 2011).

A continuación, se listan algunas de las principales variables que suelen contemplarse en el proceso:

- Sexo.
- Edad.

- Nacionalidad/etnicidad.
- Nivel educativo.
- Condiciones de salud/Discapacidad.
- Lugar de residencia.
- Ingresos del hogar.
- Redes de contactos.
- Acceso a transporte.
- Situación habitacional.
- Situación ocupacional.
- Experiencia laboral.
- Ocupación previa.
- Motivos de cese del último empleo.
- Tiempo de desempleo.
- Habilidades.
- Aspectos motivacionales.
- Condiciones mentales/psicológicas.

Estas variables, así como las trayectorias laborales, deben ser plausibles de ser editadas y actualizadas con el propósito de mantener un seguimiento y actualización de los perfiles que figuran en las bases de datos de las OE.

En términos generales, si bien existen distintos modelos de *profiling*, también existen distintas modalidades de aplicación de la técnica conforme las características de cada SPE (Escot y Fernández, 2013).

3.2.2. *Acompañamiento*

El término «acompañamiento», refiere a abordajes individualizados de las OE para aquellos desocupados que conforman el grupo de más alto riesgo y requieren de una atención más frecuente, intensa y abarcativa²³. Esta contención busca de alguna forma suplir la red de contactos a partir de la cual las personas pueden comenzar gradualmente una reinserción social y luego laboral. La OCDE (2013: 65) recomienda que el abordaje, entre otras prácticas, debe lograr identificar las necesidades individuales y desarrollar una intervención personalizada y de construcción de confianza para mejorar tanto la probabilidad de éxito, así como la experiencia del individuo que recibe apoyo. De este modo, los asesores realizan itinerarios personalizados de inserción de manera consensuada con los destinatarios.

Mazza (2003) reconoce, en un documento que alerta sobre los desafíos en materia de SPE para la región latinoamericana, algunos aspectos cruciales para mejorar el acceso al servicio de intermediación laboral provisto por las OE. Es el caso de la utilización de unidades móviles que lleguen a centros comunitarios; localizar OE al menos temporalmente (ej. un día a la semana) en áreas concurridas de fácil acceso; y áreas de juego para los niños mientras los padres acceden al servicio. Complementariamente la autora desataca como estratégica, la realización de contratos con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para la provisión de servicios a grupos especializados, que según Escot y Fernández (2013) cuando son correctamente explotados los acuerdos de este tipo, no sólo suponen la ventaja de aportar una experiencia de la que no se dispone en los SPE, sino que además permiten al sector público fijar unos objetivos concretos, externalizando así parte del riesgo ligado a la prestación²⁴. Documentos de evaluación de PAMT para el caso francés (COE, 2016 y CDC, 2014) proporcionan argumentos acerca de la eficacia de esta metodología de trabajo.

En términos temporales, Argentina tiene un desarrollo relativamente joven de las organizaciones del tercer sector. Según Forni y Vergilio Leite (2006), el desarrollo de estas organizaciones se vincula a los cambios ocurridos en la sociedad a partir de 1976 y principalmente durante los años 90', cuando el Estado de bienestar entra en crisis. Sin embargo, las inestabilidad económica y social acontecida desde entonces – hiperinflación en 1989, recesión desde fines de los 90' y colapso del modelo de la convertibilidad en 2001/2–

²³ El acompañamiento mediante ayuda individualizada es materia de recomendación en la Unión Europea «(...) los Estados miembros recomiendan que el desempleo de larga duración y el desempleo estructural se reduzcan de forma significativa mediante estrategias globales que se refuercen mutuamente e incluyan una ayuda activa individualizada para la reincorporación al mercado laboral» (Consejo de la Unión Europea, 2016).

²⁴ Para un detalle de algunos ejemplos de estas prácticas en países europeos, véase COE (2016).

ha permitido que se desarrolle una intensa actividad de acompañamiento a poblaciones vulnerables desde las organizaciones del tercer sector. Considerando la *expertise* en el tratamiento de segmentos en situación de vulnerabilidad socioeconómica desarrollada por muchas organizaciones sociales argentinas –devenidas en su mayoría en fundaciones y asociaciones civiles–, resulta meritorio destacar el rol central que éstas han ocupado en los años recientes en términos de asistencia y contención social.

Este escenario, permite pensar que el modelo de externalización de las estrategias de acompañamiento en el caso argentino hacia organizaciones del tercer sector, teniendo en cuenta la escasez de recursos en el sector público, podría ser una alternativa de acompañamiento efectiva. La posibilidad que el Estado delegue en estas organizaciones parte de la atención a la población en riesgo requerirá de un sostén efectivo en términos de recursos humanos y económicos desde el Estado hacia estas entidades.

Retomando el modelo francés, en este país, el acompañamiento es llevado a cabo por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (ONGs) entre las que se destaca *Solidarités Nouvelles face au Chômage* (SNC) o *Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée* (TZCLD), que brindan a las personas desempleadas que deseen recibir apoyo, un acompañamiento intensivo en su reinserción laboral, principalmente de la mano de voluntarios que donan su tiempo. Estas ONGs implementan acciones de «acompañamiento reforzado» –*accompagnement renforcé*– que pueden implicar hasta dos reuniones semanales entre los agentes y los destinatarios.

En el año 2012, Portugal implementó un programa de activación implementado en un contexto de altísimo desempleo denominado “Convocatorias”, dirigido a quienes se encontraban en un período de desempleo de más de seis meses o que tuvieran más de 45 años de edad. Se trataba de reuniones en OE en las que trabajadores sociales proporcionaban individualmente asesorías, capacitación y acciones de intermediación laboral, entre otras intervenciones. Una evaluación llevada a cabo por Martins y Pessoa e Costa (2014) indicó que quienes participaron duplicaron la probabilidad de reinsertarse en un empleo.

La experiencia de Estados Unidos, Reino Unido y los Países Bajos, evidencia un triple beneficio de la estrategia de acompañamiento reforzado: reducción significativa de la duración del desempleo, mejoras en la calidad de los empleos en términos de duración de la contratación y nivel salarial y, episodios de desempleo menos frecuentes (CDC, 2014). En estos casos, estas políticas pueden ser una forma de inversión que permite, al disminuir el período de desempleo, disminuir los costos futuros del desempleo (Bimrose y Barnes, 2011).

Finalmente, un aspecto clave en las prácticas de acompañamiento, radica en la situación post inserción laboral. Es necesario que la figura del operador pueda asesorar y orientar en materia de compatibilidades con otras actividades/obligaciones familiares, prevención y resolución de conflictos, cumplimiento de horario, etc. Ello, en miras a lograr la sostenibilidad en el tiempo del trabajo, así como la proyección de crecimiento futuro.

3.3. Alianzas estratégicas

En términos de intermediación laboral, uno de los principales desafíos, es la alianza con la demanda de empleo. Lograr que las empresas pongan a disposición de las OE sus búsquedas de empleo es el insumo esencial que permitirá dar respuesta a esas necesidades. Alemania, es un modelo en el que la presencia estatal de la Agencia Federal de Empleo –Bundesagentur für Arbeit (BA)–, logra una comunión con el sector privado en la que las 306 OE –*jobcenter*– llegan a ser aliados estratégicos de peso en los procesos, no solo de reclutamiento de personal, sino como consejeros de los empleadores (OIT, 2015). Este tipo de servicios puede llegar a ser hasta la liquidación de sueldos –a cargo de OE– de las empresas privadas que operan en coordinación con el SPE.

En el año 2016, Suecia inauguró la figura del *Business Counsellor* (Consejero de Negocios). Se trata de un soporte estratégico de capacitación a los referentes de recursos humanos de las compañías, con el fin de posicionar al SPE sueco *Arbetsförmedlingen*, como un actor calificado para confiarle los procesos de reclutamiento y de este modo construir confianza entre ambos organismos. Estos profesionales brindan asesoramiento acerca de las habilidades requeridas para ciertas labores, así como información relevante sobre la situación del mercado de trabajo local.

Será necesario también, el establecimiento de alianzas con otras áreas estatales que permitan poner a disposición de las OE las búsquedas de empleados públicos en diversas dependencias. En uno u otro caso, se requerirá de un fuerte trabajo de comunicación, que dé a conocer esta prestación ofrecida por los SPE, que además de gratuita –lo cual ya es un factor decisivo por ejemplo en las pequeñas y medianas empresas

(pymes) que disponen de escaso capital–, es (o al menos debería ser) eficiente. Un factor clave en la actualidad en este sentido, es la noción de Responsabilidad Social Empresaria o Corporativa –RSE/C–. Muchas empresas reportan anualmente en base a estándares de RSC en los cuales se contempla la promoción de la igualdad en el acceso al empleo, entre otras prerrogativas.

3.1.1. Tercer Sector

El carácter de organismo público de los SPE no excluye la posibilidad de alianza con otro sector, como el caso de las fundaciones y asociaciones civiles. Este tipo de alianzas le permitiría lidiar mejor con públicos específicos, cubrir áreas de trabajo de baja experiencia desde el sector público y además propiciar la «despolitización» de las prácticas de las OE, brindándole la posibilidad al empleador de tratar en forma directa con organismos no gubernamentales en caso que no desee una prestación de servicios directa del SPE. Vale esta aclaración, dado que uno de los limitantes presentes que actúan como umbrales de freno a la conexión entre público y privado respecto del empleo, tiene que ver con la informalidad. En un contexto de más de un 30% de informalidad, las empresas temen acercarse al Estado, aunque este le proporcione un servicio gratuito como es el caso de la intermediación laboral, por temor a ser auditadas en sus modalidades de contratación.

Vale la pena profundizar en tres casos de asociación con organizaciones de la sociedad civil, los de Estonia, Austria y Francia.

El primero se pone en práctica mediante un programa denominado “*Coaching for Working Life*” en el cual asociaciones externas les proveen servicios al Fondo de Seguro de Desempleo de Estonia (*Estonian Unemployment Insurance Fund –EUIF–*) para la rehabilitación social de DLD. Mediante esta intervención detectan las necesidades específicas de la población para acercarla al mercado de trabajo. Algunas de las dinámicas de *coaching* que llevan a cabo apuntan a: mejorar la gestión del tiempo y las habilidades en la búsqueda de empleo, aumentar la automotivación y reestablecer hábitos de trabajo. Se trata de un programa de entrevistas diarias que usualmente dura dos o tres meses.

El segundo caso, en Austria lo ejecuta una ONG denominada Job-TransFair. Esta organización nació en el año 2001 como resultado de un trabajo elaborado por expertos en mercado de trabajo austríaco acerca de ciertos grupos de desempleados. A través de ésta, se trabaja con DLD (mujeres luego de períodos extensos de maternidad y adultos en general). Su objetivo es (re)integrar a sus grupos objetivo a largo plazo en el mercado laboral, transfiriéndolos a un trabajo en una de las empresas asociadas a la organización. La principal herramienta para este proceso de integración es una fase de «pasantía» con una duración de aproximadamente seis meses. En este período es Job-TransFair la organización que emplea y paga a los trabajadores que realizan las labores en las empresas asociadas en donde además se capacitan y cuentan con un *coaching* personalizado en el que son apoyados para la resolución de problemas tales como el cuidado de niños, alojamiento, deudas y otros umbrales que condicionan la empleabilidad de los DLD. Por un lado, esto les ofrece la oportunidad de demostrar sus habilidades de trabajo, al mismo tiempo que evaluar la adecuación de los perfiles a ciertos trabajos. Las empresas asociadas solo tienen que reembolsar una parte determinada de los costos salariales a “Job-TransFair”, el resto es financiado por el SPE austríaco. Las empresas en este período califican a los empleados «en tránsito» de acuerdo con sus capacidades y las necesidades de la economía.

El tercer caso, en Francia, refiere a la asociación de Pole Emploi con la ONG denominada *Association Transfer*. En cogestión, implementan un método de intermediación laboral denominado método de intervención entre oferta y demanda, IOD por sus siglas en francés –*méthode d'intervention sur les offres et les demandes*–. Este método propicia la inclusión laboral de los colectivos más vulnerables a través de acciones de concientización y trabajo en conjunto con la demanda para evitar la exclusión de los procesos de selección de estos colectivos.

3.3.2. Sector Privado

También, la alianza puede ser con el sector privado. Existen en términos generales dos modalidades a partir de las cuales pueden concretarse estas alianzas. Por una parte, llevando a cabo un modelo de intermediación laboral mixto en el cual se desarrollan convenios con consultoras privadas y otras estrategias de trabajo compartidas en las que se aprovecha el rol estratégico de estas corporaciones como

socios en la tarea inclusión laboral. Otra de las modalidades de estas alianzas es la de tercerización de servicios hacia empresas privadas. Este es por ejemplo el caso australiano en el que, financiado por el gobierno, el programa “*Work for the Dole*” implica la prestación del servicio de acompañamiento al desempleado por parte de organismos privados. Este modelo, es uno de los más icónicos en términos de «*outsourcing*» (externalización). El gobierno paga los servicios de estas organizaciones contra colocación de los desocupados en el mercado laboral, siendo actualmente una red constituida por 310 agencias de colocación.

Otro caso particular de externalización es el de la Provincia Autónoma de Trento, en Italia. Allí, parte de la labor que es llevada a cabo por la Agenzia del Lavoro trentina (AL), es tercerizada a una cooperativa denominada “Consolida” que presta servicios a la AL.

Por su parte, en Irlanda, también tercerizan algunas instancias de acompañamiento mediante el programa *JobPath* (camino al empleo). De esta forma, dos empresas –Seetec Ltd. y Turas Nua Ltd.– proveen a *JobPath* servicios. La dinámica consiste en que el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales (*Department of Employment Affairs and Social Protection*) realiza una selección aleatoria de DLD para ser asistidos por estas corporaciones. Estas personas seleccionadas, cuentan con la posibilidad de tener una entrevista personalizada con un consejero que trabajará ayudándolos a encontrar un empleo, facilitándoles oportunidades de capacitación si es necesario y, en caso que logre la reinserción, será acompañado en todo su primer año de empleo²⁵.

Otra de las alianzas meritorias de mención, son aquellas con organizaciones de países. A modo de ejemplo, la OCDE recolecta en forma permanente información acerca de los efectos de los cambios tecnológicos en la demanda actual y futura de sus países miembro. De esta forma, información que contienen los SPE de diversas latitudes permiten a los gobiernos contar con datos en miras a readaptar los procesos de formación y las currículas en la academia. Del mismo modo, permite adelantarse a los requerimientos en términos de habilidades y anticipar nuevas organizaciones del trabajo. Consecuentemente, los SPE resultan ser actores estratégicos al momento de brindar información relevante que pueda incidir en la provisión de adecuados esquemas de protección social para los trabajadores.

Llevar a cabo alianzas y cooperación con el sector privado, organizaciones de países, así como el tercer sector, puede permitir una cobertura más integral de los asuntos que aspira satisfacer el SPE. La asociación con agencias de empleo privadas, generalmente se lleva a cabo para la contratación externa de servicios específicos o también para el intercambio de información más general. Sea cual fuere su prestación, es indudable el rol fundamental que las agencias privadas tienen en las tareas de intermediación laboral ya sea en forma independiente o en alianza con el sector público. Ello, siempre que se respeten las prerrogativas del SPE como promotor de la igualdad de acceso al empleo.

Pensar modelos asociativos para el caso argentino puede ser una oportunidad para incrementar el éxito en la inserción laboral de quienes más la necesitan, a modo asimismo de limitar la proliferación de estrategias restrictivas y discriminatorias de acceso al empleo. Son habituales publicaciones de demandas laborales en las que se condensan lineamientos excluyentes debido a la edad, el aspecto físico, la zona de residencia y otras cuestiones que exceden la mera idoneidad para los puestos de trabajo (Sconfienza, 2017b). Las dinámicas discriminatorias se encuentran fuertemente arraigadas en la sociedad argentina. Al respecto cabe citarse un proyecto de ley del año 2014²⁶ en el que se proponía un marco regulatorio para evitar la discriminación en los avisos de empleos por parte de agencias y otros. Se esgrimía en la fundamentación de dicho proyecto de ley, que las ofertas de empleo no podrán contener requisitos discriminatorios, no se deberían realizar informes socioambientales en el domicilio de los candidatos²⁷, ni hacer referencias al aspecto físico (es el caso de avisos clasificados que contienen por ejemplo la condición de «excelente presencia»), como tampoco se debía permitir la solicitud de fotografía²⁸.

²⁵ Al tratarse de naciones que proveen ingresos básicos para esta población, la ausencia de compromiso que pueda detectarse en las instancias de acompañamiento, puede afectar la cuantía o el suministro de estos subsidios.

²⁶ El proyecto de ley se presentó con fecha 07-04-2014 bajo el expediente: 2071-D-2014 por el diputado Díaz Roig de la provincia de Formosa y no ha sido debatido en la Cámara de Diputados.

²⁷ Visitas al domicilio de los postulantes a los efectos de su verificación, ocupación de los integrantes del grupo familiar, aspecto del hogar, etc.

²⁸ A nivel internacional, la Recomendación núm. 162 de la OIT también hace referencia a la no discriminación y a nivel nacional, el artículo 16 de la Constitución Nacional argentina indica que «todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad».

3.4. Procesos IT en la intermediación laboral

Porque hoy en día resulta imposible pensar la implementación de cualquier práctica sin que en ella medie la tecnología, es necesario en este compendio analítico de prácticas para repensar el SPEA, analizar la caracterización de los procesos IT (*Information Technology*). Mazza ya a comienzos de los 2000, cuando advertía acerca de los nuevos desafíos para la región latinoamericana, destacaba que resultaba necesario un proceso de expansión de sistemas informáticos. A continuación, se presentan algunas de las principales instancias en las que se requiere de la aplicación de herramientas informáticas y tecnología específicas, volcadas al servicio de intermediación laboral^{29,30}:

Por un lado, desde la oferta, es necesario contar con dispositivos que permitan registrar la información de las personas en situación de desocupación. Tanto sus perfiles, como la información de contacto. Ello debe ser editable para poder actualizar cualquier información en todo momento –puede ser el caso de un cambio de domicilio o de la finalización de un curso de capacitación–. Al mismo tiempo, debe permitir la actualización automática de datos importantes. Es el caso de la edad de los postulantes y de sus grupos familiares o el período de desempleo.

Por otra parte, es preciso contar con información acerca de la demanda, que permita plasmar todos los datos de los empleadores, así como la información relativa a sus vacantes. De este modo, deben poder identificarse fácilmente las principales ramas de actividad, tamaño de las empresas, niveles de formación, calificación y competencias usualmente requeridos, cantidad y frecuencia de vacantes, salarios ofrecidos, rotación, y otra información relevante de las organizaciones que demandan personal³¹.

Además, debe ser plausible de registro la interacción entre la oferta y la demanda. El seguimiento de entrevistas de empleo, devoluciones de ambas partes luego de las entrevistas, inserciones laborales, duración de los trabajos, modalidades de contratación, etc.

Finalmente, resulta una herramienta ineludible para los operadores que trabajan en los SPE.

La información recolectada, referida tanto a la demanda como a la oferta, permite asimismo mapear y caracterizar a ambos grupos. De esta forma, el Estado (en cualquiera de sus niveles) puede contar con valiosa información para mapear a actores estratégicos del entramado productivo local actual y proyectado. Al mismo tiempo, la información relativa a la oferta posibilitará elaborar mejores y más efectivas respuestas a las necesidades de los usuarios, así como la posibilidad de una adecuación contante de la currícula y la oferta de instancias de formación –como el caso de los centros de formación profesional–, optimizando recursos y tiempo.

Cuando se analizan las herramientas IT al servicio de los SPE de otras latitudes, puede observarse que éstas permiten registrar con gran nivel de detalle, la evolución de los postulantes y sus postulaciones, percepción de beneficios, realización de cursos, así como registrar el nivel de satisfacción respecto de los servicios prestados por el SPE por parte de los usuarios, además de información clave sobre la demanda³².

En base a la notoria relevancia que ha cobrado la temática en los SPE del mundo, en el año 2017 promovido por la AMSPE y con la presencia de países de distintas partes del mundo³³, se llevó a cabo en París un Workshop denominado “Interacciones entre los SPE y sus usuarios”, instancia en la que diversos modelos de SPE han presentado la caracterización de sus herramientas tecnológicas y fundamentado el rol central que éstas tienen al momento de brindar servicios vinculados a prestaciones de la OE en general y del servicio de intermediación laboral en particular.

El emblemático caso francés dispone de una herramienta denominada código *Répertoire Opérationnel des Métiers* –ROME–, a partir del cual cuando un empleador decide cargar en el sistema informático de *Pole Emploi* una vacante y ponerla a disposición del SPE, puede identificar de un nomenclador por tipo de empleo, las habilidades usualmente requeridas, así como las credenciales educativas. Esta sistematización de información facilita la tarea, tanto del funcionario de la empresa que debe resolver una vacante como del potencial empleado que puede conocer los requerimientos básicos por tipo de empleo. En el Gráfico 4 se detalla un ejemplo de codificación ROME para el caso de un trabajo de maquinista de grúas.

²⁹ Del mismo modo, las otras prestaciones ofrecidas por la OE deben contar con herramientas IT, como es el caso de los cursos de formación disponibles, políticas de orientación y prestación de programas específicos.

³⁰ La recomendación con fecha 17 de marzo de 2015 elaborada por la Unión Europea, señala los múltiples beneficios asociados a la implementación de plataformas informáticas. Al respecto véase European Commission (2015).

³¹ Téngase en cuenta que, para el caso argentino, existen escasas publicaciones que dan cuenta de la estructura, evolución y caracterización de la demanda del empleo SCONFENZA (2017b).

³² Esto último ocurre, a modo de ejemplo, en Austria donde los usuarios evalúan el servicio percibido en las OE.

³³ Alemania, Argelia, Bélgica, Bulgaria, Camerún, Corea del Sur, Croacia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Marruecos, Noruega, Países Bajos, República Centroafricana, Rusia, Suecia, Suiza y Turquía.

GRÁFICO 4. EJEMPLO CÓDIGO ROME «MAQUINISTA DE GRÚAS»

F1301 - Conduite de grue		RIASEC : R ₀																											
Appellations <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue à benne <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue à tour <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue d'armement <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue de cale <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue marteau <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue pylône <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue sapine <input type="checkbox"/> Conducteur / Conductrice de grue sur rails <input type="checkbox"/> Conducteur grutier / Conductrice grutière <input type="checkbox"/> Grutier / Grutière <input type="checkbox"/> Grutier éléveur / Grutière éléveuse <input type="checkbox"/> Grutier pontier / Grutière pontière		Codificación																											
Définition Approvisionnement et alimente en matériels et matériaux au moyen d'une grue les différents corps de métiers intervenant sur un site (chantier portuaire, naval) selon les règles de sécurité		Definición																											
Accès à l'emploi métier Cet emploi/métier est accessible avec un CAP/BEP en conduite de grues Il est également accessible avec une expérience professionnelle dans ce secteur, sans diplôme particulier Un Certificat d'Aptitude à la Conduite En Sécurité (CACES) conditionné par une aptitude médicale à renouveler périodiquement est requis		Requisitos																											
Conditions d'exercice de l'activité L'activité de cet emploi/métier s'exerce sur les chantiers au sein d'entreprises du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP), du génie civil, des sites portuaires, chantiers navals. Elle peut impliquer des déplacements sur les chantiers et un éloignement du domicile de plusieurs jours Elle peut s'exercer les fins de semaine, jours fériés, de nuit et être soumise à des astreintes Elle s'effectue à l'intérieur d'une cabine dont l'accès est en très grande hauteur, à proximité du vide. Le port d'équipements de protection (casque de chantier, gants...) est requis.		Condiciones para el ejercicio de la actividad																											
Compétences de base <table border="1"> <thead> <tr> <th>Savoir-faire</th> <th></th> <th>Savoirs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/> Contrôler l'état du matériel</td> <td rowspan="4">Cr C R C</td> <td><input type="checkbox"/> Procédures d'entretien de grues</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Réaliser les opérations de déblocage, stabilisation sur un engin de levage</td> <td><input type="checkbox"/> Guidage d'engins de chantier</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Manoeuvrer une grue de chantier</td> <td><input type="checkbox"/> Modalités de stockage</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Mettre une grue de chantier en état de fonctionnement</td> <td><input type="checkbox"/> Mécanique <input type="checkbox"/> Règles et consignes de sécurité</td> </tr> </tbody> </table>		Savoir-faire		Savoirs	<input type="checkbox"/> Contrôler l'état du matériel	Cr C R C	<input type="checkbox"/> Procédures d'entretien de grues	<input type="checkbox"/> Réaliser les opérations de déblocage, stabilisation sur un engin de levage	<input type="checkbox"/> Guidage d'engins de chantier	<input type="checkbox"/> Manoeuvrer une grue de chantier	<input type="checkbox"/> Modalités de stockage	<input type="checkbox"/> Mettre une grue de chantier en état de fonctionnement	<input type="checkbox"/> Mécanique <input type="checkbox"/> Règles et consignes de sécurité	Competencias básicas															
Savoir-faire		Savoirs																											
<input type="checkbox"/> Contrôler l'état du matériel	Cr C R C	<input type="checkbox"/> Procédures d'entretien de grues																											
<input type="checkbox"/> Réaliser les opérations de déblocage, stabilisation sur un engin de levage		<input type="checkbox"/> Guidage d'engins de chantier																											
<input type="checkbox"/> Manoeuvrer une grue de chantier		<input type="checkbox"/> Modalités de stockage																											
<input type="checkbox"/> Mettre une grue de chantier en état de fonctionnement		<input type="checkbox"/> Mécanique <input type="checkbox"/> Règles et consignes de sécurité																											
Compétences spécifiques <table border="1"> <thead> <tr> <th>Savoir-faire</th> <th></th> <th>Savoirs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/> Utiliser un engin nécessitant une habilitation</td> <td>R</td> <td><input type="checkbox"/> Grues à tour (CACES R 377) à montage automatisé (GMA) ou à montage par élément (GME) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur porteur, grue à treillis automotrice (CACES R 383-1A) <input type="checkbox"/> Grue télescopique sur porteur, grue télescopique automotrice (CACES R 383-1B) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur chenilles (CACES R 383-2A) <input type="checkbox"/> Grue télescopique sur chenilles (CACES R 383-2B) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur rails (CACES R 383-2C)</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Participer au réglage d'une grue de chantier</td> <td>R</td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Participer au montage d'une grue de chantier</td> <td>R</td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Lever des charges sans visibilité</td> <td>R</td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Distribuer des charges sans visibilité</td> <td>R</td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Sortir et mettre à l'eau des bateaux de faible tonnage (<10T)</td> <td>R</td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Décharger des marchandises, des produits</td> <td>R</td> <td><input type="checkbox"/> Manutention portuaire</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Charger des marchandises, des produits</td> <td>R</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Savoir-faire		Savoirs	<input type="checkbox"/> Utiliser un engin nécessitant une habilitation	R	<input type="checkbox"/> Grues à tour (CACES R 377) à montage automatisé (GMA) ou à montage par élément (GME) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur porteur, grue à treillis automotrice (CACES R 383-1A) <input type="checkbox"/> Grue télescopique sur porteur, grue télescopique automotrice (CACES R 383-1B) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur chenilles (CACES R 383-2A) <input type="checkbox"/> Grue télescopique sur chenilles (CACES R 383-2B) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur rails (CACES R 383-2C)	<input type="checkbox"/> Participer au réglage d'une grue de chantier	R		<input type="checkbox"/> Participer au montage d'une grue de chantier	R		<input type="checkbox"/> Lever des charges sans visibilité	R		<input type="checkbox"/> Distribuer des charges sans visibilité	R		<input type="checkbox"/> Sortir et mettre à l'eau des bateaux de faible tonnage (<10T)	R		<input type="checkbox"/> Décharger des marchandises, des produits	R	<input type="checkbox"/> Manutention portuaire	<input type="checkbox"/> Charger des marchandises, des produits	R		Competencias específicas
Savoir-faire		Savoirs																											
<input type="checkbox"/> Utiliser un engin nécessitant une habilitation	R	<input type="checkbox"/> Grues à tour (CACES R 377) à montage automatisé (GMA) ou à montage par élément (GME) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur porteur, grue à treillis automotrice (CACES R 383-1A) <input type="checkbox"/> Grue télescopique sur porteur, grue télescopique automotrice (CACES R 383-1B) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur chenilles (CACES R 383-2A) <input type="checkbox"/> Grue télescopique sur chenilles (CACES R 383-2B) <input type="checkbox"/> Grue à treillis sur rails (CACES R 383-2C)																											
<input type="checkbox"/> Participer au réglage d'une grue de chantier	R																												
<input type="checkbox"/> Participer au montage d'une grue de chantier	R																												
<input type="checkbox"/> Lever des charges sans visibilité	R																												
<input type="checkbox"/> Distribuer des charges sans visibilité	R																												
<input type="checkbox"/> Sortir et mettre à l'eau des bateaux de faible tonnage (<10T)	R																												
<input type="checkbox"/> Décharger des marchandises, des produits	R	<input type="checkbox"/> Manutention portuaire																											
<input type="checkbox"/> Charger des marchandises, des produits	R																												
Environnements de travail <table border="1"> <thead> <tr> <th>Structures</th> <th>Secteurs</th> <th>Conditions</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/> Site portuaire <input type="checkbox"/> Société de services</td> <td><input type="checkbox"/> Activités maritimes spécialisées (recherche, avitaillement off shore...) <input type="checkbox"/> Armée <input type="checkbox"/> Bâtiment et Travaux Publics (BTP) <input type="checkbox"/> Construction navale <input type="checkbox"/> Démolition <input type="checkbox"/> Energie nucléaire, fluide <input type="checkbox"/> Génie militaire</td> <td><input type="checkbox"/> En grande hauteur</td> </tr> </tbody> </table>		Structures	Secteurs	Conditions	<input type="checkbox"/> Site portuaire <input type="checkbox"/> Société de services	<input type="checkbox"/> Activités maritimes spécialisées (recherche, avitaillement off shore...) <input type="checkbox"/> Armée <input type="checkbox"/> Bâtiment et Travaux Publics (BTP) <input type="checkbox"/> Construction navale <input type="checkbox"/> Démolition <input type="checkbox"/> Energie nucléaire, fluide <input type="checkbox"/> Génie militaire	<input type="checkbox"/> En grande hauteur	Entorno de trabajo																					
Structures	Secteurs	Conditions																											
<input type="checkbox"/> Site portuaire <input type="checkbox"/> Société de services	<input type="checkbox"/> Activités maritimes spécialisées (recherche, avitaillement off shore...) <input type="checkbox"/> Armée <input type="checkbox"/> Bâtiment et Travaux Publics (BTP) <input type="checkbox"/> Construction navale <input type="checkbox"/> Démolition <input type="checkbox"/> Energie nucléaire, fluide <input type="checkbox"/> Génie militaire	<input type="checkbox"/> En grande hauteur																											
Mobilité professionnelle Emplois / Métiers proches		Actividades afines																											
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Fiche ROME</th> <th>Fiches ROME proches</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>F1301 - Conduite de grue - Toutes les appellations</td> <td>F1302 - Conduite d'engins de terrassement et de carrière - Toutes les appellations</td> </tr> <tr> <td>F1301 - Conduite de grue - Toutes les appellations</td> <td>N1104 - Manoeuvre et conduite d'engins lourds de manutention - Toutes les appellations</td> </tr> </tbody> </table>		Fiche ROME	Fiches ROME proches	F1301 - Conduite de grue - Toutes les appellations	F1302 - Conduite d'engins de terrassement et de carrière - Toutes les appellations	F1301 - Conduite de grue - Toutes les appellations	N1104 - Manoeuvre et conduite d'engins lourds de manutention - Toutes les appellations																						
Fiche ROME	Fiches ROME proches																												
F1301 - Conduite de grue - Toutes les appellations	F1302 - Conduite d'engins de terrassement et de carrière - Toutes les appellations																												
F1301 - Conduite de grue - Toutes les appellations	N1104 - Manoeuvre et conduite d'engins lourds de manutention - Toutes les appellations																												

Fuente: Elaboración propia en base a Pole Emploi.

También, los operadores franceses cuentan desde 2017, con *Mon Assistant Personnel* (MAP). Se trata de una *interface* en la que encuentran sugerencias y orientación para simplificar su trabajo cotidiano. Así, ahorran tiempo valioso teniendo a disposición toda la información que puedan necesitar para la efectiva prestación de servicios a la demanda y oferta de empleo.

En el marco de plataformas virtuales, en el caso de la agencia nacional de Empleo de Bulgaria, se ha implementado un sistema denominado *MyCompetence*, que permite:

A los usuarios:

- Tener un perfil personal.
- Actualizar el perfil personal.
- Participar en forma activa en un plan de desarrollo propio.
- Acceso a *Europass Cv*³⁴ desde el perfil personal.

A los agentes de intermediación laboral:

- Disponer de herramientas confiables para evaluar las personalidades.
- Utilizar los recursos de locales de *MyCompetence* y europeos de la Clasificación Europea de Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones –ESCO– (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations).
- Herramientas de evaluación de competencias y e-learning en *MyCompetence*.

Actualmente, gran flujo de la demanda de empleo circula por internet. En este sentido, aquellos aspirantes que no disponen de una computadora y que no poseen dominio de herramientas informáticas, sufren una doble barrera de acceso a los empleos. Para contrarrestar esta realidad, puede citarse la experiencia “*Citizenzone Bus*” desarrollada por la municipalidad de Preston en el Reino Unido. Se trata de un dispositivo móvil que se aproxima a parajes rurales con el fin de ofrecer cursos gratis a aquellos desempleados que se encuentran en situación de analfabetismo digital. Son dos horas de clase por semana durante 5 semanas, en las cuales se provee a los usuarios la oportunidad de desarrollar habilidades básicas IT que, entre otros beneficios, les permite disponer de acceso al SPE.

GRÁFICO 5. UNIDAD MÓVIL DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL, PRESTON, REINO UNIDO

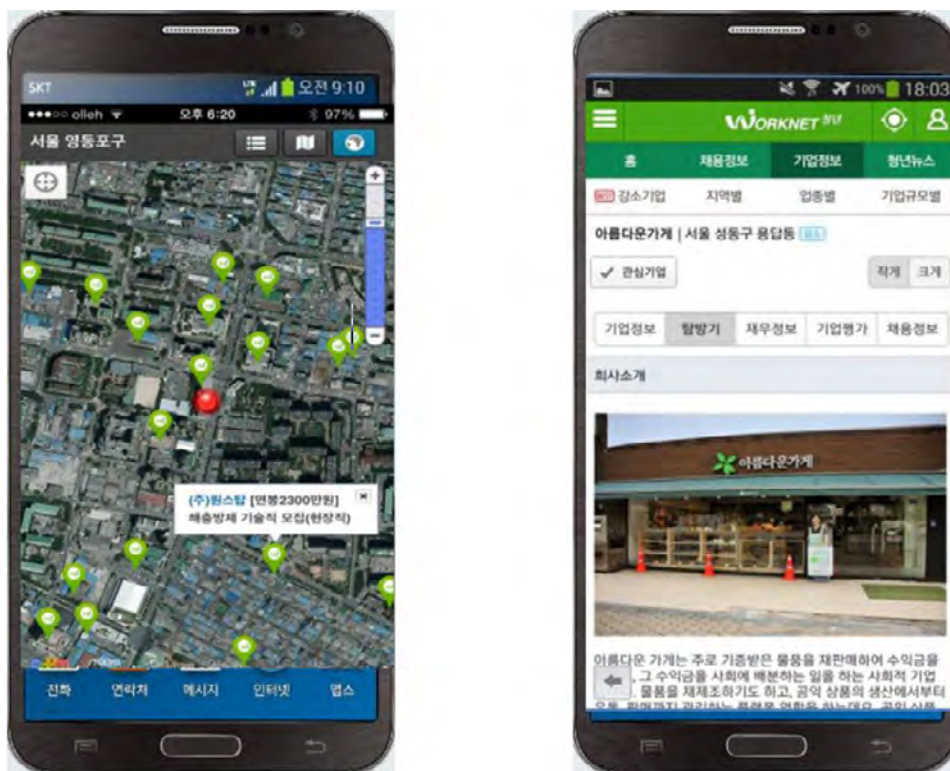


Fuente: www.blogpreston.co.uk.

³⁴ Modelo estandarizado común de *currículum vitae* que propone la Unión Europea para facilitar la búsqueda de empleo de los trabajadores en los diferentes países de Europa.

La República de Korea ofrece a través de una plataforma denominada “WorkNet”, asistencia personalizada online mediante una aplicación de telefonía móvil. Permite el acceso a diversos servicios y la posibilidad de geolocalizar las vacantes de empleo disponibles, así como disponer de información acerca de las compañías que ofrecen vacantes.

GRÁFICO 6. MODELO DE APLICACIÓN PARA TELEFONÍA MÓVIL. REPÚBLICA DE KOREA



Fuente: Servicio de Información del Empleo de Korea.

Argentina, cuenta actualmente con el sitio web denominada Portal Público de Empleo, el cual ha sido desarrollado por el Gobierno Argentino a partir de tecnología informática aportada por Italia Lavoro S.p.A.³⁵. Tratándose de una interfaz de más de diez años, sería necesaria su actualización ya que la misma, no permite entre otras funciones, registrar la caracterización de la demanda de empleo (Sconfienza, 2017a). Por mencionar solo una de las funciones que debieran estar al alcance de cualquier operador, el acceso a la información de Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) desde las OE permitiría poder contrastar la historia laboral –de aquellos empleos registrados en la seguridad social– con la información referida por los postulantes.

No existe un mecanismo unificado de gestión de la información al interior de cada una de las OE. En el gráfico 7, puede apreciarse un ejemplo de formulario que se envía a los potenciales empleadores una vez que se acercan a una de las OE de la provincia de Buenos Aires expresando su interés por incorporar personal. Puede observarse que resulta una herramienta poco amigable porque en primer lugar, es en formato Excel y requiere ser completada y enviada. Este paso, ya puede desalentar a los empleadores, ya que la tendencia es la utilización de formularios online que puedan completarse en forma dinámica y veloz. Asimismo, parte importante de la información a recolectar no se encuentra bajo nomenclaturas y no se ofrece la posibilidad de completar datos a partir de una lista desplegable de opciones. Ello perjudica la sistematización posterior de la información, así como la elaboración de informes que requieren de indicadores clave, así como el registro de otro tipo de información.

³⁵ Desde el año 2016 devenida en *Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro* (ANPAL).

GRÁFICO 7. MODELO DE FORMULARIO PARA EMPLEADORES DE UNA OE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Ficha de Búsqueda de Personal			
NOMBRE DE LA EMPRESA: NOMBRE DEL PUESTO : PUESTOS A CUBRIR:		REQUISITOS	
		TIPO DE REQUISITO	
		EXCLUYENTE	NO EXCLUYENTE
		DESEABLE	
RANGO DE EDAD DESEABLE:			
SEXO:	FEMENINO <input style="width: 30px;" type="checkbox"/> MASCULINO <input style="width: 30px;" type="checkbox"/>		
ESTUDIOS:			
CON EXPERIENCIA EN:			
CON CONOCIMIENTOS DE:			
CUALIDADES PERSONALES:			
ZONA DE RESIDENCIA:			
PRINCIPALES RESPONSABILIDADES:			
CONDICIONES DE CONTRATACIÓN			
TIPO DE CONTRATO:		DERIVACIONES LAS REQUIERE POR: ESCANEAR CV" S fecha de derivacion DERIVARLOS DESDE LA OFICINA DE EMPLEO CON CARTA DE PRESENTACION fecha de derivacion y horario SI REQUIERE DE NUESTRA OFICINA PARA REALIZAR LAS ENTREVISTAS: confirmar fecha y horario.	
DURACIÓN:			
LUGAR DE LA ENTREVISTA			
DÍAS, HORARIO Y LUGAR DE TRABAJO:			
REMUNERACIÓN:			
BENEFICIOS:			
OTRAS CONSIDERACIONES:			
DATOS DE LA EMPRESA			
RAZON SOCIAL:			N CUIT :
DOMICILIO:			TELEFONO:
NOMBRE DEL CONTACTO:			CARGO:
E-MAIL:			RUBRO:

Fuente: Oficina de Empleo Argentina (confidencial) 2018.

Variedad de documentos relativos a la medición de la eficiencia de los SPE coinciden en que uno de los factores cruciales para viabilizar la evaluación radica en la cantidad de datos disponibles. Por ello, resulta elemental disponer de las herramientas apropiadas para recabar información en forma permanente acerca del mercado laboral y de los indicadores asociados a la actividad diaria de las OE. A modo de ejemplo, se listan algunos de los indicadores que pudieran ser considerados más relevantes y necesarios asociados a la intermediación laboral. Estos son realizados por y para operadores de las OE como para la sociedad en general. Deben poder ser plausibles de registro en forma semanal, mensual y/o anual, así como de visibilización en forma gráfica:

- Cantidad de personas que se inscriben en el SPEA.
- % de servicios que demanda la población inscrita en el SPEA (formación / Orientación / Empleo y otros.
- Tiempo de respuesta desde que la persona se acerca al SPEA hasta que se le brinda atención.
- Descripción de los perfiles que requieren asistencia (caracterización sociodemográfica).
- Registro del nivel de satisfacción de las personas asistidas.
- Cantidad de entrevistas pactadas entre oferentes y demandantes de empleo.
- Cantidad de entrevistas concretadas entre oferentes y demandantes de empleo.
- Cantidad de contrataciones.
- Cantidad de vacantes disponibles.
- Porcentaje de vacantes según tipos de empleo (por nivel educativo requerido, calificación requerida, modalidad de contratación –eventual, por temporada, permanente³⁶– tamaño del establecimiento, etc.).
- Duración de las contrataciones.
- Motivos de los ceses laborales de los casos de incorporaciones a través de la OE.
- Monto de salarios promedio –al menos el primer mes– percibidos por los trabajadores; y
- Modalidad de contratación.

Disponer de esta información permitirá poder llevar a cabo instancias de evaluación y fortalecer los procesos y la transparencia en los SPE. Según European Commission (2013) esto permite contribuir al mejoramiento de la imagen de los SPE como organismos eficientes, y de esta forma evidenciar ante los responsables políticos y la sociedad, el rol de los SPE y la complejidad de sus tareas. En particular destaca que, estas herramientas pueden permitir apreciar –en términos monetarios– el ahorro en el presupuesto nacional mediante las acciones del SPE acompañado de análisis de costo-beneficio de los servicios provistos.

CONCLUSIONES

La evidencia exhibida, permite apreciar que en aquellos países en los cuales el Servicio Público de Empleo tiene años de existencia, la inclusión laboral constituye un eslabón central en el proceso de crecimiento y desarrollo. Pensar la inclusión como estrategia permite desentrañar la idea de personas en situación de desocupación, como seres pasivos al margen del sistema productivo que solo pueden ser «asistidos». En esta línea lo esbozan los Objetivos de Desarrollo Sostenible números ocho y diez cuando plantean respectivamente al Trabajo Decente y Crecimiento Económico, así como la Reducción de las Desigualdades, como metas para el año 2030 cuando se piensa el desarrollo.

La estructura productiva argentina, y el nivel general de calificación de la fuerza de trabajo local, resultan inadecuados para pensar el desarrollo y crecimiento inmediatos. Sin embargo, el camino a recorrer requiere necesariamente de acciones inclusivas y entramados institucionales que puedan asegurarlos a futuro. En este sentido, son los Servicios Públicos de Empleo, los organismos que ocupan el lugar estratégico de promover y facilitar la efectiva inclusión en el empleo de todas las personas que desean y necesitan trabajar. El Estado es entonces el equiparador de oportunidades cuando el mercado no lo es, y para ello dispone, a través del Servicio Público de Empleo, de las herramientas y políticas que pueden llegar a asegurar –o al menos propiciar– la igualdad de oportunidades de acceso al trabajo para toda la población.

³⁶ Siempre debe tratarse de empleos registrados en la seguridad social.

En Argentina, donde este organismo tiene apenas dieciséis años de existencia, el camino recorrido por otros países en materia de orientación, formación, acompañamiento e intermediación laboral, puede ser un invaluable consejero para adaptar al contexto local experiencias exitosas. Este compendio analítico no propone copiar, sino apropiarse de ideas innovadoras que, tamizadas por los recursos disponibles, la cultura local y la voluntad política, permitan llevar a cabo políticas de empleo e inclusión más eficientes.

Actualmente, la intermediación laboral en Argentina –uno de los propósitos centrales de las políticas activas de empleo–, es dominio del sector privado. Mientras que el Servicio Público de Empleo no ocupe el espacio estratégico en la inclusión laboral que debiera, éste continuará siendo ocupado naturalmente por otras instituciones del ámbito privado, que no logran articular de manera eficiente la creciente oferta de desocupados en busca de empleo, con la escasa y exigente demanda de las empresas. Consecuentemente, la ausencia de madurez de este organismo público y de las Oficinas de Empleo, se paga caro. Cada vez son mayores las brechas que dividen a personas fácilmente empleables de aquellas que no lo son, ya sea por ausencia de credenciales educativas, de contactos y relaciones, de conocimiento de vacantes, o simplemente por falta de recursos –representados en carencias tales como el costeo de viáticos para asistir a entrevistas laborales o la posibilidad de disponer de un teléfono celular de contacto–.

La evidencia internacional enseña que, por una parte, es esencial la generación de alianzas y que, asimismo, es necesaria la implementación de herramientas específicas de atención a los segmentos más prioritarios. Para identificar a quienes requerirán mayores niveles de atención, se suele poner en práctica el *profiling*. Esta es una de las principales herramientas para optimizar y hacer del SPE un organismo más eficiente. Se trata de una modalidad de segmentación de la población destinataria del servicio, que permite dar adecuadas respuestas a las distintas poblaciones. Permite priorizar a los más vulnerables –más alejados del mercado de trabajo y con mayores necesidades– para brindarles atención inmediata, como el caso de los Desempleados de Larga Duración. Complementariamente, un acompañamiento personalizado –y de ser necesario un acompañamiento personalizado reforzado– es una efectiva estrategia que potencia las posibilidades concretas de reinserción laboral de la población en situación de mayor debilidad.

La naturaleza de gratuidad de los SPE al momento de llevar a cabo acciones de intermediación laboral, asegura la fidelidad de los empleadores, siempre que se acompañe de calidad y celeridad en las respuestas. Ello, estará fuertemente ligado al nivel de desarrollo tecnológico al servicio del SPE y la disponibilidad de indicadores de medición de resultados. Cuanto mayores son las herramientas informáticas disponibles y mayor el dominio por parte de los operadores, mayor la rapidez de respuesta y la calidad del servicio.

En resumen, modernizando los mecanismos de reclutamiento, los canales de información, ampliando la plataforma informática, monitoreando la prestación de servicios a través de la medición de indicadores cuantificables, y orientando la acción de la demanda y oferta de empleo, se puede lograr fortalecer el rol del Estado como prestador de servicios gratuitos de intermediación laboral y aliado de la oferta, pero también ¿por qué no? de la demanda.

El crecimiento del SPE dependerá en parte de la dimensión del presupuesto a él proyectado. No obstante, en un contexto de fuerte reducción del gasto público como atraviesa Argentina, el tránsito hacia el crecimiento y la consolidación de esta política puede nutrirse de la innovación, la implementación de protocolos y la tecnología favoreciendo la optimización de recursos en un escenario en el cual escasean.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, L., ARROYO, J. (2009): "Argentina Oficinas Municipales de Empleo", en *Notas sobre la crisis OIT*. Disponible en web: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_14_es.pdf.
- ALVA, K., ESCOT, L., FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A., CÁCEREZ RUÍZ, J. I. (2017): "Intermediarios del mercado de trabajo y eficacia de los métodos de búsqueda de empleo durante la crisis económica", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 35, núm. 2, págs. 415-442. DOI: <https://doi.org/10.5209/CRLA.56770>.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), ASOCIACIÓN MUNDIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO (AMSPE), ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

- (OCDE) (2015): *El mundo de los servicios públicos de empleo: Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*. Disponible en web: <https://publications.iadb.org/en/publication/17393/world-public-employment-services>.
- JANSEN, M. (2016): “El reto de la inserción de los desempleados de larga duración”, en *Fedea Policy Paper*, núm. 26. Madrid: Fedea. Disponible en web: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/12/FPP2016-26.pdf>.
- BERTRANOU, F., CASANOVA, L., JIMÉNEZ, M., JIMÉNEZ M. (2013): “Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina”, en *Documentos de trabajo OIT*, núm. 2. Disponible en web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228741.pdf.
- BETCHERMAN, G., DAR, A., LUINSTRAS, A., OGAWA, M. (2000): “Active labour market programs: policy issues for East Asia”, en *Social Protection Discussion Paper*, núm. 5. Washington, D. C.: The World Bank. Disponible en web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/141911468029067118/Active-labor-market-programs-policy-issues-for-East-Asia>.
- BIZKAILAB (2011): *El desempleo como factor de vulnerabilidad a la exclusión social. El proyecto de vida como factor de protección*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia y Universidad de Deusto. Disponible en web: <https://www.bizkailab.deusto.es/wp-content/uploads/2012/04/5707-Report-01-Inserci%C3%B3n-laboral.pdf>.
- BONOLI, G., HINRICHS, K. (2010): “Statistical Discrimination and Employers’ Recruitment Practices for Low Skilled Workers”, en *Social Science Research Network, REC-WP Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, núm. 10. Disponible en web: <http://www.oecd.org/els/47089328.pdf>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1663737>.
- BREDGAARD, T. (2015): “Evaluating What Works for Whom in Active Labour. Market Policies”, en *European Journal of Social Security*, vol. 17, núm. 4, págs. 436-452. DOI: <https://doi.org/10.1177/138826271501700403>.
- CASALIS, A. (2013): “Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010)”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal DAAPGE*, vol. 21, núm. 13, págs. 65-91. DOI: <https://doi.org/10.14409/da.v1i21.4149>.
- CENTRO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (CEDEFOP) (2016): *Directrices europeas para la validación del aprendizaje no formal e informal*. Luxembourg: Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Disponible en web: http://www.cedefop.europa.eu/files/3073_es.pdf. DOI: <https://doi.org/doi:10.2801/758304>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2005): *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4553-areas-economicas-locales-mercado-trabajo-argentina-estudio-tres-casos>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2018a): *La ineficiencia de la desigualdad, 2018*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2018b): *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf.
- CONSEIL D’ORIENTATION POUR L’EMPLOI (COE) (2016): *L’accompagnement vers et dans l’emploi*. Paris: Ministère de l’Emploi. Disponible en web: http://www.coe.gouv.fr/download.php%3Ffile_url=IMG%252Fpdf%252F2016_06_14_Rapport_accompagnement_VD.pdf.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016): “Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01)”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*. Disponible en web: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=ES).
- COUR DES COMPTES (CDC) (2014): “Le recours par Pôle Emploi aux opérateurs privés pour l’accompagnement et le placement des demandeurs d’emploi”. *Communication à la Commission des Finances, de l’économie générale et du Contrôle Budgetaire de l’Assemblée Nationale*. Paris: Pôle Emploi. Disponible en web: http://pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Appel_projet/201402_contributions427107815476718178.pdf.
- DÖRRE, K., HAUBNER, T. (2018): “Landnahme through Tests: A Useful Concept for the Sociology of Work”, en: DÖRRE, K., MAYER-AHUJA, N., SAUER, D., WITTKKE, V. (eds.): *Capitalism and Labor. Towards Critical Perspectives*. Frankfurt, New York: Campus, págs. 71-112.
- ESCOT, L., FERNÁNDEZ, J. A. (2013): “Itinerarios Personalizados de Inserción como Programa de Perfilado (profiling): un análisis comparativo de las prácticas españolas y las medidas europeas”, en *Panorama Laboral 2013*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en web: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM019151.pdf>.
- ESCUADERO, V. (2015): “Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison”, en *Working Papers International Labour Office*. Disponible en web: https://www.ilo.org/global/research/publications/working-papers/WCMS_345758/lang--en/index.htm. DOI: https://doi.org/10.1163/2210-7975_hrd-4022-2015014.

- EUROPEAN COMMISSION (2011): *Profiling systems for effective labour market integration. New approaches to profiling and holistic assessment*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Disponible en web: https://warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2011/jb_sab_new_approaches_to_profiling_and_holistic_assessment.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2013): *Performance management in Public Employment Services: toolkit for Public Employment Services*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10310&langId=en>.
- EUROPEAN COMMISSION (2014): *Approaches for sustainable integration of long-term unemployed: toolkit*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14078&langId=en>.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *EEPO Review Spring 2015: Upskilling unemployed adults. The organization, profiling and targeting of training provision*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion; European Employment Policy Observatory. Disponible en web: https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/denmark_review_upskilling_mar2015_final.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): "Effective E-Services: Recommendations to Employment Services", en *Partnership between Employment Services (PARES), Strategic Dialogue 2015*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14272&langId=en>.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European public employment services: final report*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion; European Employment Policy Observatory. Disponible en web: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_public-employment-services_en_0.pdf.
- FORNI, P., VERGILIO LEITE, L. (2006): "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico", en *Sociologías*, vol. 8, núm. 16, págs. 216-249. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200009>.
- FRETEL, A., PILLON, J. M., REMILLON, D., TUCHSZIRER, C., FONDEUR, Y. (2016): "Dynamiques territorialisées du champ de l'intermédiation", en *Études et recherches de Pôle Emploi*, núm. 7. Disponible en web: http://ceet.cnam.fr/medias/fichier/pole-emploi-er-7-dynamiques-territorialisees-du-champ-de-lintermediation-sommaire-resume_1508506903104-pdf?ID_FICHE=1051393&INLINE=FALSE. Disponible en web: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000772.pdf>.
- GEORGES, N. (2007): "Le profilage des demandeurs d'emploi: modèle américain versus modèle néerlandais", en *Travail et Emploi*, núm. 112, págs. 7-20. Disponible en web: <http://journals.openedition.org/travailemploi/2156>. DOI: <http://dx.doi.org/10.4000/travailemploi.2156>.
- HÄUSERMANN, S., SCHWANDER, H. (2010): "Explaining welfare preferences in dualized societies". *Paper prepared for the Panel The Dualization of European Societies?, 17th Conference of Europeanist*. Montréal. Disponible en web: http://www.schwander-hanna.ch/files/Hausermann_Schwander_CES2010.pdf.
- HELBIG, D., MAZZOLA, R., GARCÍA, M. (2015): "Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo", *Documentos de trabajo OIT*, núm. 13. Disponible en web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_452861.pdf.
- HOLZNER, C., WATANABE, M. (2015): "Labor Market Equilibrium with Public Employment Agency", en *Social Science Research Network, Tinbergen Institute Discussion Paper 15-017/V*. Disponible en web: <https://ssrn.com/abstract=2561295>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2561295>.
- KLUVE, J., CARD, D., FERTIG, M., GÓRA, M., JACOBI, L., JENSEN, P., LEETMAA, R., NIMA, L., PATACCHINI, E., SCHAFFNER, S., SCHMIDT, C., VAN DER KLAUW, B., WEBER, A. (2007): *Active Labor Market Policies in Europe: performance and perspectives*. Berlin, Heidelberg: Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-540-48558-2>.
- LOXHA, A., MORGANDI, M. (2014): "Profiling the unemployed: a review of OECD experiences and implications for emerging economics", en *Social Protection and Labor, Discussion Paper*, núm. 1.424. Disponible en web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/678701468149695960/pdf/910510WP014240Box385327B0PUBLIC0.pdf>.
- MARTINS, P., PESSOA, E., COSTA, S. (2014): "Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis", en *Institute of Labor Economics IZA, Discussion Papers*, núm. 8.600. <http://ftp.iza.org/dp8600.pdf>.
- MAURICIO, R. (2018): "Informalidad laboral en Argentina: avances y desafíos pendientes", en *Alquimias Económicas* (12-06-2018). Disponible en web: <https://alquimiaseconomicas.com/2018/06/12/informalidad-laboral-en-argentina-avances-y-desafios-pendientes/>.
- MAZZA, J. (2003): "Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, págs. 165-183. Disponible en web: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10902>.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN (MTEYSS) (2015): *Manual I – Gestión integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos*. Buenos Aires: Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo.
- MOLINA, O. (2015): "El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo", en MIGUÉLEZ, F. (dir.): *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*.

- Barcelona: Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en web: <http://ddd.uab.cat/record/142912>.
- NEFFA, J. C. (2011): "Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes", en *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, núm. 8. Disponible en web: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/8politicas.pdf>.
- NEFFA, J. C., KORINFELD, S. (2006): "Los intermediarios del mercado de trabajo", en *Centro de Estudios e Investigaciones Laborales Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo Ceil-Piette (CONICET), Documento de trabajo*, núm. 41. Disponible en web: http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=7118.
- NOVICK, M., MAZORRA, X., SCHLESER, D. (2008): "Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral", en VARIOS AUTORES: *Aportes a una visión de la informalidad laboral en Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- ORELLANO, M., (2005): *Trabajo, desocupación y suicidio. Efectos psicosociales del desempleo*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012): "Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: diseño, cobertura y desafíos", en *Notas OIT*. Disponible en web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_108.pdf.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2015): "Note on Public Employment Services in Germany", en *Notes ILO*. Disponible en web: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_434599.pdf.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2016a): *Estudios sobre el crecimiento con equidad. Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en web: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2016b): "The role of employment service providers", en: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): *Guide to anticipating and matching skills and Jobs*, vol. 4. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_445932.pdf. DOI: <https://doi.org/10.2816/816485>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2017): *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Disponible en web: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/futuro_FP_ALC_OR_Cinterfor_web.pdf.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2013): "Tackling Long-Term Unemployment Amongst Vulnerable Groups", en *OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Working Papers*, núm. 2013/11. Disponible en web: https://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long-Term%20unemployment_%20WP_covers.pdf. DOI: <https://doi.org/10.1787/20794797>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2015): *Strengthening public employment services*. París: Grupo de trabajo sobre empleo del G20. Disponible en web: <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Strengthening-Public-Employment-Services.pdf>.
- PHAN, T., HANSEN, E., PRICE, D. (2001): *The Public Employment Services in a Changing Labour Market*. Ginebra: ILO. Disponible en web: https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221113884_EN/lang--en/index.htm.
- POLLARD, E., BEHLING, F., HILLAGE, J., SECKESSER, S. (2012): "Jobcentre Plus Employer Satisfaction and Experience Survey 2012", en *Research Report*, núm. 806. United Kingdom: Department for Work and Pensions.
- PORTA, F. (2016): "La estructura productiva argentina: problemas vigentes y desafíos pendientes", en *Voces en el Fénix*, núm. 53, págs. 90-97. Disponible en web: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-estructura-productiva-argentina-problemas-vigentes-y-desaf%3ADos-pendientes>.
- PORTA, F., SANTARCÁNGELO, J., SCHTEINGART, D. (2017): "Cadenas globales de valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo", en *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 4, núm. 7, págs. 99-129. Disponible en web: <http://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/92>.
- RUEDA, D. (2015): "The state of the welfare state: unemployment, labor market policy, and inequality in the age of workfare", en *Comparative Politics*, vol. 47, núm. 3, págs. 296-314. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041515814709275>.
- SCONFIENZA, M. E. (2017a): "La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016", en *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, núm. 2, págs. 210-229. Disponible en web: <https://www.methaodos.org/revista-methaodos/index.php/methaodos/article/view/170>. DOI: <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.170>.
- SCONFIENZA, M. E. (2017b): "Pobreza y acceso al empleo. ¿Cómo se relacionan demanda e inclusión laboral?", en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, vol. 4, núm. 158, págs. 99-123. Disponible en web: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/32782>. DOI: <https://doi.org/10.15517/RCS.V01158.32782>.

- SCONFIENZA, M. E., GROISMAN, F. (2014): "Una aproximación al desaliento laboral en Argentina", en *Cuadernos del Cendes*, vol. 31, núm. 87, págs. 87-106. Disponible en web: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/8656.
- SUÁREZ, P., CUETO, B. (2015): El proceso de creación y desarrollo de los Servicios de Colocación en España, 1931-2010, en *Social Science Research Network*. Disponible en web: <https://ssrn.com/abstract=2694988>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2694988>.
- WADAUER, S., BUCHNER, T., MEJSTRIK, A. (2015): *The History of Labour Intermediation. Institutions and Finding Employment in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Oxford: Berghanah Books.



Transferencia Condicionada de Ingresos en Argentina: una mirada hacia los orígenes de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS)

Conditional Income Transfer in Argentina: a look at the origins of the Universal Child Allowance for Social Protection (UCASP)

Melisa Cristina Vargas

Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) (República Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8402-9155>

melyvargas.mv@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencias Políticas. Maestranda en Política Social. Docente en Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

RESUMEN

El objeto del presente trabajo es analizar una política particular de transferencia condicionada de ingresos: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS), implementada en Argentina en el año 2009 por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1602/09, como un subsistema no contributivo dentro del Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N.º 24.714 y bajo jurisdicción de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El estudio, metodológicamente basado en el análisis documental, se estructura en torno a una serie de ejes que son imprescindibles examinar de la AUHPS, entre ellos: los antecedentes regionales, el contexto previo a su surgimiento, los aspectos jurídicos normativos que la respaldan, los sujetos de derecho, las consideraciones y debates del feminismo y la mirada peyorativa de los sectores conservadores más reaccionarios que se manifiestan en contra de este tipo de política social que tiende a equiparar en derechos a los hijos e hijas de los trabajadores formales tanto con los de los trabajadores informales como con los de aquellos que se encuentran circunstancialmente desempleados.

PALABRAS CLAVE

Políticas Sociales; Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos; Asignación Universal por Hijo para la Protección Social; Kirchnerismo; Argentina.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze a particular policy of conditional transfer of income: Universal Assignment for Child for Social Protection (UCASP), implemented in Argentina in 2009 by the then President Cristina Fernández de Kirchner, through the Decree of Need and Urgency N.º 1602/09, as a non-contributory subsystem within the Family Allowances Regime instituted by Law N.º 24,714 and under the jurisdiction of the National Social Security Administration (ANSES).

The study, methodologically based on the documentary analysis, is structured around a series of axes that are essential to examine the AUHPS, among them: the regional antecedents, the context prior to its

emergence, the normative juridical aspects that support it, the subjects of law, the considerations and debates of feminism and the pejorative view of the most reactionary conservative sectors that demonstrate against this type of social policy that tends to equate in rights to the sons and daughters of formal workers both with those of informal workers as with those of those who are circumstantially unemployed.

KEYWORDS

Social Politics; Conditional Cash Transfer Programs; Universal Assignment by Child for Social Protection; Kirchnerism; Argentina.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS: CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES EN AMÉRICA LATINA. 3. PTCI EN ARGENTINA: EL CONTEXTO PREVIO AL SURGIMIENTO DE LA AUHPS. 4. LA AUHPS EN ARGENTINA: SURGIMIENTO Y MARCO NORMATIVO. 5. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHO DE LA AUHPS. 6. LAS CONSIDERACIONES Y DEBATES DEL FEMINISMO SOBRE LA AUHPS. 7. LA MIRADA PEYORATIVA DE LOS SECTORES CONSERVADORES SOBRE LA AUHPS Y LA DESMITIFICACIÓN DE SUS PREJUICIOS. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Las nuevas nociones de protección social que emergieron en los inicios del kirchnerismo le atribuyeron un papel central al Estado como garante de derechos y regulador del mercado de trabajo (González, 2012).

En los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) tanto la retórica como la praxis política fueron la antítesis de aquellas predominantes durante el neoliberalismo de los años noventa. Las políticas impulsadas en 12 años de kirchnerismo se orientaron a reconstruir el tejido social y a subsanar las graves consecuencias heredadas del modelo individualista que colapsó en el año 2001. En materia de política social, ello significó la construcción de un sistema protectorio que extendió derechos a quienes, durante la hegemonía neoliberal, habían permanecido invisibilizados por el Estado.

En el campo de las asignaciones familiares afloró como novedad el rediseño del esquema contributivo vigente desde 1957 para los trabajadores registrados con hijos e hijas a cargo. En el año 2009 se anexó a él un subsistema no contributivo al que se denominó: «Asignación Universal por Hijo para la Protección Social» (AUPHPS), destinado a aquellos trabajadores con carga de familia que se desempeñaban en la economía informal o se encontraban transitoriamente desocupados. Según sostiene Bertranou (2010) para el primer grupo la asignación pretende reforzar el ingreso ya que éste, producto de las condiciones informales, suele estar muy por debajo de los valores establecidos como salario mínimo, vital y móvil. Mientras que para los desempleados/as, el ingreso que provee esta intervención social representa un piso que aleja a los miembros del núcleo familiar de la emergencia alimentaria y de la indigencia.

La AUHPS si bien se inscribe en la línea de las típicas políticas de transferencias condicionadas de ingresos que prevalecieron en Latinoamérica durante las últimas décadas, se diferencia de aquellas en la sujeción al esquema de Seguridad Social. Esta intervención está basada en una concepción de justicia social que busca igualar, en dignidad y derechos, a los hijos e hijas de los trabajadores argentinos, cualquiera sea el régimen laboral en el que éstos se desempeñen, mediante una transferencia mensual de ingresos que les garantice un mínimo de subsistencia.

El leitmotiv que guía el presente trabajo es la intención de participar del debate teórico sobre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y, de este modo, efectuar un aporte a la discusión científica en el campo de las políticas sociales.

En este marco, la propuesta es realizar un estudio cualitativo de tipo exploratorio-descriptivo, metodológicamente sustentado en el análisis documental. Según Tancara (1993) este tipo de metodología se vale de una serie de métodos y técnicas para la búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en diversos documentos a fin de facilitar la presentación sistemática, coherente y argumentada de nueva información en un texto científico.

En función de lo anterior, el presente artículo se nutre tanto de la producción teórica existente como de los instrumentos jurídicos normativos y de los fundamentos técnicos axiológicos que dieron origen a la AUHPS, elementos que son tensionados y puestos en discusión, a fin de realizar una lectura del fenómeno bajo estudio.

El aporte principal reside en el tratamiento de tres núcleos centrales que se suman al debate preexistente sobre la AUHPS: la protección de la infancia, la cuestión del cuidado y los prejuicios en torno a esa política social.

Con esa finalidad, el trabajo se estructura del siguiente modo: exploración de antecedentes regionales, reseña del contexto previo a su surgimiento, análisis de los aspectos jurídicos normativos que respaldan la AUHPS, consideración de los nuevos sujetos de derecho, debates del feminismo en torno a esa intervención social y exposición de las miradas peyorativas de los sectores conservadores más reaccionarios que se manifiestan en contra de este tipo de política.

2. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS: CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES EN AMÉRICA LATINA

En los albores del siglo XXI los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos¹ (PTCI) se transformaron en una estrategia política común de varios países latinoamericanos, impulsados con finalidad compartida de mitigar las consecuencias del modelo neoliberal que subsumió a la mayoría de los ciudadanos en la pobreza e indigencia, logrando niveles históricos de desigualdad social en todo el continente.

La importancia de estos programas reside en que son parte de una nueva generación de política social que se articula con otras políticas preexistentes (Martínez Franzoni y Voorend, 2008). Su objeto central es emplear la asistencia material como estímulo para que núcleos familiares en situación de pobreza utilicen la oferta pública de servicios educativos y sanitarios (Villatoro, 2007).

Si bien los diseños contienen particularidades que varían de un país a otro, comparten dos características elementales: la transferencia monetaria a familias con hijos e hijas a cargo y la exigencia de condicionalidades en el ámbito escolar y sanitario con la pretensión de invertir en capital humano y de este modo detener la reproducción de pobreza (Rodríguez Enríquez, 2011).

En un sentido amplio la noción de capital humano incorpora los niveles de educación, salud y nutrición de la población. La pretensión de dotar de esos activos a los destinatarios de la intervención social responde a la aspiración de integrarlos a las relaciones de mercado (Perry *et al.*, 2006).

El derrotero primigenio que moviliza a políticas de esta tipología, impulsadas por organismos financieros internacionales –tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– es la construcción de puentes o instrumentos al servicio de la reproducción del capitalismo (Cena y Chahbenderian, 2015).

De acuerdo con ello, la hipótesis de quienes adscriben a la teoría del capital humano es que una población sana, alimentada y educada tendrá mayores posibilidades de inserción laboral a futuro. Esa ambición que orienta a los PTCI hace que las condicionalidades aparezcan como un requisito «sine qua non», situación que obliga a las familias al cumplimiento estricto de ellas. En otras palabras, éstas:

Se conciben de manera punitiva, es decir, su falta de cumplimiento implica la pérdida (total o parcial, más o menos automática) del beneficio. Esta imposición se considera necesaria para garantizar el cumplimiento efectivo de la condicionalidad, y en consecuencia la correcta inversión de la población pobre en su propio capital humano (Rodríguez Enríquez, 2011: 11).

Cena y Chahbenderian (2015) destacan que los PTCI al leer la pobreza como una responsabilidad puramente individual y, en última instancia, del núcleo familiar, se inscriben en una mirada simplista que encubre lo sistémico.

En ese orden de cosas, «El problema de este tipo de intervenciones gubernamentales radica en que la base de su diagnóstico sobre la cuestión social a abordar invisibiliza las condiciones estructurales que llevaron a tal estado de cosas» (Cena y Chahbenderian, 2015: 128).

¹ En el campo de las políticas sociales, esta tipología de intervenciones también suelen denominarse “Programas de Transferencias Condicionadas de Recursos” (PTMR), “Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas” (PTMC), “Programas de Renta Condicionada” (PRC), “Transferencia en Efectivo Condicionadas” (TEC), etc.

A pesar de las especificidades que los PTCl asumen en cada país, Villatoro (2007) observa que todas las iniciativas de la región se inspiran en cinco bases conceptuales comunes:

1. Búsqueda de eficiencia y equidad (un gasto público mínimo permitiría la reducción o alivio de la pobreza en el corto plazo y el desarrollo del capital humano en el largo plazo).
2. Énfasis en la corrección de las fallas del mercado a partir de crear incentivos a la demanda (condicionalidades).
3. Uso de un enfoque multidimensional que requiere la coordinación de diversos actores institucionales intervinientes.
4. Rol central de las mujeres beneficiarias con la intención de su empoderamiento; y
5. Sistemas de monitoreo y evaluación para incrementar la transparencia.

La literatura existente en la materia documenta que los PTCl son políticas focalizadas pero a su vez con una amplia cobertura. La focalización refiere a que éstos se centran en una población objetivo determinada, aunque ésta sea muy voluminosa (Rodríguez Enríquez, 2011).

Otras de sus notas distintivas son la centralización (las condiciones son definidas en esquemas de «arriba-abajo») y la transitoriedad por cuanto se encuentran atados a ciertas particularidades cuya superación es causal de egreso del programa. En este último plano no hay criterios homogéneos en la región, de modo que pueden presentarse al menos tres formas: *egreso por superación de pobreza* (se obtiene al conquistar cierto umbral), *egreso en función de reglas de transición* (conjuga límites pre-definidos con un esquema de superación de pobreza y transferencias decrecientes); y *egreso automático* una vez cumplido un determinado tiempo de permanencia. Generalmente, éste último tipo está vinculado a la edad de los hijos de los beneficiarios, quienes –en la mayoría de los casos– no deben superar los 18 años (Villatoro, 2007).

Los países que optaron por impulsar estrategias de este tipo alcanzaron resultados satisfactorios al menos en lo inherente al objeto de atenuar los efectos de la pobreza en el corto plazo. Siguiendo a Hevia (2016) conviene subrayar que, para potenciar los resultados exitosos que los PTCl han logrado demostrar en estas décadas, es necesario enfrentar dos riesgos derivados de su diseño e implementación: el de sinécdoque y el del aumento en la asimetría de poder².

El primer riesgo tiene que ver con la confusión de la parte (el programa específico) con el todo (la política social en general). En Latinoamérica los PTCl ostentan –en función de su cobertura, presupuesto y reconocimiento– un elevado peso relativo como estrategia de combate a la pobreza. No obstante, esta centralización en un único modo de intervención tiene tres consecuencias: la limitación de enfrentar la pobreza (multidimensional en sus causas y manifestaciones) con un único programa, la tendencia de los gobiernos a sobrecargar en ellos cada vez más elementos y responsabilidades; y la desarticulación con el resto de la política social. El segundo riesgo refiere a que la operación de los programas en el orden local pueden aumentar la brecha de poder entre agentes estatales y beneficiarios pobres a partir de dos dispositivos: la focalización y las condicionalidades. En orden a evitar las distorsiones que pueden surgir de la práctica de intermediarios u operadores locales, la tendencia es incorporar «candados» que constituyen una suerte de freno a la discrecionalidad de los agentes, entre ellos: mecanismos estandarizados de comunicación, instrumentos de control, sistemas de auditoría, etc. (Hevia, 2016).

En Latinoamérica la mayoría de los gobiernos, independientemente de su signo político, adoptaron PTCl con un doble objetivo: atender tanto a familias afectadas por choques económicos como aquellas en situación de pobreza persistente (Villatoro, 2007). Un estudio de Lo Vuolo (2009) registra la implementación de más de 35 PTCl en 19 países de la región. En tanto que, en un trabajo posterior, Cecchini y Atuesta (2017) documentan la existencia de 30 transferencias monetarias en 20 países latinoamericanos³, números que evidencian la centralidad que adquirieron como estrategia para la superación de la pobreza.

Las transferencias monetarias «son un producto genuinamente latinoamericano» (Cecchini y Atuesta, 2017: 15). Dos de los programas más emblemáticos, por su trayectoria y cobertura, son el «Oportunidades»⁴ de México y el «Bolsa Familia» de Brasil (Lo Vuolo, 2009).

² El autor profundiza en detalle cómo se comportan esos riesgos en una intervención específica de México, sin embargo, esa lectura es extensible a todos los PTCl. Para ahondar en esta línea véase su trabajo titulado: «Los riesgos de los programas de transferencia condicionada y la construcción de ciudadanía: el caso de Progres/Oportunidades de México».

³ Una posible explicación de la variación de esos números es la absorción o unificación de algunos PTCl implementados en la región.

⁴ Este programa perdió vigencia en el año 2014 al ser reemplazado por el Programa «Prospera» que si bien mantiene las prestaciones de su antecesor adicionalmente pretende articular y coordinar la oferta institucional de programas, especialmente con aquellos

Oportunidades, frecuentemente catalogado como un programa neoliberal por excelencia (Molyneux, 2006), nace en el año 2002 por iniciativa del entonces presidente mexicano Vicente Fox. Su precedente inmediato fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) impulsado cinco años antes por su antecesor Ernesto Zedillo, experiencia que, aunque se implementó de forma centralizada y con una cobertura restringida sólo a familias en situación de pobreza alimentaria de zonas rurales, se constituyó en un faro orientador para las políticas sociales de esta tipología tanto en el país como en la región (Villatoro, 2007) (Cecchini y Atuesta, 2017).

Hevia De la Jara (2009) destaca que la originalidad de PROGRESA fue su pretensión de morigerar la pobreza en el país mediante transferencias económicas y reunir en un mismo programa varias dimensiones (entre ellas salud, alimentación y educación) con la intención manifiesta de crear el capital humano necesario que le garantice a las generaciones venideras la inserción en el mercado de trabajo.

El autor documenta que regularmente el programa se sometía a evaluaciones externas de impacto que determinaron no solo la necesidad de profundizar la inversión en capital humano a partir de la ampliación de destinatarios sino también la de añadir otros componentes que pretendían reforzar el camino iniciado en 1997:

El cambio de Progres a Oportunidades en 2002 no fue sólo una mudanza de nombre. Por medio de una «etnografía institucional» pueden distinguirse cuatro diferencias entre estos programas: nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa; ampliación a zonas urbanas; mayor incorporación por «densificación»; y nuevas formas de relación entre los beneficiarios y el Programa (Hevia De la Jara, 2009: 43).

Por su parte, “Bolsa Familia” responde a una auténtica apuesta del entonces presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, originada en el año 2003⁵. Consistía en una transferencia a las familias en situación de pobreza e indigencia a cambio de contraprestaciones educativas y de salud. Su diseño se construye sobre la base de una serie de políticas sociales descentralizadas que, desde mediados de los noventa, eran operadas por municipios (Villatoro, 2007).

Programas como “Bolsa Alimentação”, “Cartão Alimentação”, “Bolsa Escola” y “Auxílio-Gás”, entre otros, fueron absorbidos por el “Bolsa Familia” con el objeto de disminuir la desigualdad y la pobreza mediante la provisión de activos e incentivos que produzcan la ruptura del ciclo vicioso de transmisión intergeneracional que caracterizaba a la historia económica y social del país (Del Tedesco Lins, 2010).

La intención principal que motivó tal unificación fue resolver una serie de dificultades acuciantes derivadas del manejo municipal, entre ellas: la fragmentación institucional, las duplicaciones de beneficiarios y las ineficiencias en la administración (Villatoro, 2007).

El “Bolsa Familia” constituye una política social con una enorme repercusión no sólo por su nivel de cobertura social sino también por sus impactos. Cecchini y Atuesta (2017) al comparar este PTCL con otras iniciativas latinoamericanas señalan que constituye la más importante en la región. En tanto que Dilma Rousseff, al medir esa experiencia con otras similares a nivel global, señaló que es «el más grande programa de inclusión social del mundo» porque permitió sacar a 36 millones de brasileños de la pobreza extrema⁶.

3. PTCL EN ARGENTINA: EL CONTEXTO PREVIO AL SURGIMIENTO DE LA AUHPS

La crisis política, económica, institucional y social que estalló en el año 2001 en Argentina, producto del agotamiento del modelo económico, vigente durante la hegemonía neoliberal, provocó una cruenta ruptura del tejido social en materia de bienestar. Los elevados índices de pobreza y desempleo heredados de ese modelo, como consecuencia directa de las políticas de ajuste y reforma estructural, demandaban con urgencia un giro en materia de política social.

En los años previos al estallido de la crisis había cobrado una creciente notoriedad pública la protesta social dirigida por el llamado “Movimiento de Piqueteros” que nucleaba a sectores cruelmente castigados por

relacionados al fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico y la inclusión financiera y laboral (CECCHINI Y ATUESTA, 2017).

⁵ El 9 de enero del año 2004 se transformó en Ley N.º 10.836. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm.

⁶ Ver nota publicada en página 12 en su edición del día 31 de octubre del año 2013.

el neoliberalismo, esto es, a trabajadores que quedaron desempleados fruto de la destrucción paulatina de la industria y de los procesos privatizadores de la década del noventa.

El Movimiento de Piqueteros introdujo un novedoso método de protesta materializado principalmente en la quema de neumáticos y en sucesivos e inesperados cortes de ruta en los accesos principales a las ciudades; accionar motivado por el anhelo de visibilizar sus demandas de trabajo y de políticas que permitan atenuar la crítica situación económica que atravesaban a raíz de la interrupción abrupta de sus trayectorias laborales.

Carlos Vilas (2011) al analizar la composición de este nuevo actor social referencia como característica relevante que los trabajadores desempleados que lo integraban tenían prácticas de tipo gremial y/o política internalizadas y aportaron en la negociación con el gobierno ese «capital social» de sus experiencias de organización y conducción. Ello permitió que muchos de los programas sociales o planes de empleo de emergencia de esa época recayeran en la órbita del Movimiento de Piqueteros.

En este marco, luego de la crisis institucional producto de la acefalía presidencial que había provocado la renuncia del entonces presidente Fernando De La Rúa en diciembre del año 2001 y de la maratónica sucesión que abarcó, en un lapso inusual de días, la asunción y renuncia consecutiva de los presidentes Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño, finalmente asume la titularidad del Poder Ejecutivo Eduardo Duhalde.

La crítica situación económica de ese momento sumado a la herencia neoliberal (desempleo, pobreza, marginalidad) motivaron un cambio en las intervenciones sociales. En esa coyuntura, Duhalde lanzó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que consistía en un pago mensual de 150 pesos, que equivalía a 50 dólares según la cotización de la moneda norteamericana en aquella época, a todas las familias desempleadas con hijos a cargo (menores de 18 años o con discapacidad). Ello permitió de algún modo amortiguar la protesta social.

En materia de bienestar el Estado argentino se caracterizó por impulsar un «sistema dual» que articuló «lo productivo/empleable» (término que refiere a la promoción de políticas de empleo) con lo «asistencial/inempleable», esto es, programas sociales dirigidos a sectores vulnerables (Pautassi *et al.*, 2013).

Salvia *et al.* (2015), siguiendo a Moreno y Serrano Pascual (2007)⁷, advierte que los Programas Sociales pueden agruparse en dos tipos: *Programas Tipo Workfare*⁸ y *Programas Tipo Welfare*⁹. Si bien en común ambos tienen por objetivo transferir ingresos a poblaciones vulnerables con el fin de reducir riesgos económicos, se diferencian en que mientras los primeros exigen a cambio de esa provisión una contraprestación laboral de entrenamiento y búsqueda de empleo, los segundos no sólo no conllevan tal imposición sino que además el suministro a familias excluidas del mercado de trabajo formal y, por tanto, del sistema de seguridad social, puede ser de diverso tipo: ingresos, alimentos, bienes o servicios, etc.

La clasificación antes expuesta sugiere que la AUHPS se enmarca en la lógica de los programas del tipo welfare en la medida en que el Estado (como responsable de proveer un mínimo de subsistencia a las poblaciones en riesgo) asume un rol tutelar mediante la transferencia mensual de ingresos a aquellas familias desempleadas o con empleo informal a quienes le impone condicionalidades de cuyo cumplimiento depende la continuidad de la percepción.

Dicho lo anterior, cabe aclarar que de ninguna manera esta política constituye un plan social como suele concebirse erróneamente en el imaginario colectivo (Vargas, 2018). En el próximo apartado al analizar la AUHPS se ahondará en la razón que motiva tal afirmación.

4. LA AUHPS EN ARGENTINA: SURGIMIENTO Y MARCO NORMATIVO

La creación de trabajo, en tanto empleo formal, fue el eje central del modelo impulsado por el Kirchnerismo. Muchos de los cursos de acción trazados por esa gestión gubernamental apuntaron con éxito en tal dirección. Las evidencias señalan que entre los años 2003-2009 se produjo un descenso paulatino tanto del desempleo como de la informalidad laboral.

⁷ Para profundizar en esta línea ver el artículo titulado “Europeización del Bienestar y activación”.

⁸ Se adoptaron como sistema de protección al desempleo. Ejemplos de este tipo de Programas Sociales son: Programa Trabajar, Integración Comunitaria, Desarrollo Local, Manos a la Obra, Proyecto Joven, entre otros. También se incluye en esta categoría el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJDHD) cuya cobertura alcanzó a 2 millones de personas (SALVIA *et al.*, 2015).

⁹ Estos Programas responden a un cambio de paradigma en materia de política social. El ejemplo paradigmático lo constituyen las Políticas de Transferencias Condicionadas de Ingreso que se implementaron a partir del año 2009: AUH, AUE, PROGRESAR, etc.

Tal como referencia Agis *et al.* (2013) en el periodo arriba consignado se registró un crecimiento anual medio del empleo urbano total de 2,6 % en tanto que la Población Económicamente Activa (PEA) se incrementó al 1,2 % anual medio, hecho que permitió la caída del desempleo. Asimismo, el trabajo no registrado experimentó una disminución de –27 %.

En ese escenario, el trabajo aparecía no sólo como la vía privilegiada para el logro del bienestar sino como la única política universalizable (Arcidiácono, 2016).

Empero el año 2009 fue turbulento en tanto aún perduraban las consecuencias que la crisis internacional del año anterior¹⁰, por efectos de la globalización, produjo en la estructura económica del país, atentando contra la principal política del kirchnerismo: la creación de trabajo genuino (Vargas, 2018).

Esa coyuntura derivó en la imposibilidad del mercado de trabajo formal de absorber mano de obra desocupada con la regularidad que caracterizó a los años antes reseñados. Ante ello, surgió la necesidad de implementar una política social que contenga tanto a las familias de los trabajadores que se desempeñaban en la informalidad laboral como así también a las de aquellos que se encontraban circunstancialmente desocupados.

La estrategia, sustentada en una mirada keynesiana, fue «inyectar» dinero en la economía para reactivar el consumo y la inversión, lo que consecuentemente, como efecto multiplicador, redundaría en la creación de nuevas fuentes de empleo.

En razón de ello, el 29 de octubre del año 2009 surge la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUHPS), una política de transferencia condicionada de ingresos instaurada por la entonces presidenta (2007-2015) Cristina Fernández de Kirchner, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N.º 1602/09¹¹.

Ese hecho trascendental en materia de política social inaugura una nueva etapa en el sistema de protección social argentino (Arcidiácono *et al.*, 2011) (Pautassi *et al.*, 2013).

Como justificativo de esa creación, en forma adicional y complementaria a la lectura de coyuntural señalada al inicio de este apartado, el gobierno añadió una explicación de tipo estructural que aludía a la desprotección ex profeso del Estado durante la hegemonía neoliberal de los años noventa, época en la que se perjudicó abruptamente las trayectorias laborales de los trabajadores. Bajo esta óptica, la AUHPS se presentaba como una política reparadora de la acción u omisión del Estado en el período aludido.

Ahora bien ¿En qué consiste la referida política? ¿Cuáles fueron sus fundamentos? ¿Quiénes son sus destinatarios? ¿Qué requisitos y qué condicionalidades se deben cumplir para acceder a ella? Son algunos de los interrogantes que arrojarán luz sobre el más importante PTCI de Argentina en términos de extensión de derechos, cobertura e impactos.

La AUHPS consiste en un estipendio mensual instituido en el marco de un subsistema no contributivo de seguridad social. En efecto, el DNU que ordenó su creación amplió la cobertura del sistema de asignaciones familiares contemplado en la Ley Nacional N.º 24.714 incorporando a ese texto como inciso c): «Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social destinado a niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal».

Esa cualidad la distingue de la mayoría de los PTCI latinoamericanos. Aunque comparte con éstos ser una prestación monetaria diseñada con el fin de invertir en capital humano de niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad (o sin límite etario cuando se trate de una persona con discapacidad), siempre que sus padres, madres, tutores o curadores estén insertos en un sistema de informalidad laboral o se encuentren transitoriamente desempleados. Posteriormente, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), mediante Resolución N.º 393/09, extendió ese derecho a hijos e hijas de monotributistas sociales (art. 2) y de trabajadores del servicio doméstico (art. 3), aclarando que en ambos casos los adultos no deben percibir ingresos que superen el monto fijado como salario mínimo, vital y móvil.

Lo anterior da cuenta de que la política bajo análisis sigue los lineamientos de focalización en una población específica como la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de ingreso de la región.

¹⁰ Se trata de la crisis económica mundial más importante desde aquella que acaeció en 1929. El detonante si bien se originó en el mercado de hipotecas inmobiliarias en los EE.UU, su alcance se extendió al sistema financiero global y derivó finalmente en una crisis global del empleo a medida que las restricciones crediticias afectaron a la economía real y los flujos de comercio internacional colapsaban (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2012).

¹¹ Esa vía de instrumentación fue cuestionada porque si bien los DNU tienen «fuerza de ley» se privó a la política del respaldo político que otorgan los procesos deliberativos (DANANI, 2013).

Sin embargo, siguiendo la lectura de Mazzola (2015) en el caso puntual de la AUHPS es pertinente hablar de lo que ella denomina «universalismo a través de la selectividad» porque si bien se focaliza en una población objetivo determinada, la finalidad última es universalizar un derecho que existía con anterioridad sólo para un grupo determinado de trabajadores (los que poseían empleo registrado).

Se trata de una «universalidad ponderada» o «restringida», es decir, vinculada a la extensión de la población trabajadora cubierta y no sobre la base del criterio de ciudadanía sobre el que se sostienen las políticas tradicionalmente universales en la Argentina (Hintze, 2015: 59).

Dicho esto, conviene aclarar que AUHPS no constituye un «plan social», como usualmente se cree, en tanto quiebra la lógica asistencial y clientelar en los que se inscriben aquellos (Vargas, 2018). A través de esta intervención social «se superan mecanismos que otorgan márgenes de designación discrecional, que asignan recursos según afinidades políticas, favoritismos y/o poblaciones con mayor poder de presión» (Ambort, 2014: 185).

La centralidad en la AUHPS es romper con la exclusividad de la lógica contributiva inherente al sistema de asignaciones familiares, vigente desde el año 1957, a fin de extenderlo a trabajadores no contemplados en él.

En ese esquema el derecho a la percepción de asignaciones se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral –formalizada legalmente– y los aportes financieros de empleadores, trabajadores y del propio Estado al sistema de seguridad social (Pautassi *et al.*, 2013).

La AUHPS invierte esa lógica a fin de configurar un sistema protectorio que reconozca a trabajadores que, en razón de su desempeño en la economía informal, estaban marginados de las asignaciones familiares. Con esa finalidad circunscribe a éstos a la lógica interna de funcionamiento del sistema de seguridad social que opera bajo el principio de solidaridad e implica la sujeción de la situación individual al bien común (Vargas, 2018).

Históricamente tanto esos trabajadores como los que se encontraban circunstancialmente desempleados fueron víctimas de injusticia de un sistema que no sólo los excluyó sino que estableció, como única alternativa en los años precedentes, políticas de corte asistencial con focalización en la pobreza y comprobación de medios (Danani, 2013).

En relación a las especificidades de la prestación, según se desprende del instrumento jurídico de creación, la AUHPS es incompatible con las que contempla la Ley N.º 24.714 y con otras de carácter contributivo o no ya sean del ámbito provincial, municipal o provengan de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otra parte, el DNU establece un tope de cinco hijos por cada núcleo familiar. Dicha limitación resulta deliberadamente restrictiva para el sexto hijo/a; que queda en un espacio de injustificada ausencia de cobertura. Mientras los hogares de 7 hijos se encuentran resguardados por la pensión no contributiva dispuesta a tal fin, aquellos no pueden encuadrarse en ninguna de esas dos opciones (Lo Vuolo, 2009).

No hay argumentos oficiales sobre los criterios que guiaron tal decisión. No obstante, en la academia hay autores que hipotetizan que:

Esta limitación puede estar relacionada con los temores –ya existentes en los orígenes del PJJHD– de crear un efecto distorsionante en el mercado de trabajo que supuestamente podría presentarse al ir incrementándose los ingresos de los hogares a través de la multiplicación de las asignaciones familiares, y, como consecuencia, pudiendo sus integrantes prescindir de la venta de su fuerza de trabajo. En este sentido, el límite de hijos podría estar ligado con la intención de no superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria a través de los montos de la AUH por cada hijo, o incluso relacionado con un posible temor pronatalista (Pautassi *et al.*, 2013: 26).

En los considerandos del DNU N.º 1602/09 se destaca que «la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona».

Asimismo, si bien se reconoce que la puesta en marcha de la AUHPS no garantizará por sí sola el fin de la pobreza, se advierte que esa intervención resultará «un paliativo importante», esto es, «una respuesta reparadora¹² a una población que ha sido duramente castigada por políticas económicas de corte neoliberal».

¹² Esta idea fue remarcada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2009) en el discurso esgrimido en ocasión del acto de lanzamiento de la AUHPS cuando, luego de expresar satisfacción por esta intervención social destinada a los menores

Precisamente las políticas de los años noventa se caracterizaron por no incluir en su propia naturaleza la equidad como condición. En aquella época, la abrupta caída del trabajo registrado tuvo un efecto devastador en sectores populares y medios en tanto originó la pérdida de derechos inherentes a la seguridad social, dejando a una proporción muy importante de trabajadores y a sus hijos e hijas sin acceso a asignaciones familiares. Estos últimos, al constituir la población más vulnerable, fueron las principales víctimas de las secuelas provocadas por el modelo neoliberal (Roca *et al.*, 2012).

La AUHPS establece una serie de requisitos «ex ante» (indispensables para acceder al beneficio) y «ex post» (de cuyo cumplimiento depende su continuidad). En la literatura existente en la materia también se identifica a este último elemento como «condicionalidades» o «corresponsabilidades».

En materia de requisitos *ex ante* se exige que el niño, niña o adolescente sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o con residencia legal en el país por un periodo no inferior a 3 años. Mediante declaración jurada¹³ se debe acreditar fehacientemente la identidad y el vínculo que une al menor con el adulto (padre, madre, tutor, curador).

Los requisitos *ex post* se encuentran vinculados a la demostración de prácticas asociadas a los ámbitos educativo y sanitario. Según documenta el Observatorio de la Seguridad Social (2012) la meta a largo plazo es consolidar el vínculo de familias de menores recursos con la educación y la salud infantil.

Con esa finalidad la Resolución de ANSES N.º 132/2010 implementó la “Libreta Nacional de la Seguridad Social, Salud y Educación”¹⁴. Un documento único y personal de los niños, niñas y adolescentes que perciben la AUHPS en el que se consigna información fidedigna sobre dichas prácticas: inserción en el sistema educativo formal (la autoridad escolar debía certificar la condición de alumno regular) y controles sanitarios desde los 6 hasta los 18 años, lo que implica además el cumplimiento de la inmunización obligatoria exigida en el calendario nacional de vacunación. A los menores de 6 años además de ello se les exigía la inscripción en el Plan Nacer¹⁵.

El Plan Nacer tenía por objeto reducir la mortalidad y morbilidad materna e infantil asociadas a problemas en el acceso a servicios de atención médica especializada. A tal fin brindaba cobertura de salud a mujeres embarazadas hasta los 45 días posteriores al parto y a niños y niñas menores de 6 años sin obra social. Las prestaciones contemplaban una variedad de controles clínicos (mamario, peso, medición, latidos del bebé y papanicolau), consejos sobre promoción de lactancia, pautas de alimentación y crianza, prevención de accidentes, intoxicaciones, muerte súbita, etc., oftalmología, odontología, análisis de sangre y orina, grupo sanguíneo, sida, chagas, sífilis, vacunas y, en caso de ser necesario, derivación a: médicos especialistas, nutricionistas, trabajadores sociales, psicólogos, etc. En el año 2012, 7.023 establecimientos de salud de todo el país participaban de ese plan sanitario (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Para corroborar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la AUHPS se dispuso que los beneficiarios recibirían mensualmente el 80% del monto total de la asignación y el 20% restante se retendría en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina hasta que se acrediten (dos veces al año) los controles sanitarios correspondientes y la certificación de cumplimiento del ciclo escolar.

La dificultad que presenta esa exigencia es que en contextos inflacionarios la retención del 20% se traduce de inmediato en una pérdida del poder adquisitivo (Arcidiácono, 2016) (Arcidiácono, 2017).

No obstante, cabe advertir que la aplicación de condicionalidades pretende lograr una mayor integración social mediante el acceso a diferentes derechos sociales (Garcés y Estévez, 2012).

de 18 años, señaló que la política constituye «un acto de estricta reparación, de justicia va a ser cuando su padre tenga un buen trabajo, un buen salario y una buena casa». Discurso disponible en: <https://www.cfkargentina.com/palabras-de-cristina-fernandez-de-kirchner-anunciando-la-asignacion-universal-por-hijo/>.

¹³ No existen fechas límites para materializar la inscripción, por tanto todo trabajador con hijos a cargo cuya trayectoria laboral se vea interrumpida o transcurra en la informalidad laboral y cumpla con los requisitos exigidos, puede acceder a ella.

¹⁴ Ese instrumento con posterioridad fue reemplazado por el “Formulario Libreta PS. 1.47” que se encontraba digitalizado, lo que facilitaba su descarga a través de la página web de ANSES. El procedimiento era igual al anterior, en tanto debía completarse y firmarse por las autoridades escolares y sanitarias correspondientes y luego presentarse ante el órgano rector de la seguridad social.

¹⁵ El instrumento normativo que prevé la implementación de esta intervención social es la Resolución N.º 198/2003 que crea en el artículo 1 el “Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales”. No obstante, el Plan Nacer comenzó a implementarse en el año 2004 en las provincias del Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero) y Noreste (Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes), en razón de los preocupantes indicadores de salud infantil, cobertura de la seguridad social y pobreza. Luego, a partir del año 2007, se extendió al resto de las regiones del país. A partir del año 2012, el Plan Nacer fue reemplazado por el Programa SUMAR que no sólo brinda cobertura a la misma población objetivo contenida en aquél (embarazadas y niños y niñas hasta 5 años) sino también a niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a mujeres y hombres hasta los 64 años.

Por ello, los requisitos *ex post* se encuentran estrechamente relacionados con la meta de largo plazo de erradicar la pobreza gestando las condiciones que les permita a los sujetos destinatarios una movilidad social ascendente y, consecuentemente, mejores posibilidades de inserción a futuro.

De acuerdo con lo anterior, «A través de este mecanismo, se pretende que la población receptora adquiera las credenciales educativas y la condición de salud que le permita interrumpir el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza» (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 50).

Kliksberg y Novacovsky (2015) en lugar del término condicionalidades prefieren usar la expresión «corresponsabilidades» bajo el argumento de que las exigencias en materia de salud y educación obligan en partes iguales tanto a los receptores como al propio Estado. En el caso de los primeros (padres, madres, tutores o curadores) deben acreditar el cumplimiento de las exigencias educativas y sanitarias. Como contracara de esa obligación, el Estado queda comprometido a invertir en esos campos no sólo en materia de infraestructura sino también en profesionales y en la tecnología adecuada para garantizar el pleno acceso a estos derechos.

«Los gobiernos deben tener claro que están incentivando una demanda de servicios públicos, por lo que la implementación de estos programas debe estar acompañada de una fuerte inversión social en infraestructura y recurso humano para proveer servicios de salud y educación» (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 57).

La obligatoriedad de inversión social permite superar la fragmentación en materia de política social e instaurar un nuevo paradigma que busca articular las intervenciones sociales del Estado. En este marco, iniciativas como la AUHPS «desnudan el déficit oculto y las problemáticas de exclusión de los servicios de salud y educación redundando en una mejora de éstos» (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 57).

La AUHPS se financia con recursos del sistema de Seguridad Social: aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro; y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto¹⁶ (Lo Vuolo, 2010).

En sus orígenes la actualización de montos de la AUHPS estuvo atada a la discrecionalidad en tanto dependía, en forma exclusiva, de una decisión política. A partir de la sanción de la Ley N.º 27.160¹⁷ se estipula que las asignaciones previstas en la Ley N.º 24.714 de Asignaciones Familiares, complementarias y modificatorias (esto incluye la AUHPS) serán móviles y de carácter semestral con excepción de la asignación por maternidad¹⁸.

Como complemento de la política analizada, el gobierno estableció otros dos tipos de intervenciones sociales: la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUEPS) y la Asignación por Ayuda Escolar (AAE).

La AUEPS se crea en el año 2011 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 446/2011 con el fin de disminuir los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil que se encuentran asociados a problemas en el acceso a servicios de salud. Se trata de una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual para toda embarazada (siempre que ella o su cónyuge se encuentren desempleados o se desempeñen bajo un régimen de informalidad laboral) desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Esta política le exige a la mujer como contraprestación la inscripción en el “Plan Nacer” y la realización de chequeos acordes a las etapas del embarazo.

La AAE, creada mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 504/2015, extiende a los trabajadores informales y a los transitoriamente desocupados con hijos en edad escolar, el monto por escolaridad que prevé la Ley N.º 24.714 para trabajadores formales, equiparando en el derecho a esta percepción a los titulares de Asignaciones Familiares con los de la AUHPS.

¹⁶ El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) fue creado por Decreto N.º 897/07 con la finalidad de: a) Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales. b) Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos. c) Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo. d) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales (Art. 1).

¹⁷ Esta legislación fue producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo. El proyecto fue enviado por la entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en junio de 2015 para que sea discutido en el Congreso de la Nación. Éste, después de un extenso debate en las dos cámaras, le da sanción definitiva el 15 de julio de ese año. Dos días después de esa fecha fue promulgada y publicada en el Boletín Oficial.

¹⁸ Para realizar el cálculo de la movilidad se utiliza el mismo índice empleado para las prestaciones del régimen previsional público que figura en el anexo de la Ley N.º 26.417.

Estas tres intervenciones (AUHPS, AUEPS y AAE) constituyen un avance significativo en materia de política social, en la medida en que brindaron cobertura a grupos que históricamente habían permanecido invisibilizados y excluidos de los mecanismos de la seguridad social.

Siguiendo a Lo Vuolo (2009), conviene subrayar que el reconocimiento de los trabajadores informales y de los desempleados como «categoría en sí» a ser protegida constituye la característica más novedosa de este tipo de políticas aplicadas en el país.

5. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHO DE LA AUHPS

Roxana Mazzola (2015) indica que los inicios del siglo XXI están marcados por el paradigma de «protección ampliada de la infancia». Se trata de un nuevo enfoque en gestación que según la autora se caracteriza por:

6. Cercanía al enfoque de derechos consagrado en la “Convención Internacional de los Derechos del Niño” que concibe a la cuestión social de la infancia como una problemática derivada de la falta de garantías y promoción de sus derechos.
7. Recuperación del rol de la nación como nivelador de inequidades en un país federal, lo que implica mayor presencia estatal y acciones distributivas a favor de los territorios más postergados.
8. Ampliación de la concepción de seguridad social a partir de la extensión de prestaciones que históricamente fueron sectoriales en tanto estuvieron atadas a la condición de trabajador registrado.
9. Impacto en el papel de las provincias: interpelación y fortalecimiento de las capacidades estatales subnacionales en salud, educación y desarrollo social.
10. Alejamiento de la interpretación restrictiva y gerencialista de la focalización y descentralización.
11. Nuevas reglas de juego e institucionalidad en creación: sanción de la Ley N.º 26.061 “De Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes” y derogación de la Ley de Patronato de 1919.
12. Nuevas legislaciones que apuntalan el sentido nuevo de la institucionalidad en creación: Ley N.º 25.673 “Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable”, Ley N.º 26.075 “Incremento de Inversión en Educación”, Ley N.º 26.206 “De Educación Nacional”, y su modificatoria Ley N.º 27.045 por la que se declara la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los cuatro años, Ley N.º 26.390 “Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente”, entre otras.
13. Articulación y fortalecimiento de las políticas públicas de la infancia: creación del Plan Nacer (2004), implementación del Programa Conectar Igualdad, ampliación del Calendario Nacional de Vacunación (éste pasó de 6 a 19 vacunas gratuitas y obligatorias en el periodo 2003-2014), etc.

Dicho lo anterior, al analizar la AUHPS se infiere que es una política pensada en el niño, niña o adolescente como sujeto de derecho en consonancia con el espíritu de la Ley N.º 26.061¹⁹. Los considerandos del DNU 1602/2009 explicitan la correspondencia de la iniciativa con esa legislación protectoria.

El texto normativo precedentemente citado tiene como uno de sus principios rectores **«el interés superior del niño»**, según el cual todos aquellos que residan en el territorio argentino tienen derecho a gozar de la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos por la legislación, entre los que se incluyen: el derecho a una buena calidad de vida, a la educación, a la salud, a la dignidad, a los beneficios de la seguridad social, entre otros.

El concepto de «interés superior» enunciado en el artículo 3.º de la Ley N.º 26.061 presupone que ante un eventual conflicto entre los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros. Dicho de otra manera, la protección de la infancia se erige como paradigma rector.

Por ello, en observancia del artículo 26.º de ese marco normativo, el Estado asume la obligación impuesta de diseñar e implementar políticas y programas de inclusión para niños, niñas y adolescentes, que tengan presente tanto los recursos como la situación de éstos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento (padres, madres, tutores).

¹⁹ Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Sancionada por el Congreso de la Nación Argentina el 28 de septiembre de 2005.

En este marco, Arza y Chahbenderian (2014) señalan que la AUHPS permitió la consolidación de un esquema *sui generis* de tres beneficios que dependían de la situación laboral y de los ingresos de los padres, madres o tutores: 1) asignación no contributiva para los hijos e hijas de trabajadores informales, desempleados, monotributistas sociales o personal del servicio doméstico cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo, vital y móvil, 2) asignaciones contributivas para hijos e hijas de trabajadores registrados de ingresos medios-bajos y 3) deducciones fiscales al impuesto a las ganancias para los trabajadores que, en función de sus ingresos, están alcanzados por ese tributo, siempre que éstos tengan a cargo a menores de 18 años.

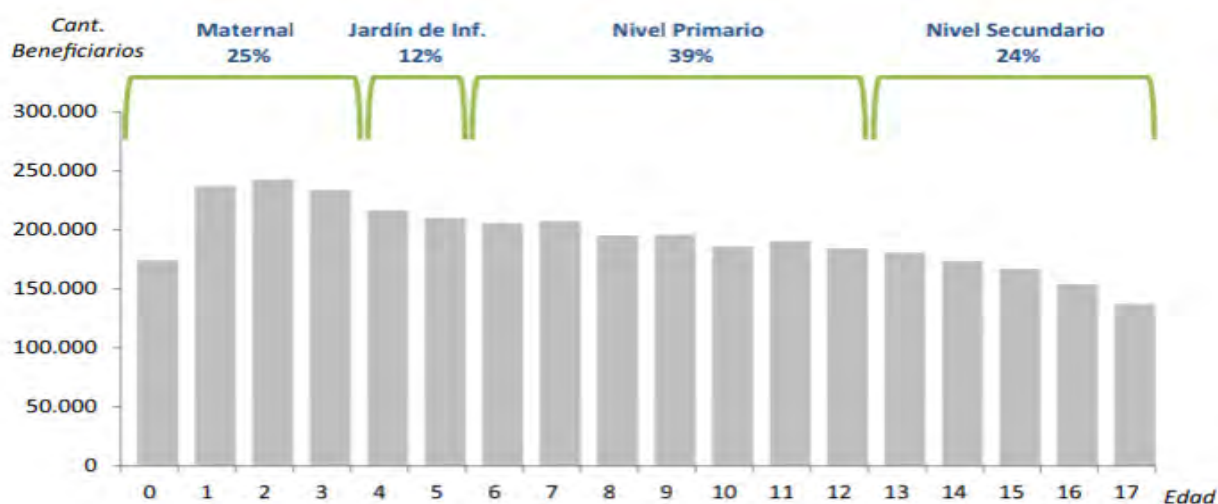
De este modo, la AUHPS es una política social diseñada sobre la base de la ampliación de derechos e implica el reconocimiento de un derecho social: el derecho de los niños, niñas y adolescentes argentinos no sólo a estar incluidos sino también a gozar de un estándar básico de vida, bienestar y seguridad económica. Al mismo tiempo, esta política ratifica la universalidad de los derechos sociales hacia aquellos que, aun participando del mercado de trabajo, se encontraban impedidos de recibir los beneficios de las asignaciones familiares por su situación de informalidad (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

En sus orígenes la asignación universal cubrió a 3,3 millones de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad social. No obstante, ese número inicial fue variando a lo largo de tiempo²⁰. En mayo de 2010 ascendió a casi 3,7 millones, mientras que en diciembre de 2011 se registró un leve descenso: 3,5 millones²¹. Respecto de las personas con discapacidad²², para los cuales la prestación no establece límite de edad, se cubrió en ese mismo año a 20.457 beneficiarios (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Tomando como referencia los datos de diciembre de 2011, la distribución por sexo marcaba que el 49,2% de los beneficiarios eran niñas y 50,8% niños. En el mismo periodo, la mayor cantidad de beneficiarios se concentraba en el rango de los primeros años de vida: 888.332 eran menores de 4 años (en términos porcentuales ello representaba un 25,3% del total). La edad modal se ubicaba en los 2 años (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Al comparar la edad de los beneficiarios con el ciclo educativo en el que éstos estaban insertos, el Observatorio de la Seguridad Social produjo la siguiente información.

GRÁFICO 1. BENEFICIARIOS SEGÚN EDAD Y ETAPA EDUCATIVA CORRESPONDIENTE



Fuente: Observatorio de la Seguridad Social (2012).

²⁰ Desde diciembre de 2015 con la llegada de cambios al gobierno, se incorporó a los hijos de monotributistas, pero también hubo una caída abrupta del empleo, por lo que el número de beneficiarios se incrementó significativamente. No obstante, ello escapa al objeto del presente trabajo que, como su título lo indica, pretende concentrarse en los orígenes de la AUHPS, razón por la cual en este punto se toman datos producidos por el Observatorio de la Seguridad Social hasta diciembre del año 2011.

²¹ En relación a la situación laboral de los padres, madres y tutores de los beneficiarios receptores de la AUHPS, el Observatorio de la Seguridad Social (2012) documenta que a diciembre de 2011 el 94,0% se encontraba desempleado o trabajando en condiciones no registradas, el 3,9% estaban inscriptos como monotributistas sociales y el 2,1% trabajan en empleo doméstico registrado.

²² Según documenta el Observatorio de la Seguridad Social (2012) en términos relativos ese subgrupo representa en forma sostenida entre un 0,2% y un 0,6% del total.

Según puede observarse en el gráfico precedente, a diciembre de 2011 el mayor número de beneficiarios se concentraba en el nivel primario, el segundo en maternal (educación no obligatoria) y el tercero en nivel secundario, en tanto que el menor número correspondía a niños y niñas en nivel inicial (jardín de infantes).

Respecto de la distribución territorial, según puede observarse en el cuadro que se presenta a continuación, las provincias con mayor densidad de población (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) registraban la mayor cantidad de asignaciones. Asimismo, territorios con un núcleo persistente de pobreza y vulnerabilidad como Chaco, Santiago del Estero y Formosa representan un mayor porcentaje de cobertura sobre la población menor de 18 años: 52,3%, 49,8% y 47,6%, respectivamente (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

**CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS BENEFICIARIOS
(POR PROVINCIA - DICIEMBRE 2011)**

Provincia	Beneficiarios	Población < 18 años	Cobertura
Buenos Aires	1.218.294	4.803.833	25,4%
CABA	93.583	888.559	10,5%
Cotamarca	37.726	113.086	33,4%
Chaco	169.584	324.433	52,3%
Chubut	27.186	156.522	17,4%
Córdoba	273.289	1.017.293	26,9%
Corrientes	131.053	305.167	42,9%
Entre Ríos	101.047	379.999	26,6%
Formosa	77.651	162.995	47,6%
Jujuy	74.570	207.004	36,0%
La Pampa	24.315	98.059	24,8%
La Rioja	29.747	102.576	29,0%
Mendoza	163.673	534.623	30,6%
Misiones	146.321	338.678	43,2%
Neuquén	43.382	169.483	25,6%
Río Negro	49.534	196.347	25,2%
Salta	149.863	373.372	40,1%
San Juan	72.244	209.386	34,5%
San Luis	30.502	132.911	22,9%
Santa Cruz	11.218	84.228	13,3%
Santa Fe	256.814	982.140	26,1%
Santiago del Estero	133.913	268.708	49,8%
Tierra del Fuego	4.487	39.108	11,5%
Tucumán	159.604	445.236	35,8%
DEPÓSITO EN CBU	27.623	–	–
TOTAL	3.507.223	12.333.747	28,4%

Fuente: Observatorio de la Seguridad Social (2012).

La AUHPS no es una dádiva, es un DERECHO. El fuerte carácter institucional de esa política social, sumado a las campañas publicitarias lanzadas en sus inicios en distintos medios de comunicación, trasmittieron este concepto al punto que los propios sujetos de derecho empezaron a reconocerse como tal. Esta afirmación es respaldada por un estudio realizado por Pautassi *et al.* (2013) en el que la investigadora aplicó una serie de entrevistas a madres receptoras, quienes indicaron que sus hijos tienen plena conciencia de que perciben un ingreso en su nombre, razón por la cual demandan una serie de elementos personales (ropa, calzado, útiles) argumentando como legitimidad de sus reclamos que se trata es una política pensada en ellos.

6. LAS CONSIDERACIONES Y DEBATES DEL FEMINISMO SOBRE LA AUHPS

La Resolución de ANSES N.º 393/09 fijó las pautas reglamentarias inherentes al cobro del ingreso mensual de la AUHPS. Ese instrumento estableció que cuando la tenencia del niño, niña, adolescente o persona con discapacidad sea compartida por la madre y el padre, aquella siempre tendrá prioridad en la titularidad de la prestación. Mientras que en los casos de separaciones de hecho o divorcios vinculares recaerá en manos de quien ejerza la tenencia.

A partir de lo normado en ese instrumento «una vasta literatura cuestiona el hecho de que las transferencias se otorguen a las “madres”, bajo el argumento de que esto significa una mayor carga para ellas» (Pautassi *et al.*, 2013: 32).

En general quienes se dedican a estudiar los sistemas de protección social coinciden tanto en el reconocimiento del impacto positivo que los PTCl provocan sobre la pobreza al mejorar la situación económica de los destinatarios, como en las limitaciones que presentan en términos de género en razón de los sesgos que reproducen al preservar intacta la tradicional división sexual del trabajo²³.

La división sexual del trabajo «no sólo diferencia las tareas que hacen hombres o mujeres, además, confiere o quita prestigio a estas tareas y también crea desigualdades en las recompensas económicas que se obtienen» (Varela, 2005: 207).

El no cuestionamiento en las intervenciones sociales de esas desigualdades mantiene su plena vigencia, en otras palabras, la política pública contribuye a reproducirla al interior de los núcleos familiares.

Las políticas de reconocimiento y de redistribución coexisten de manera tensa, fragmentada y contradictoria en el campo estatal. Pues mientras por una parte presenciamos una retórica de ampliación e igualación de los derechos y de ciudadanía de las mujeres, que pone en cuestión qué se considera un derecho, para quién y cómo se determina. Por la otra, a la hora de aplicar políticas sociales para la protección social, las mujeres siguen siendo consideradas en sus lugares tradicionales: como madres-cuidadoras, como vulnerables cuyas necesidades particulares son identificadas con las de sus familias y sus obligaciones con las labores domésticas (Anzorena, 2015: 100).

Siguiendo esta línea argumental se observa que «El hecho de que estos programas sean altamente feminizados, no los transforma ni en políticas para las mujeres ni en intervenciones sensibles a sus intereses» (Rodríguez Enríquez, 2011: 31).

Es por esa razón que la crítica feminista recae en la perpetuación del modelo «hombre/proveedor-mujer/cuidadora» que reserva para los primeros el espacio de lo público y condena a las últimas a las labores privadas a fin de que se erijan en artífices del destino de otros: sus protegidos.

Con posterioridad a la Resolución de ANSES a la que se aludió al inicio del apartado, se dictó el Decreto N.º 614/13²⁴, que reforzó en los considerandos esa visión anclada en sesgos de género al señalar: «Que la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos» y «Que dicha condición la hace esencial al momento de ser la receptora de los recursos otorgados por la Seguridad Social para dar cobertura a los niños, adolescentes y personas con discapacidad».

²³ Aquí cabe destacar un trabajo de MAXINE MOLYNEUX (2006) titulado: “Madres al servicio de la nueva agenda de pobreza: el Progreso/Programa Oportunidades en México” (traducción propia), donde la autora da cuenta de los sesgos de género que predominan en materia de política social en esos PTCl, en tanto las madres reciben derechos en función de las necesidades de sus hijos, esto es, para cumplir con sus responsabilidades maternas.

²⁴ Dictado con el objeto es establecer rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares contempladas en la Ley N.º 24.714 y un suplemento adicional por única vez.

La mujer en su rol de madre está asociada a una suerte de altruismo que es menos incompleto que en la figura paterna. De ahí que éstas aparezcan como las mejores gestoras o administradoras operativas de las transferencias (Micha, 2019).

Siguiendo la lectura de Anzorena (2015) con frecuencia la responsabilidad materna es enaltecida en las políticas sociales a través de un discurso que coloca a las madres-pobres en lugar de «heroínas» capaces de afrontar una serie de problemas sociales y políticos debido a su papel en la familia y en la comunidad.

En este marco, la tarea de cuidar la vida y el bienestar de otras personas (niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores) es un trabajo invisible: no valorado ni remunerado y en muchos casos constituye una doble jornada para aquellas mujeres que simultáneamente desarrollan sus trayectorias laborales ya sea en el mercado formal o informal. Cuestión que no ocurre con los hombres que en el mejor de los casos destinan algunas horas de su tiempo a las tareas del hogar, aunque en familias con una fuerte impronta patriarcal esa dedicación puede llegar a ser nula.

De acuerdo con lo indicado en el párrafo precedente, a diferencia de los hombres, las mujeres invierten una mayor cantidad de tiempo en trabajo de cuidado. Tal afirmación está respaldada por los datos que reveló el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), quien en el 3.º trimestre del año 2013 por primera vez incluyó un módulo sobre trabajo no remunerado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, con el propósito de medir como distribuyen el tiempo hombres y mujeres²⁵.

La información recabada por ese organismo sirvió de insumo para un documento de trabajo del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) titulado: “El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis de la evidencia del módulo de Trabajo no Remunerado”, elaborado por Corina Rodríguez Enríquez quien observa que:

i) las mujeres destinan un tiempo sustantivamente mayor que los varones al TNR; ii) las jornadas de TNR de las mujeres se incrementan en la edad central, cuando son cónyuges, cuando hay menores de 6 años en el hogar, cuanto menor es la jornada de trabajo en el mercado laboral, y cuanto peor es el nivel de ingreso del hogar en el que viven; iii) aun cuando las mujeres desocupadas e inactivas destinan mayor cantidad de tiempo al TNR, las mujeres ocupadas destinan un tiempo sustantivo (casi 6 horas diarias), lo que se expresa en jornadas de trabajo total muy prolongadas diariamente, lo que les limita la disponibilidad de tiempo «para sí» (dedicadas al autocuidado, al esparcimiento o la capacitación); iv) la situación ocupacional, el nivel de ingreso, la posición en el hogar, el nivel educativo, la edad, no producen ninguna modificación en la cantidad de tiempo que los varones destinan al TNR; v) la única razón por la cual los varones incrementan moderadamente su dedicación al TNR es ante la presencia de menores de 6 años en el hogar, pero siempre en proporciones sustantivamente menores a las mujeres; vi) la desigualdad en el uso del tiempo y en la intensidad del tiempo dedicado al TNR es una experiencia socio-económicamente estratificada, que se convierte por tanto en un vector reproductor de desigualdades (Rodríguez Enríquez, 2014: 4).

Los datos presentados son concluyentes, si bien las mujeres tienen una mayor carga sobre sus espaldas, las medidas de protección social en general no reconocen esa situación, en tanto sus intervenciones no están dirigidas a modificar o morigerar esas desigualdades. Contrariamente «cuando las políticas se basan en el aprovechamiento del reparto de tareas a partir de la naturalización de la división sexual del trabajo (mujer cuidadora/ varón proveedor) y no hay una intención explícita de modificar las relaciones de género, terminan profundizando las relaciones desiguales de género» (Anzorena, 2015: 115).

A pesar de lo descripto Laura Pautassi *et al.* (2013) afirma que la mirada académica se tensiona con la de las mujeres receptoras, quienes no visualizan como un problema su preeminencia en la administración de la asignación, sino que valoran positivamente tal disposición en razón del impacto, en términos de autonomía, que implica la percepción de un ingreso propio, aunque éste se destine en su totalidad a sus hijos.

«... Al posicionar a la mujer como proveedora de ingresos, se busca promover la equidad de género, brindando a las receptoras la posibilidad de contar con un ingreso propio, sobre el que tiene poder de decisión, fortaleciendo su autonomía, su autoestima y su posición al interior del hogar» (Kliksberg y Novacovsky 2015: 59).

²⁵ Dos antecedentes de esto –aunque de aplicación territorial acotada– fueron las encuestas del uso del tiempo realizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2005 y en la Ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe) en el año 2010 (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2014).

El encuadre que provoca la preeminencia de la madre en los casos de tenencia compartida genera un cierto empoderamiento de las mujeres frente a su situación de pobreza, destacable no sólo por los efectos positivos en términos de autonomía del consumo sino también por la reconfiguración, desde un punto de vista económico, de las relaciones al interior del hogar al reducir la dependencia del «pater familias» en la proveeduría exclusiva al sostén familiar.

Adicionalmente a estas consideraciones, es destacable que ante un eventual cese de convivencia (divorcio o nulidad del matrimonio), la percepción de la AUHPS les confiere a las mujeres la posibilidad de manejar recursos propios para la economía familiar mientras transitan largas batallas judiciales como regularmente sucede cuando se encara un juicio de alimentos o de «responsabilidad parental»²⁶, según la denominación que otorga el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Una de las implicancias de la responsabilidad parental es que la provisión de recursos económicos para el sostén de hijos e hijas es una responsabilidad compartida, esto significa que hombres y mujeres (en caso de familias heteroparentales) deben contribuir por igual a la mantención de los menores a cargo.

Pese a que la legislación es clara, es usual que ante la disolución del vínculo conyugal se presenten una serie de conflictos en torno a dicha responsabilidad. El principal de los desacuerdos es de tinte económico; hay padres que oponen resistencia a la previsión del sostén de sus hijos, razón que obliga a las madres a recurrir a los juzgados de familia para reclamar por esa vía el incumplimiento.

En lo inherente a este aspecto, a diferencia de las mujeres cuyo ex marido o cónyuge poseen empleo registrado (hecho que facilita descontar de su salario la cuota mensual de manutención) a aquellas cuyas ex parejas poseen trabajos informales o se encuentran circunstancialmente desempleados, le es más difícil reclamar jurídicamente el aporte de recursos para el sostén familiar. Si bien la norma estipula que, en los casos donde el progenitor obligado no pueda hacerse cargo, se puede reclamar la manutención a los ascendientes (abuelos), en sectores populares por desconocimiento de los derechos o por no tener conflictos, hay una menor predisposición a reclamar por esta vía.

Ante ese último escenario descripto, contar con una asignación mensual les permite a las mujeres afrontar económicamente los gastos cotidianos del hogar. De igual modo, la política social produce una suerte de alivio a la economía de familias de tipo monomarental²⁷ (donde las madres solteras son las únicas responsables del vínculo filial del menor) sobre todo cuando presentan trayectorias laborales débiles con periodos de fluctuación entre el desempleo y la informalidad laboral.

Lo descripto en este apartado permite afirmar que este tipo de intervenciones sociales presentan una mirada parcial de género en tanto mientras, por un lado, constituyen un gran avance en términos de beneficiar a la mujer en su situación de pobreza al empoderarlas con la administración de los recursos económicos que perciben en nombre de sus hijos e hijas, por otro, tienden a reforzar los roles tradicionales de género.

Lo anterior da cuenta de las nociones restrictivas que la AUHPS presenta en este aspecto, situación en la que no difiere del resto de los PTCL. Al respecto Martínez Franzoni y Voorend (2008) señalan que la limitación común de este tipo de programas es que las valoraciones sobre los efectos que tienen sobre las relaciones de género carecen de una noción multidimensional de la equidad. En este sentido, recuerdan que además de la subordinación de tipo económica al interior del hogar deben tenerse en cuenta otras como la relativa al uso del tiempo. Por ello, proponen desagregar la igualdad de género en más de una dimensión y determinar en qué medida las transferencias condicionadas de ingreso moldean unas y otras.

Urge avanzar en lo que no se ha logrado aún: romper la clásica división sexual del trabajo que consolida las desigualdades socialmente construidas entre hombres y mujeres al perpetuar la noción patriarcal de la mujer como única responsable del cuidado de los miembros del hogar. Es necesario transitar hacia «una redefinición de las políticas públicas que supere la escisión entre el reconocimiento de derechos en el orden legal y la garantía estatal, o la identificación de mujeres = madres = familia y por tanto encargadas de la reproducción de la vida» (Anzorena, 2015: 114-115).

Ahora bien: ¿Es posible superar esta situación? Una amplia literatura en la materia considera que para romper los estereotipos de género que reproducen los PTCL y reconfigurar las relaciones bajo la premisa de la responsabilidad compartida, el Estado debería impulsar una serie de medidas complementarias vinculadas a las tareas de cuidado. Se exige, por ejemplo, inversión en infraestructura para la creación de diversos

²⁶ Tema tratado en el Título VII del Código Civil y Comercial de la Nación (Artículos 638 a 704).

²⁷ El neologismo monomarental no es una terminología reconocida por la Real Academia Española. Ésta emplea el masculino monoparental para referirse a las familias que están formadas solo por el padre o la madre y los/as hijos/as. Sin embargo, se sostiene aquí el femenino no reconocido para señalar que el lenguaje no debería escapar a los debates de género.

espacios públicos de cuidado tanto en la primera infancia (salas maternas, jardines de infantes e instituciones de similares características) como durante la niñez y adolescencia (centros multidisciplinares deportivos, artísticos, etc.) que les permita a las madres de los destinatarios cierta autonomía para su autorrealización en el mercado laboral.

La ausencia de un sistema público de cuidado genera desigualdades que atraviesan la categoría ocupacional (Ambort, 2014) Por ello, se requiere una auténtica reestructuración social que facilite la socialización del trabajo de cuidado mediante la provisión de mediaciones adecuadas para ello. Esto demanda una mayor asignación de recursos por parte del Estado u otras agencias organizadas que asuman esa responsabilidad (Molyneux, 2005).

La exhortación feminista desde un ámbito académico es el rediseño de las intervenciones existentes de modo tal que concilien la vida laboral y familiar de las mujeres, lo que implica al mismo tiempo estimular la asunción de responsabilidades compartidas no sólo al interior del hogar sino también entre las familias y el aparato estatal:

La organización del cuidado es un elemento central del propio régimen de acumulación, y que, por lo mismo, su inclusión es imprescindible en todo análisis de política... Se requiere de un esfuerzo creativo, no solo en la elaboración de un diagnóstico complejo, sino fundamentalmente para la imaginación de políticas que contribuyan efectivamente a reconfigurar la economía del cuidado en un sentido más equitativo, en el marco de modelos de desarrollo alternativos para los países del Sur (Rodríguez Enríquez, 2007: 239).

La invitación es discutir el cuidado como una problemática que debe ser resuelta por el Estado «el cuidado aparece así como un problema de política pública, que se separa tanto del terreno estricto de lo privado y de su naturalización como asunto de mujeres» (Rodríguez Enríquez, 2012: 28).

Cada una de las políticas públicas que se adoptan operan en un campo atravesado por las relaciones de género. Cada una de ellas tiene asimismo implicancias más directas o indirectas sobre la organización del cuidado. Reconocer y explicitar estas vinculaciones es un paso necesario tanto para potenciar la repercusión de las políticas como para corregir los sesgos negativos que puedan tener con respecto a la posición de las mujeres y la igualdad de género (Rodríguez Enríquez, 2012: 34).

Como sostiene la autora antes citada: «Una sociedad más justa e igualitaria debe sustentarse en una distribución más equitativa del trabajo total (productivo y de cuidado) y en la puesta en práctica de la responsabilidad social y colectiva en la reproducción de las personas» (Rodríguez Enríquez, 2012: 35).

7. LA MIRADA PEYORATIVA DE LOS SECTORES CONSERVADORES SOBRE LA AUHPS Y LA DESMITIFICACIÓN DE SUS PREJUICIOS

A partir del surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social se han suscitado una serie de resistencias político-culturales para aceptar políticas de corte distributivo con enfoque de derechos (Danani, 2013).

Las críticas se han materializado, principalmente, a través de sectores identificados con ideologías conservadoras, quienes instalaron sobre las familias que la perciben una mirada sustentada en una fuerte carga peyorativa.

En este sentido, fue habitual escuchar expresiones desafortunadas como: «el gobierno mantiene vagos» «no trabajan porque no quieren» «yo pago mis impuestos y esa plata va a parar a los vagos», etc. Estos discursos se encuentran anclados en lo que se conoce como «rebelión de los contribuyentes» que alude a la objeción u oposición al pago de impuestos en tanto existe un desacuerdo respecto del destino de esa contribución.

Identificado con esa línea argumental, un sector de la población de tipo medio y/o alto se autoproclama el sostén financiero de este tipo de políticas a través del pago de sus impuestos.

Ese argumento falaz se desmorona al analizar la Ley de Presupuesto, en tanto planificación operativa anual, instrumento que en lo inherente a la configuración de «recursos» permite corroborar que uno de los tributos que más ingresos le genera al Estado es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se trata un gravamen indirecto que recae sobre los consumidores y presenta una alícuota que en Argentina es del 21 %. En mate-

ria impositiva éste se ubica dentro de los considerados «impuestos regresivos» porque si bien el porcentaje es igual para todos, la presión recae mayormente sobre los sectores de menores ingresos.

En este punto es necesario desmitificar aquellos discursos anclados en una retórica ficticia que pretende instalar que las personas pobres no contribuyen al sostenimiento del Estado. Como antítesis de esa afirmación se advierte que los receptores de la AUHPS al no tener capacidad de ahorro destinan todos sus ingresos al consumo y al hacerlo, lejos de ser financiados por los extractos sociales más altos como usualmente se cree, su propio consumo no sólo contribuye al sostenimiento de esa política sino además en forma consecuentemente a la reactivación del circuito económico.

Desde el conservadurismo también se lanzaron miradas peyorativas sobre la AUHPS en términos de resultados. El argumento usualmente esgrimido en ese aspecto es que en la praxis concreta los ingresos no eran usados por las familias con el fin que el gobierno pretendió darle a esa política en el momento de su creación.

Aquí cabe recordar la expresión desafortunada que vertió el entonces Senador y presidente del Comité de la Unión Cívica Radical, Ernesto Sáenz, quien en el año 2010 expresó que: «La Asignación Universal se va por la canaleta del juego y de la droga²⁸», concepción peyorativa y estigmatizante de la pobreza que asocia de forma directa a las familias vulnerables con la drogadicción y la ilegalidad del juego.

Diversos estudios e investigaciones han centrado sus esfuerzos en derribar estos prejuicios produciendo datos concretos sobre el desenlace que provoca la AUHPS en la población.

Así, una investigación dirigida por Kliksberg y Novacovsky (2015) plasmada en el libro “El gran desafío. Romper la trampa de la Desigualdad desde la infancia” rescata como consecuencia positiva la reactivación de los niveles de consumo de los elementos de la canasta básica.

En línea con lo anterior, se desarrollaron las conclusiones de un grupo de sociólogos, antropólogos y economistas que en el año 2011 encararon una investigación financiada por el Ministerio de Salud Pública en la que señalan que los receptores de la AUHPS reconfiguraron sus decisiones de consumo: anexaron nuevos elementos a la alimentación familiar (carne, lácteos, útiles escolares y remedios), agregaron una comida adicional en su dieta diaria, incorporaron marcas más «prestigiosas» de alimentos, y añadieron productos de higiene y limpieza que permitieron mejorar la salud del hogar. Adicionalmente, rescataron como positivo el acceso a créditos formales e informales, la recuperación de la idea de la «planificación» y la reinscripción en los sistemas de salud y educación²⁹.

En idéntico sentido se expresa Roxana Mazzola (2015) quien advierte que contra los prejuicios la evidencia indica al menos diez aspectos positivos de la AUHPS, a saber:

14. Incrementó el consumo, la ingesta calórica y la diversificación de alimentos.
15. Permitió la planificación de los consumos familiares esenciales (alimentos, remedios, pago de servicios, compra de útiles escolares, ropa y calzado, etc.) y el acceso a créditos.
16. Aportó al ingreso total familiar.
17. Amplificó el acceso al derecho a la seguridad social en la niñez, incorporando un sesgo más distributivo e inclusivo al sistema de asignaciones familiares.
18. Contribuyó a la reducción de la desigualdad social y territorial, aspecto esencial en un país federal.
19. No generó desincentivos al trabajo.
20. Empoderó a niños y mujeres.
21. Mejoró el acceso a los servicios de salud y a cuidados preventivos en la población materno-infantil.
22. Favoreció la retención y el incremento en las tasas de matrícula y asistencia escolar.
23. Llevó a que los implicados de forma directa (destinatarios, médicos, docentes y funcionarios) y la sociedad en su conjunto valorara positivamente las condicionalidades impuestas en salud y educación.

Por último, en términos de impacto, la AUHPS contribuyó a la reducción de los índices de pobreza e indigencia.

«La política social ha pasado a tener –en la actual etapa de políticas heterodoxas y a diferencia del período neoliberal– un papel activo en la transferencia de recursos económicos a favor de los sectores medios, pobres e indigentes, siendo esto lo que explicaría la reducción de las tasas de indigencia/pobreza, así como la mejora en la distribución del ingreso» (Salvia *et al.*, 2015: 14).

²⁸ Ver nota de DAVID CUFRE. Edición 16 de mayo de 2010. Página 12.

²⁹ Ver nota de TOMAS LUKIN. Edición 29 de Enero de 2012. Suplemento Cash. Página 12.

REFLEXIONES FINALES

Problemas estructurales como la pobreza o la desigualdad han ocupado siempre una parte importante de la agenda política de los gobiernos, de ahí que éstos se han planteado el diseño de intervenciones tendientes a reducir o, al menos, atenuar sus efectos.

En los últimos años, los cursos de acción han sido múltiples y diversos, algunos de éstos (los implementados en la década del noventa) respondieron a paradigmas impuestos desde «afuera» por organismos internacionales de crédito. Otros, como los impulsados por el kirchnerismo, fueron diseñados en función de la propia realidad socio-económica y de las problemáticas complejas e irresueltas que el país arrastraba desde aquella época.

Como se ha dicho en este escrito, en el año 2009 en una coyuntura crítica marcada por la persistencia de los efectos de la crisis internacional del año anterior que impactó en el mercado laboral argentino, frenando la absorción de mano de obra formal con la regularidad registrada desde los inicios del kirchnerismo, se impulsó la política social más igualitaria de los últimos tiempos: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Esa intervención si bien se diseña en función de las características de aquél escenario, trasciende el aspecto coyuntural modificando la concepción del bienestar imperante hasta ese momento.

La AUHPS sigue una cierta línea de focalización, es decir, está centrada en una población objetivo a la que el instrumento jurídico de creación identifica como «sectores de la población que resulta necesario atender», aunque la política está basada en una concepción de derechos atada a la condición de ser niño, niña o adolescente o personas con discapacidad en familias cuyos padres, madres o tutores se desempeñen en la informalidad laboral o se encuentren desempleados.

Lo anterior se corresponde con la esencia de restituir derechos al conjunto social, propia del modelo político instaurado en el año 2003. De este modo, sectores que habían permanecido históricamente excluidos se vieron inmersos en un nuevo sistema protectorio, sustentado en el enfoque de derechos humanos, que hace justicia al revertir completamente las concepciones inscriptas en la lógica asistencial predominante durante la hegemonía neoliberal.

Comparativamente con las políticas de corte asistencial, la AUHPS constituye un salto cualitativo en materia de política social por varias razones:

24. Reivindicó a los grupos históricamente excluidos al equiparar, en el derecho a percibir una remuneración mensual, tanto a los hijos de trabajadores informales como a los de los circunstancialmente desocupados con los hijos de los trabajadores formales, cuando la asignación familiar históricamente configuró un atributo exclusivo de estos últimos.
25. Invirtió en capital humano de los niños, niñas y adolescentes al exigirles controles periódicos de salud y la inserción en el sistema educativo formal.
26. Permitió algo fundamental: que los niños, niñas y adolescentes vuelvan a comer en sus casas, quedando como una anécdota del pasado neoliberal de los noventa la imagen de comedores comunitarios implementados para paliar la situación de pobreza extrema de la época. De este modo, profundizó aquello que las intervenciones sociales que precedieron la AUHPS (PJJHD o Plan Familias) habían comenzado a realizar: la reconstrucción del tejido social fragmentado por el neoliberalismo.

Si bien la AUHPS no es universal, en la medida en que está focalizada en una población objetivo, tiende a la *universalización del sistema* porque su implementación en el año 2009 derivó en la cobertura cuasi total de la Población Económicamente Activa (PEA) con hijos e hijas a cargo (a excepción de los monotributistas que se incluyeron en el año 2016³⁰)

27. Los hijos e hijas de trabajadores formales que perciben ingresos en concordancia con el salario mínimo, vital y móvil (o superiores siempre y cuando no superen el mínimo establecido para la tributación de ganancias) están protegidos por el régimen de asignaciones familiares estipulado en la Ley N.º 24.714.
28. Los hijos e hijas de trabajadores formales (cuyos ingresos están muy por encima del salario mínimo, vital y móvil y tributan ganancias) también se encuentran protegidos de manera implícita por el

³⁰ El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 593/16 amplió ese derecho para los trabajadores aportantes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que revistan en las categorías con ingresos más bajos, quedando expresamente excluidas por esa normativa las que tributan en la categoría «J» o superior.

Estado en la medida en que a sus padres o madres se les realiza una suerte de deducciones al impuesto cuando tienen a cargo menores de 18 años.

29. Los hijos e hijas de trabajadores informales que perciban un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil, los de aquellos que circunstancialmente estén desempleados, los de monotributistas sociales y los de trabajadores del servicio doméstico, están protegidos por la AUHPS.

La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), realizada en el año 2011 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, evidencia que el 74,5% de los menores de 18 años están cubiertos por algún beneficio social o deducción fiscal: 42,5% por el sistema de asignaciones familiares, 24,9% por la asignación universal, 4% por otros programas sociales y 3,2% por deducción del impuesto a las ganancias (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014).

Independientemente de estas valoraciones positivas, cabe resaltar que el diseño de la AUHPS no contempla una lectura profunda de las problemáticas de género; la política presenta algunos sesgos, en tanto no avanza en romper la tradicional división sexual del trabajo que impone «prototipos» de tareas que se asignan en razón del sexo. Desde la academia se denuncia que la preeminencia de la madre en la responsabilidad de administración del beneficio refuerza esa mirada.

Hecha esa advertencia, no se puede negar que esa disposición tuvo un efecto ambivalente porque generó resultados positivos, aunque parciales, en términos de género. Esta parcialidad surge al ubicar en cierto modo la causa de las desigualdades y de la subordinación de las mujeres en su situación de pobreza. Al sujetar a ello la preeminencia en la administración de esos recursos, el efecto fue la reconfiguración de las relaciones económicas al interior del hogar en tanto la percepción de un ingreso estable les permitió a las mujeres cierta autonomía económica de su cónyuge. Sin embargo, esto al mismo tiempo implicó una mayor carga para ellas y la reproducción de los roles anclados en la división sexual del trabajo.

Una política que en esencia busca equiparar, debería avanzar en dirección a modificar esas estructuras. Como se sostuvo en el apartado dedicado a la discusión sobre esta temática, la inversión en infraestructura destinada a espacios de cuidado sería una alternativa para no sobrecargar a las mujeres.

A pesar de las limitaciones en términos de género, de acuerdo con lo consignado en estas páginas, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social no sólo hizo justicia al reconocer a quienes por largos años permanecieron invisibilizados y desprotegidos en materia de asignaciones familiares sino que a su vez elevó la calidad de vida de éstos mediante el acceso a bienes y servicios. Por tanto, sin dudas, es una herramienta complementaria de la política central del kirchnerismo: erradicar la pobreza a través de la creación de empleo.

Como sostiene Danani (2013: 146) «Intervenciones de un periodo y condiciones de vida conforman una unidad... Es que las políticas sociales, finalmente, hacen sociedad».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGIS, E., CAÑETE, C. y PANIGO, D. (2013): "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Presentación formal de los resultados anticipados en 2010", en *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, núm. 15. República de Argentina: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Disponible en web: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/12/edpe15.pdf>.
- AMBORT, M. L. (2014): "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: alcances y limitaciones en la garantía de derechos sociales", en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 25, núm. 2, págs. 169-191. Disponible en web: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/6158/6141>.
- ANZORENA, C. C. (2015): "¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en la Argentina", en *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, núm. 7, págs. 98-118. Disponible en web: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/42622/CONICET_Digital_Nro.0391596e-4ed-4e9a-99f6-cf37519714e3_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- ARCIDIÁCONO, P.; CARMONA BARRENECHEA, V.; STRASCHNOY, M. (2011): "La asignación universal por hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?", en *Revista Margen*, núm. 61. Disponible en web: <http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>.
- ARCIDIÁCONO, P. (2016): "Transferencias de Ingresos a los hogares en Argentina", en *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, vol. I, núm. 151, págs. 95-109. Disponible en web: <https://www.redalyc.org/pdf/153/15345948007.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.15517/rcs.v1i151.24972>.
- ARCIDIÁCONO, P. (2017): "Asignación Universal por Hijo. Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina", en *Revista Igualdad, Autonomía Personal y Derechos Sociales*, núm. 6, págs. 10-43.

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Derecho Administrativo. Disponible en web: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/74343>.
- ARZA, C.; CHAHBENDERIAN, F. (2014): "Programas de transferencias monetarias a las familias: las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile", en *Documentos de Trabajo CIEPP*, núm. 90. República de Argentina: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Disponible en web: <http://www.ciepp.org.ar/index.php/documentosdetrabajo/1465-multimedia-90>.
- BERTRANOU, F. (coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina. Disponible en web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_139.pdf.
- CECCHINI, S.; ATUESTA, B. (2017): "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión", en *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Políticas Sociales*, núm. 224. Disponible en web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf.
- CENA, R.; CHAHBENDERIAN, F. (2015): "El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 13, núm. 1, págs. 123-136. Disponible en web: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/51371/CONICET_Digital_Nro.617695cc-df88-4496-bf0b-72f75a138271_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- CUFRE, D. (2010): "Antes hacían el fuego del asado con el parquet", en *Diario Página12*. Edición 16 de Mayo del año 2010. Disponible en web: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-145746-2010-05-16.html>.
- DANANI, C. (2013): "El Sistema de Protección Social Argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2, págs. 145-169. Disponible en web: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v22nspe/v22nspe07.pdf>.
- DEL TEDESCO LINS, M.ª A. (2010): "Transferencias Condicionadas: Brasil y el Programa Bolsa Familia", en *II Seminario Internacional de Política Social. Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza. Lecciones aprendidas en América Latina*, págs. 43-54. Guatemala: Universidad Rafael Landívar y Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en web: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5abb0e8a-0845-6bc2-c2c9-377c6cc9d2&groupId=252038.
- DIARIO PÁGINA 12 (2013): "El Plan Social que cambió a Brasil", en *Página12*. Edición 31 de Octubre del año 2013. Disponible en web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-232519-2013-10-31.html>.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2009): "Palabras de Cristina Fernández de Kirchner anunciando la Asignación Universal por Hijo", en *Sitio Oficial de Cristina Fernández de Kirchner. Unidad Ciudadana*. Disponible en web: <https://www.cfkargentina.com/palabras-de-cristina-fernandez-de-kirchner-anunciando-la-asignacion-universal-por-hijo/>.
- GARCÉS, L.; ESTÉVEZ, M. F. (2012): "Los sentidos otorgados a la condicionalidad en salud y educación de la Asignación Universal por Hijo. La mirada de los agentes del Estado", en *Libro de Ponencias del V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia: Infancia, Adolescencia y Cambio Social*. San Juan (República de Argentina), 15 a 19 de octubre de 2012. República de Argentina: Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación y Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, Gobierno de San Juan. Disponible en web: <https://es.scribd.com/doc/114223067/Libro-de-Ponencias-V-Congreso-Mundial-Por-Los-Derechos-de-La-Infancia-y-Adolescencia-Argentina-2012>.
- GONZÁLEZ, C. (2012): "Nuevas tendencias del Sistema de Protección Social en Argentina en el nuevo milenio: ¿hacia un nuevo paradigma?", en *Revista Textos y Contextos (Porto Alegre)*, vol. 11, núm. 2, págs. 247-257. Disponible en web: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12693/8635>.
- HEVIA DE LA JARA, F. (2009): "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", en *Sociológica*, vol. 24, núm. 70, págs. 43-81. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>.
- HEVIA DE LA JARA, F. (2016) "Los riesgos de los programas de transferencia condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progres a Oportunidades de México", en *Reflexión Política*, vol. 18, núm. 35, págs. 28-41. Disponible en web: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11046399004.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.2462>.
- HINTZE, S. (2015): "La Asignación Universal por Hijo en el marco de la política y la seguridad social en Argentina", en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, vol. 5, núm. 9, págs. 57-68. Disponible en web: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/08_Hintze_9.pdf.
- KLIKSBERG, B. y NOVACOVSKY, I. (dirs.) (2015): *El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.
- LO VUOLO, R. M. (2009): "Asignación por Hijo", en *Análisis de Coyuntura CIEPP*, núm. 21. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Disponible en web: http://www.ciepp.org.ar/images/N%C2%BA_21_-_Lo_Vuolo_-_Noviembre_2009.pdf.
- LO VUOLO, R. M. (2010): "Las perspectivas del ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al «Programa Bolsa Familia» de Brasil y a la «Asignación Universal por Hijo para la Protección Social» de Argentina",

- en *Documento de Trabajo CIEPP*, núm. 76. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Disponible en web: <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2076.pdf>.
- LUKIN, T. (2012): "Asignación...", en *Diario Página12*. Edición 29 de Enero del año 2012. Disponible en web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5755-2012-01-29.html>.
- MAZZOLA, R. (2015): *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J.; VOOREND, K. (2008): "Transferencias Condicionadas e Igualdad de Género, ¿Blancos, Negros o Grises?", en *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, vol. IV, núm. 122, págs. 115-131. Disponible en web: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15312992010>. DOI: <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i122.9879>.
- MICHA, A. (2019): "Usos y administración de la Asignación Universal por Hijo (AUH): entre el «deber ser» y la autonomía económica de las mujeres", en *Trabajo y Sociedad*, núm. 32, págs. 359-386. Disponible en web: <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/32%20MICHA%20ARIELA%20Asignacion%20Universal%20por%20Hijo,%20AMBA,%20Genero.pdf>.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y OFICINA DE PAÍS DE LA OIT PARA LA ARGENTINA (2012): *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina. Disponible en web: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/macroeconomia_empleo_e_ingresos.pdf.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2014): *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la encuesta nacional de protección y seguridad social 2011*. ENAPROSS. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación. Disponible en web: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/enapross/Libro_ENAPROSS_interior.pdf.
- MORENO, L. y SERRANO PASCUAL, A. (2007) "Europeización del Bienestar y activación", en *Política y Sociedad*, vol. 44, núm. 2, págs. 31-44. Disponible en web: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230031A/22251>.
- MOLYNEUX, M. (2005) "Más allá del debate sobre el trabajo doméstico", en RODRÍGUEZ, D.; COOPER, J. (coords.): *El debate sobre el trabajo doméstico. Antología*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Trabajo Social y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Disponible en web: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4097116/mod_resource/content/4/EI%20trabajo%20domestico.Gardiner%2C%20Seccombe%20et%20al%20%282005%29pdf.pdf.
- MOLYNEUX, M. (2006): "Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progres a Oportunidades, Mexico's conditional transfer programme", en *Social Policy & Administration*, vol. 40, núm. 4, págs. 425-449. Disponible en web: https://www.researchgate.net/publication/227651059_Mothers_at_the_Service_of_the_New_Poverty_Agenda_Progres aOportunidades_Mexico's_Conditional_Transfer_Programme. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x>.
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2012): *La Asignación Universal por Hijo para la protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/OBS-000255%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>.
- PERRY, G. E.; ARIAS, O. S.; LÓPEZ, J. H., MALONEY, W. F.; SERVÉN L. (2006): *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones. Disponible en web: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/952741468276883172/pdf/353480PUB00SPA00Box0361520B0PUBLICO.pdf>.
- PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P.; STRASCHNOY, M. (2013): "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de Necesidades y el Reconocimiento de Derechos", en *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Políticas Sociales*, núm. 184. Disponible en web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/1/LCL3662_es.pdf.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (1996): *Régimen de Asignaciones Familiares. Ley núm. 24.714*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/texact.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2003): *Creación del Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales. Resolución núm. 198/03. Ministerio de Salud*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://www.saij.gob.ar/creacion-programa-para-creacion-seguros-maternidad-infancia-provinciales-creacion-programa-para-creacion-seguros-maternidad-infancia-provinciales-nv11087-2003-08-15/123456789-0abc-780-11ti-lpsedaddevon?q=%28numero-norma%3A198%20AND%20fecha%3A2003%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Resoluci%F3n%7CFecha%7COrganismo/MS%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=1>.

- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2005): *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ley núm. 26.061. Disposiciones generales. Objeto. Principios, Derechos y Garantías. Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Órganos Administrativos de Protección de Derechos. Financiamiento. Disposiciones complementarias.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2007): *Decreto núm. 897/2007. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2009): *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Asignaciones Familiares. Resolución núm. 393/2009. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161339/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2009): *Decreto núm. 1602/2009. Asignaciones Familiares. Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2010): *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Asignaciones Familiares. Resolución núm. 132/2010. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y plazos.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-132-2010-164833/actualizacion>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2011): *Decreto núm. 446/2011. Asignaciones Familiares. Modifícase la Ley núm. 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181250/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2012): *Ministerio de Salud. Salud Pública. Resolución núm. 1.195/2012. Modifícanse denominación del "Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales" (Plan Nacer) creado por Resolución núm. 198/2003, por la de "Programa Nacional de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud", y sus lineamientos.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200893/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2013): *Decreto núm. 614/2013. Asignaciones Familiares. Establécense los rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares, contempladas en la Ley núm. 24.714. Suplemento adicional.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215701/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2014): *Código Civil y Comercial de la Nación. Aprobado por la Ley 26.994. Promulgado según el Decreto 1795/2014.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2015): *Decreto núm. 504/2015. Régimen de Asignaciones Familiares. Ley núm. 24.714. Modificación.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/245619/norma.htm>.
- REPÚBLICA DE ARGENTINA (2015): *Régimen de Asignaciones Familiares. Ley núm. 27.160. Asignaciones Familiares. Movilidad.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Disponible en web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249221/norma.htm>.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (2004): *Ley núm. 10.836. Crea el Programa Bolsa de Familia y otras medidas.* Brasilia: Presidencia de la República Federativa de Brasil. Disponible en web: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm.
- ROCA, E.; GOLBERT, L.; LANARI, M. E. (2012): *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina.* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social. Disponible en web: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pisoosistema.pdf>.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2007): "Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional en Del Sur al Norte: economía política del orden económico internacional emergente", en GIRON, A.; CORREA, E. (coords.): *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, págs. 229-240. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible en web: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100705083822/22RodriguezE.pdf>.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011): "Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género. ¿Por dónde anda América Latina?", en *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie*

- Mujer y Desarrollo*, núm. 109. Disponible en web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2012): “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?”, en *Revista CEPAL*, núm. 106, págs. 23-36. Disponible en web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11524/106023036_es.pdf.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2014): “El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis de la evidencia del módulo de Trabajo no Remunerado”, en *Documentos de Trabajo «Políticas Públicas y Derecho al Cuidado»*, núm. 2, págs. 1-24. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Disponible en web: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34802/CONICET_Digital_Nro.0d0828bc-d5d1-455c-9b1d-59cdd40cb35d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- SALVIA, A., POY, S. y VERA, J. (2015): “La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en Argentina (1992-2012)”, en *Seminario Internacional Temas de la Política Social en Argentina, México y Uruguay*. México D. F., 23 y 24 de febrero de 2015. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Disponible en web: <https://www.academica.org/agustin.salvia/323.pdf>.
- TANCARA, C. (1993): “La investigación documental”, en *Temas Sociales*, núm. 17, págs. 91-106. Disponible en web: http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29151993000100008&lng=es&nrm=iso.
- VARELA, N. (2005): *Feminismo para principiantes*. Barcelona. Ediciones B.
- VARGAS, M. (2018): “AUH: de política reparadora a contención social del trabajador”, en *Nuestras Voces*. Edición 3 de Noviembre del año 2018. Disponible en web: <http://www.nuestrasvoces.com.ar/mi-voz/auh-de-politica-reparadora-a-contencion-social-del-trabajador/>.
- VILAS, C. M.^a (2011): *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Lanús: Ediciones de la UNLa (Universidad Nacional de Lanús).
- VILLATORO, P. (2007): “Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y sombras”, en *Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional «Evolución y Desafíos de los programas de transferencias condicionadas»*. Brasilia, 20 y 21 de noviembre de 2007. Disponible en web: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf.



Nuevos Mecanismos de Gobernanza que incorporan las políticas nacionales de adaptación y mitigación al cambio climático en el nivel local en la Amazonia brasileña

New Governance Mechanisms Mainstreaming National Climate Change Adaptation and Mitigation Policies into the Local Level in the Brazilian Amazon

Carlos Germano Ferreira Costa

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones (MCTIC) (Brasil)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0280-7281>

carloscostainspira@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ambiente y Desarrollo Internacional (Conflictos y Gobernanza Ambiental) por la Universidad Federal del Ceará, con Posdoctorado en Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales, en el centro mixto –Ceigram/itdUPM– de la Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente trabaja para el MCTIC (Ministerio de Ciencia, Tecnología, e Innovación de Brasil), como Consultor Técnico para la Cuarta Comunicación Nacional de Brasil para la UNFCCC. Su labor investigadora y docente se vincula a la gestión de reducción de riesgos de desastres, gobernanza ambiental y territorial, y el análisis ambiental.

ABSTRACT

Research in the field of Global Environmental Governance (GEG) pays considerable attention to the emergence of New Governance Mechanisms (NGM). NGM poses profound challenges to governments and institutions in the Developed and Developing world alike, corresponding to new ways of participation. This article seeks to contribute to the debates on NGM by analyzing a municipal-level environmental governance scheme based on deforestation-free commitments emerged in 2011 in Brazil, that has successfully helped to reduce deforestation in the participant municipalities; the Green Municipalities Program (PMV). We also shed some lights on the risks represented by promises of changes in federal environmental legislation by the newly elected government of Brazil. It is secondary research based on official data analysis that provided a cost-effective way of gaining a broad understanding of the mainstreaming of National and State climate change mitigation and adaptation policies into the local level, as well as a report of the governance of policy instruments in NGMs. Methodologically we rely on the method of data and text analysis, based on the study of the PMV Statistical Database, which gives visibility to a broad range of environmental, social, and territorial data and information for the 144 municipalities of the Pará State, through six different types of official reports.

KEYWORDS

Amazon Biome; Sustainable Development Pathways; Climate Governance; Deforestation-Free Commitments; Policy Instruments; Green Municipalities Program.

RESUMEN

La investigación en el campo de la gobernanza ambiental global (GEG) presta una atención considerable a la aparición de Nuevos Mecanismos de Gobernanza (NMG). NMGs plantean desafíos profundos a

los gobiernos e instituciones en el mundo Desarrollado y en Desarrollo por igual, correspondientes a nuevas formas de participación. Este artículo busca contribuir a los debates sobre NMGs mediante el análisis de un esquema de Gobernanza ambiental a nivel municipal basado en compromisos libres de deforestación surgido en 2011 en Brasil, que ha ayudado con éxito a reducir la deforestación en los municipios participantes; El Programa Municipios Verdes (PMV). También arrojamamos algunas luces sobre los riesgos representados por las promesas de cambios en la legislación ambiental federal por parte del nuevo gobierno electo de Brasil. Es una investigación secundaria basada en el análisis de datos oficiales que brindó una manera rentable de obtener una comprensión amplia de la integración de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático en varios niveles y en el nivel local, así como un informe de la gobernanza de los instrumentos de política en NMGs. Metodológicamente, nos basamos en el método de análisis de datos y texto, basado en el estudio de la base de datos estadísticos del PMV, que da visibilidad a una amplia gama de datos e información ambiental, social y territorial de los 144 municipios del estado de Pará, a través de seis tipos diferentes de informes oficiales.

PALABRA CLAVE

Bioma Amazónico; Caminos de Desarrollo Sostenible; Gobernanza Climática; Compromisos Libres de Deforestación; Instrumentos de Política; Programa Municipios Verdes.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. METHODOLOGY. 3. RESULTS AND DISCUSSION. 3.1 THE WAY(S) TO ACHIEVE SUSTAINABLE GOVERNANCE. 3.2 THE MOMENTUM THAT LED TO THE EMERGENCE OF INNOVATIVE FOREST GOVERNANCE MECHANISMS IN BRAZIL. 3.3 THE GREEN MUNICIPALITIES PROGRAM. 3.4 POTENTIAL FOR IMPROVEMENT AND PERCEIVED LIMITATIONS. 4. FINAL CONSIDERATIONS. FUNDING. REFERENCES. SOURCES.

1. INTRODUCTION¹

Climate change, along with inequality, is one of the most significant moral and environmental issues of our time. A viable way to combat climate-related risks requires all –Developed and Developing nations, and the rich and the poor peoples alike, to limit their greenhouse gas (GHG) emissions to what might be considered a «fair share» of safe global emissions². In turn, it will demand the highest attention to the moral imperatives of climate change based on the fact that all of 197 Parties have agreed to adopt policies and measures –through «Nationally Determined Contributions (NDCs)»– to prevent «dangerous anthropocentric interference with the climate system» under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (UNFCCC, 1992: Art. 2; UNFCCC, 2019). As of March 2019, 185 Parties have ratified the Paris Agreement, which entered into force on 4 November 2016 (UNFCCC, 2019; UNTC, 2019). To date, the United States of America is the only Party expressing intention of exercise its right to withdraw from the Paris Agreement, as soon as it is eligible to do so under the Agreement (UNFCCC, 2017).

In accordance with Article 4, paragraph 12 of the Paris Agreement, NDCs are at the heart of the Paris Agreement and the achievement of these long-term goals. In this regard, 182 Parties have submitted their first NDCs, and 1 Party has submitted their second NDCs (UNFCCC, 2019a).

As the demands for agricultural production continue to grow, and the restrictions on where and how we can produce and protect become equally more prevalent, the comprehension of climate actions related to deforestation goes beyond a mere description of a vital environmental issue, we must review its concepts under a perspective of imbalance in power relations. For this reason, our approach focus on the analysis of innovative forest governance schemes as a manner to shed some light on the search for solutions to the current political and environmental challenging panorama.

¹ FUNDING: “Erasmus Mundus SMART² support” (Project Reference: 552042-EM-1-2014-1-FR-ERA MUNDUS-MA2) coordinated by CENTRALESUPELEC.

² UNFCCC. Paris Agreement - Status of Ratification. Brazil currently commits to reduce greenhouse gas emissions by 37% below 2005 levels in 2025. Subsequent indicative contribution: reduce greenhouse gas emissions by 43% below 2005 levels in 2030 (NDC, 2015).

Assuming that Brazil has been doing its best to fulfill its voluntary commitments to reduce GHG emissions³, and taking into consideration the current profile⁴ of the Brazilian GHG Emissions (MCTIC, 2016; SIRENE/MCTIC, 2017). We aim to further encompass some contribution on this matter by addressing the potential contribution of a local governance scheme created in 2011 in the State of Pará, Brazil: the Green Municipalities Program (Programa Municípios Verdes-PMV). Inspired by the pioneering experience of the municipality of Paragominas, the government of the State of Pará launched the Green Municipalities Programme (PMV) in 2011⁵, aiming to drastically reduce deforestation and change the basis of the state rural economy –largely extensive and predatory (IMAZON, 2018). Several authors have described the PMV (Guimarães et al., 2011; Viana et al., 2012, and; Miccolis et al., 2014) as an innovative forest governance scheme supporting productive deforestation-free commitments.

Brazil is a Federative Republic composed of municipalities (local sphere), states (regional sphere), and federal (national sphere). The PMV works at the municipal level, and has successfully helped the local implementation of a set of State and Federal policies and actions in the territory that reduced deforestation and land degradation in the participant municipalities⁶.

In this regard, Brazil has numerous programs and initiatives⁷ to promote the reduction of deforestation and forest degradation, conservation, sustainable forest management and forest restoration (REDD+⁸ activities). The complementarity and consistency of these actions occur in the Amazon biome through the PPCDAm⁹. The PPCDAm¹⁰ aims to coordinate and direct the different policies and initiatives identified as linked to the dynamics of deforestation and climate action¹¹ (IPEA/GIZ/CEPAL, 2007; MMA, 2018; PPCDAm, 2004; PPCDAm, 2009; PPCDAm, 2013; MMA, 2016; MMA, 2016b, GTPI, 2016).

2. METHODOLOGY

The paper presents secondary research based on the official PMV Statistical and Territorial Database, and relevant national environmental and climate legislation analysis that we believe provide a cost-effective

³ Brazil plays an important and unique role in climate change. It is one of the ten largest economies in the world and –most importantly for climate change– home to one of the greatest ecosystems and forests of the planet: the Amazon. Brazil is the eighth largest emitter of greenhouse gases, and the third largest emitter in the developing world after China and India, according to 2000 World Resources Institute figures. Unlike most developed and many developing countries, Brazil's energy sector contributes little to the country's greenhouse gas emissions. Unsustainable land use and forestry contribute most.

⁴ In 2015, Brazil's total emissions were 1,368 billion tons of CO₂e (GWP-AR2). The peak of Brazilian emissions occurred in 2004, when 3,453 billion tons of CO₂e were released into the atmosphere, mainly due to the high rates of illegal deforestation of that year, but we observed that between 2005 and 2017, the decline in deforestation rate Amazonia was 65%. This reduction, achieved in large part through the implementation of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm), significantly altered the Brazilian profile of greenhouse gas emissions. SIRENE/MCTIC (2017).

⁵ Through the Pará State Decree No. 54/2011.

⁶ Overall deforestation reduction in the Amazon biome ranged from 5,679.90 km² (2008) to 2,744.30 km² (2016). Lowest deforestation rate obtained in 2014 (1,784.10 km²). Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (Program for the Calculation of Amazon Deforestation). PRODES (2018).

⁷ These include: the Federal Constitution, Native Vegetation Protection Law (New Forestry Code), National Policy on Environmental Management in Indigenous Lands, Federal Public Forest Management Law, National Environmental Policy, National Policy on Climate Change, Program of Amazonian Protected Areas, Ecological and Economic Macrozonning, Rural Environmental Cadastre, National Biodiversity Policy, Amazonian Degraded Areas Recovery Program, National Community and Family Forest Management Program, National Agrarian Reform Program, Brazil Quilombola Program, United Nations Convention on the Rights of Indigenous Peoples, Convention 169, Convention on Biological Diversity, Ramsar Convention, Agenda 21, National Policy on Water Resources, among others.

⁸ Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, as well as conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks.

⁹ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon); It is a governmental action arrangement, launched in 2004, as a governmental response to the increasing rates of deforestation in the Amazon, with the objective of promoting the reduction of deforestation rates; whose results contributed significantly to the decline in deforestation, for example, achieving a reduction of 71% in the deforestation rate between 2005-2016 period.

¹⁰ It is currently in its 4th phase: (i) PPCDAM - 1st phase (2004 to 2008); (ii) PPCDAM - 2nd phase (2009 to 2011); (iii) PPCDAM - 3rd phase (2012-2015); and, (iv) PPCDAM - 4th phase (2016) - Operational Plan 2016-2020. The activities carried out are included in the axes: (i) Land and Territorial Planning; (ii) Environmental Monitoring and Control; and (iii) Promotion of Sustainable Productive Activities; and, (iv) Economic, Fiscal, and Tax Standards and Instruments.

¹¹ With regard to the National Policy on Climate Change (PNMC), the PPCDAm is one of the instruments by which the Brazilian government contributes to the fulfillment of its voluntary national commitment to reduce its greenhouse gas emissions, with the contribution of other sectoral mitigation and adaptation to climate change.

way of gaining a broad understanding of current research questions embracing different aspects of sustainability in the Amazon Basin. We base our analysis on the integration of multi-level climate change mitigation and adaptation policies, to analyze the governance of policy instruments in PMV. Methodologically we rely on the method of data and text analysis as an essential approach comparing data and information from different sources gathered in the PMV Statistical and Territorial Database, that gives visibility to a broad range of environmental, social, and territorial data focusing on the information for the 144 municipalities of the Pará State, through six different types of official reports. This research bases its discussion on the «comparatives» found in specific reports, concerning: CAR¹², Deforestation rates, Environmental Management, Adhesion to the PMV, and the Signing of Pacts to reduce deforestation made public by the Brazilian Law on Access to Information¹³.

The PMV statistical database offers comparative territorial data and information from government sources such as PRODES¹⁴, INPE¹⁵, the municipalities, among others. At the current stage of this research, we focused on specific environmental policies and initiatives targeting the Amazon basin¹⁶. Our research approach defends that the use of normative background is useful to provide an overview of local environmental governance mechanisms potentiality (as well as their limitations) to contribute further to Brazil's GHG emissions reductions¹⁷, considering its ability to control and reduce deforestation at the local level. We pay considerable attention to the emergence of the PMV as a result of political consensus, and sound environmental criteria agreed in Brazil, as well as a response to National and International Climate Negotiations, combined with market pressure putting Brazil in the route to elaborate a robust set of national and state climate policies and actions, implemented through a strong climate governance framework¹⁸ that influenced local governments and civil society (NPCC, 2007). Brazil experienced the emergence of many different innovative environmental governance schemes around the country in recent years, whereas the PMV represents one of the most emblematic opportunities for transformational change at the local level. Modern sustainable forest management standards started to be effectively implemented replacing previous economic and social patterns based on the degradation of the environment, livelihoods, and natural resources. In this sense, this research seeks to advance the debates about the GEG by analyzing the NGMs that contribute to integrate national and state policies for adaptation and mitigation of climate change at the local level. We focus our attention on a sole environmental governance scheme –The PMV. Since the PMV has established a well-structured framework to support deforestation-free commitments at the local level¹⁹ (originally induced by Federal policies and programs).

We aim to shed some light on how this environmental governance scheme emerged due to the application of federal environmental legislation, and its correlated climate governance framework, as a tool to integrate climate change adaptation and mitigation national policies and programs at the local level in the Brazilian Amazon. We, also, briefly discuss how the promises of weakening the environmental legislation made by the newly elected government of Brazil can affect this governance mechanism.

Issues relating to climate change, sustainability, and biodiversity are relevant, and this discussion should encourage integrated local participation. We wonder if such governance mechanism could be affected by the expected political changes arising in the new government. How local environmental governance mechanisms

¹² Cadastro Ambiental Rural (Rural Environmental Registry).

¹³ Law No. 12,527/2011.

¹⁴ Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (Program for the Calculation of Amazon Deforestation) –PRODES and other deforestation monitoring systems (Deter, Degrad, TerraClass), coordinated by the General Coordination of Earth Observations of the National Institute of Space Research (INPE). It conducts satellite monitoring of shallow deforestation in the Legal Amazon area in Brazil, and has been producing annual deforestation rates in the region since 1988, which are used by the Brazilian government for the establishment of public policies. The annual rates are estimated from the deforestation increments identified in each satellite image that covers the Legal Brazilian Amazon area.

¹⁵ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (National Institute of Space Research).

¹⁶ The following set of regulations and standards subsidize the policies and initiatives that allowed the emergence of the PMV: Federal Decree 6,321/2007; MMA Ministerial Ordinance 28/2008; MMA Ministerial Ordinance 102/2009; MMA Ministerial Ordinance 138/2011; Bacen Resolution 3,545/2008; Decision of the National Monetary Council on the CCIR to access credit; MMA Normative Instruction 01/2008; Decree of the State of Pará 54/2011.

¹⁷ Brazil has mitigation contributions for the years 2020, 2025 and 2030, present in Law No. 12,187/2009, which establishes the National Policy on Climate Change (PNMC); in Decree No. 7,390/2010, which regulates PNMC; and the Nationally Determined Contribution (CND or NDC) of Brazil, under the Paris Agreement. It is worth noting that Brazil was one of the few developing countries to report to the Convention on Climate Change (UNFCCC) a mitigation modality based on absolute reduction of GHG gas emissions.

¹⁸ Interministerial Committee on Climate Change Created by Decree No. 6,263, November 21, 2007.

¹⁹ Brazil refused to join the international pact to end deforestation by 2030. However, it has developed its own framework to halt deforestation and land degradation.

adhere to (if they will adhere), and how they respond to political changes, is still open for discussion and analysis.

3. RESULTS AND DISCUSSION

3.1. The way(s) to achieve sustainable governance

In the Anthropocene²⁰ (Walter et al., 2016), governance is based on shared expectations, as well as on intentionally designed institutions and mechanisms. However, governance is at the same time a permissive concept –like globalization– in the sense that it gives one license to speak or write about many different things, from any pattern of order or deviation, from anarchy –which also has multiple meanings– to normative preferences about how people should organize and understand the world (Rosenau and Czempiel, 1992; Biersteker, 2009).

We foresee that normative approaches are critical to support strong critical thinking while giving us the basis for reliable conclusions. This approach gives us limits and boundaries (mostly because environmental issues demand discussion to reach consensus), but also because as in the case of Brazil, advanced environmental norms and laws strongly regulate environmental issues.

Our approach entails an objective perspective for current and future analysis, by seeking to establish clear rules on (i) how environmental goals can be established and maintained; (ii) how they can be adapted to achieve previously established goals exposed to a dynamic reality; and finally, (iii) how the political outcomes produced can be shaped in a way that positively re-fuels the advancement of policies and actions. Thus, under this perspective, we seek to reinforce the provision of solutions to the complex problems of environmental deterioration and human well-being in the field of natural resource management. We also adopted the belief that a system of rules and norms that extend from the global to the local level has been used to provide a basis for forest governance in the country. It has defined, constrained, and shaped actors' expectations in different domains (Ostrom, 2005; Biersteker, 2009: 180). How it could work from the local to the global is still an open and promising field of research.

Nonetheless, our approach is consistent with observations of Arid Vatn and Paul Vedeld (2011). They stated that two main elements are fundamental to governance: (i) the type of actors involved, characterized by their capacities and competencies; and, (ii) the (formal and informal) institutions that facilitate the interaction and the coordination between them, and the different levels of actors (playing a fundamental role in this process). In this sense, environmental governance demands continuing policy-making at national and subnational levels, but also, accountability.

Granted that «global governance of the environment» is not limited to «governance that is global» (Overbeek et al., 2010; Latham, 2009). It is instead concerned with political power –as a basic concept– at all levels of the political system. To the best understanding of environmental governance, the analysis of how state and non-state actors actively shape policy actions and outcomes is inevitable (Biermann et al., 2010; Schroeder, 2010: 320). Global norm-setting requires local decision-making and implementation (Pattberg and Widerberg, 2014: 688; 696), once actors' actions are not merely the result of functional gaps being filled in the governance structure, but they are –at least, partially– the result of political motives, oriented and constructed under normative directives.

3.2. The momentum that led to the emergence of innovative forest governance mechanisms in Brazil

The three branches of government in Brazil have historically issued a series of decrees and norms aimed at combating deforestation in the Amazon basin²¹. These actions were commonly based on the restriction of

²⁰ The «Anthropocene» is an officially distinguishing new human-dominated time period, as Humans are undoubtedly altering many geological processes on Earth –and have been for some time. It describes climatic, biological, and geochemical signatures of human activity in sediments and ice cores, combined with deposits of new materials and radio nuclides, as well as human-caused modification of sedimentary processes. The Anthropocene stands alone stratigraphically as a new epoch beginning sometime in the mid-20th century.

²¹ Often neglecting other biomes such as the Caatinga in the Northeast zone of the country, and only recently including the Cerrado Biome in its main policies –mostly due to international economic pressure. MMA (2018).

credit to activities associated with illegal deforestation. However, the effect of these policies was often expressionless or short, since the market itself had most influenced deforestation rates (Barreto and Araújo, 2012).

However, since the beginning of the 21st century, Brazil has been witnessing a paradigm shift concerning deforestation. According to Maia et al. (2011), and Viana et al. (2012), the increase in farmers' awareness concerning the market forces and their consequences regarding economic gains and losses, as well as command and control policies²², have proved successful in reducing deforestation, by the promotion of change of mentality, and certainty of punishment. Despite the limited effects on the reduction of the environmental degradation in the Amazon Biome, and limited reduction of deforestation in the other Brazilian Biomes, a possible path of sustainability appears to be emerging in the country (MMA, 2018). This new view is based on the quest to evolve beyond merely isolated punitive measures designed to unsuccessfully promote sustainable land use and forest conservation.

During the period 2004²³-2009²⁴, Brazil has experienced the development of a vast set of environmental policies and multi-level actions, including the active participation of the civil society trying to cope with the challenges of reducing deforestation more consistently. This set of policies tried to hold entire value chains accountable for illegal deforestation, especially targeting logging, soybean farming, and cattle ranching; issuing hefty fines and shutting down illegal operations while also setting up a blacklist of perpetrators of deforestation and environmentally unsustainable practices with top-down approaches (MCTIC, 2016; MPF, 2012; MAPA, 2013).

As a result, the Amazon basin witnessed the emergence of several local-level environmental governance schemes –some based on deforestation-free commitments as the PMV–, as a response do federal actions. As a result, the country efforts to promote compliance with international environment and climate negotiations, and the construction of modern social laws, as well as the repositioning of Brazil as a key-actor in global climate negotiations contributed to recently reduced deforestation rates in the Amazon basin.

At the same time that international²⁵ and national discussions²⁶ on climate change, forest conservation, and GHG reduction emissions strongly influenced the strengthening of environmental policies combating deforestation and land degradation in Brazil (MMA, 2016b; SIRENE/MCTIC, 2017; OC, 2018). They have mobilized different actors –mainly the Federal Government, Non-Governmental Organizations (NGO), and large national entrepreneurs against environmental degradation, resulting in the creation of economic and

²² (i) Restriction of Rural Credit –Resolution 3,545, of February 29, 2008, of the National Monetary Council that requires environmental and agrarian regularity to finance agricultural and livestock projects in the Amazon Biome; (ii) List of Municipalities that Deforested in the Amazon and imposition of various administrative restrictions to those municipalities. Procedure under the Federal Decree 6,321/2008, the first list published by the MMA goattending 28 municipalities in January 24, 2008; (iii) List of Embargoed Areas –Publication by the IBAMA of the list of rural properties and owners who received environmental embargoes as a result of deforestation, based in the Article 18, § the 1st, in the Federal Decree 6,514/2008; (iv) Ownership of the meat production chain as a result of the regulations of the Law on Environmental Crimes, who blamed all actors, in the production chain, that would acquire products from embargoed areas, according to Article 54 of the Federal Decree 6,514/2008, and the action of the Federal Prosecution Service of Brazil (MPF) which resulted in the signing of a TAC (Terms of Adjustment of Conduct - Termos de Ajustamento de Conduta) forcing sector companies, in the meatpacking industry, to buy cattle from legalized ranches, according to TerraClass Data (a project developed by Embrapa and INPE); (v) Strengthening control operations that were more effective and consistent, as the apprehension of machines, products (wood, coal, grains) and animals in rural properties with illegal deforestation (e.g.: operation Arc of Fire and Pirate Ox). In addition, Brazil assumed an international commitment at COP-15 (Copenhagen) to reduce deforestation by 80% until 2020, calculated on the average of the years 1996-2005, which corresponds to 19,600 km².

²³ In 2004, the Federal Government launched the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Brazilian Legal Amazon (PPCDAm). It consists of a set of policies structured around three objectives: (i) regulating land tenure and zoning land use, (ii) monitoring land conversion; and (iii) incentives for sustainable activities.

²⁴ The Presidency of the Republic launched the Decree 6,321/2008 and MMA Ministerial Ordinance 28/2008, focused on the fight against deforestation on selected municipalities in the Brazilian Amazon. MMA Ministerial Ordinance 103/2009, modified the criteria for exiting the Critical Deforestation List, which became the following: (a) have at least 80% of the territory on private lands monitored through CAR, by georeferencing of properties' boundaries, areas under permanent protection and legal reserves; (b) 2008 deforestation be ≤40km²; and, (c) annual deforestation mean of the years 2007 and 2008 ≤60% of the mean observed in the 2004-2006 period. In addition, the Federal Government gave priority to municipalities that exit the Critical Deforestation List for access to credit and federal programs and projects that aim to incentivize sustainable activities such as forest plantations, agroforestry, and sustainable agriculture and cattle ranching –MMA Ministerial Ordinance 67/2010–, as well as other norms such as, MMA Ministerial Ordinance 102/2009, MMA Ministerial Ordinance 138/2011, and Central Bank - Bacen Resolution No. 3,545/2008.

²⁵ IPCC/AR5 (2014); Conference of the Parties. Twenty-first session; Decision-/CP.20. Lima Calll for Climate Action.

²⁶ Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Sectoral Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the Consolidation of a Low Carbon Economy in Agriculture) –(Plano ABC). MMA Ministerial Ordinance No. 150. May 10, 2016 –National Plan for Adaptation to Climate Change.

political incentives to reduce deforestation and promote GHG emissions reductions in key sectors (MCTIC, 2016; SIRENE/MCTIC, 2017). Brazil has adopted voluntary commitments and established a robust climate strategy to achieve the national goals to reduce GHG emissions, as initially established in the PNMC, in 2009, evolving towards the establishment of even more ambitious goals, expressed in the Brazilian NDC, in 2015. Besides, the government altered the Forest Code, establishing monitoring and verification mechanisms such as CAR.

Initially, the National Climate Change Policy (NCCP) established under the Federal Law No. 12,187/2009, and by Federal Decree No. 7,390/2010 –replaced by Federal Decree No. 9,578/2018²⁷–, described a voluntary commitment to reduce GHG emissions by 36.1-38.9% compared to projected emissions by 2020 (according to the baseline of 3,236 GtCO₂e), towards absolute emissions reductions between 1,168 GtCO₂e, and 1,259 GtCO₂e. Later, on September 27, 2015, the Brazilian Government submitted to the UNFCCC, its intended NDC to the new agreement under the Convention at the 21st Conference of the Parties (COP21), in Paris. By adopting an economy-wide, absolute mitigation target, Brazil voluntarily agreed to follow an even more stringent modality of contribution, compared to its voluntary actions pre-2020.

The Brazilian contribution became consistent with emission levels of 1.3 GtCO₂e (GWP-100; IPCC/AR5, 2014) in 2025, and 1.2 GtCO₂e, in 2030 (GWP-100; IPCC/AR5, 2014), respectively corresponding to a reduction of 37% and 43%, based on estimated emission levels of 2.1 GtCO₂e, in 2005 (GWP-100; IPCC/AR5, 2014). The new voluntary commitment, represents an additional gross GHG emissions reduction of approximately 19% in 2025, compared to Brazil's previous national voluntary commitment, which aimed to achieve gross GHG reduction emissions of approximately 2 GtCO₂e²⁸ in 2020 (ITAMARATY, 2015; GoB, 2015).

Regarding forest conservation, the Federal government established law No. 12,651, of May 25, 2012 –known as the new «Forest Code»–. It provides general norms on the Protection of Native Vegetation, including Areas of Permanent Preservation, Legal Reserve, and Restricted Use; logging, supply of forest raw material, control of the origin of forest products, control and prevention of forest fires, and the forecasting of economic and financial instruments to achieve its objectives; The Forest Code is inserted in the National legal framework and legal instruments that guide and discipline the use of land and the conservation of natural resources in Brazil.

It brought the creation of an important instrument: the CAR²⁹, regulated by Federal Decree No. 9,578/2018, within the scope of the SINIMA System³⁰, and the implementation of State level Environmental Regulation Programs³¹ (MMA, 2016; 2016a; 2016b; 2018; 2018b; 2018c; BRAZIL, 2018; SEMAS, 2018).

3.3. The green municipalities program

The Green Municipalities Program (PMV) is an innovative municipal-level environmental governance mechanism. It has been put into practice national and State provisions that incorporated changes in the Forest Code³², introducing the CAR³³, the LAR³⁴ –Licenciamento Ambiental Rural (Environmental Rural Li-

²⁷ It consolidates normative acts issued by the Federal Executive Branch that dispose of the National Fund on Climate Change, which deals with Federal Law No. 12,114, of December 9, 2009, and the National Policy on Climate Change, dealt with in Federal Law No. 12,187, of December 29, 2009.

²⁸ Value between 1,977 GtCO₂e and 2,068 GtCO₂e, which represents a reduction between 36.1% and 38.9% below the projected business as usual emissions in 2020, initially established by the Decree 7,390/2010, and currently regulated by Federal Decree No. 9,578/2018 –assuming GWP-100 (IPCC SAR).

²⁹ The CAR was also established as a criterion for priority municipalities with high rates of deforestation belonging to the list given by Decree No. 6,321/2007 and the ordinances issued annually by MMA to be able to leave the list of major deforesters in the Amazon; It also allows the Federal Government and state environmental agencies to know not only the location of each rural property, but also the situation of its environmental suitability.

³⁰ Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (National Information System on the Environment) –One of the main instruments of the National Environmental Policy, provided for in item VII of article 9, of Federal Law No. 6,938/1981.

³¹ It allow states to guide and accompany rural producers in the elaboration and implementation of the necessary actions for the recomposition of areas with environmental liabilities in their rural properties or possessions, whether in Permanent Preservation Areas, Legal Reserves or of Restricted Use.

³² Law No. 12,651/2012.

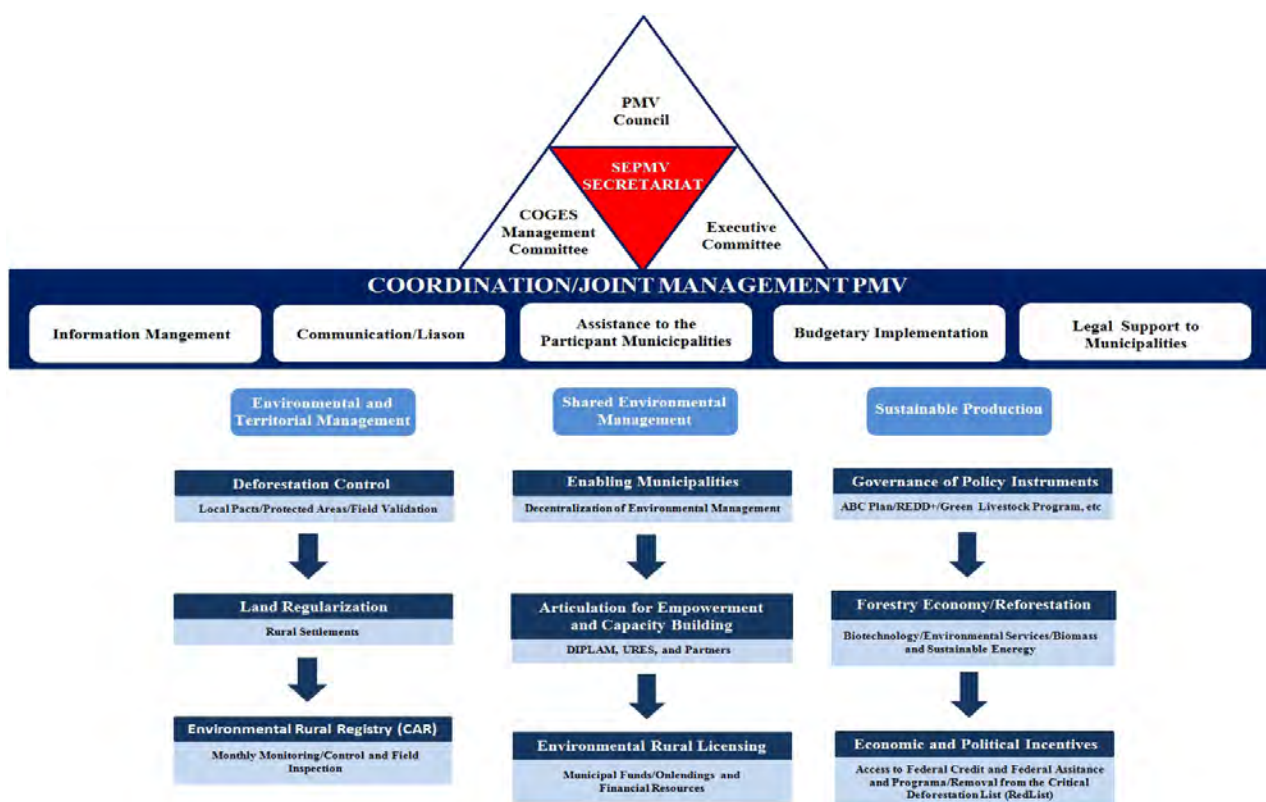
³³ CAR, comprised of an electronic registration system drawing together information on protected areas on private lands as required by law, namely PPAs and LRs, data on forests and native vegetation, as well as human occupation and activities. Rural properties had, initially, until 2015 to be registered in this geo-referenced system, which will be required for issuing any environmental licenses, while also allowing state and federal environmental agencies to compare stated vs. actual land use through satellite images.

³⁴ Ministry of Environment (MMA); IBAMA environmental licensing.

censing) as well as several subsidiary set of policies and programs³⁵, and others initiatives like Bolsa Verde³⁶ (Green Grant). Technically, the PMV is a territorial policy with a significant impact on the legalization of land use. Moreover, it is also a complex policy of command, control, and ordering, implemented and executed through an established pact among the involved actors in the three scales of powers: Federal, State, and Municipal levels (Da Costa and Fleury, 2015).

In 2011, the PMV became a State Government program³⁷ developed in partnership with municipalities, civil society, the private sector, IBAMA³⁸, and the MPF³⁹. It was launched through State Decree N° 54/2011, being coordinated by the Civil House of the Government of Pará, specifically in the figure of the SEPMV⁴⁰. The objective of the PMV is to combat deforestation in the State of Pará, to strengthen sustainable rural production through strategic environmental and land management actions and also environmental management, focusing on local pacts, monitoring deforestation, implementing the CAR, and in structuring the environmental management of the participating municipalities. Figure 1 shows the institutional arrangements and governance framework articulating multi-level environmental policies, programs, and governance schemes.

FIGURE 1. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND GOVERNANCE STRUCTURE OF THE PMV



Source: Programa Municípios Verdes (GoP), 2013.

³⁵ Policy measure to prioritize efforts to combat deforestation; CAR; LAR; Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (Certificate of Rural Property Registration) –CCIR.

³⁶ Ministry of Environment. Bolsa Verde (Green grant).

³⁷ Dialogue with states has been strengthened since the second phase of the PPCDAm, when the coordinated strategy of the federal and state spheres became more robust with the integration of PPCDAm actions and State Plans. The importance of state action is mainly due to its proximity to local problems and greater ease of articulation with municipalities, where in fact policies are applied.

³⁸ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Brazilian Institute of the Environment and Renewable Natural Resources); the administrative arm of the Brazilian Ministry of Environment.

³⁹ Ministério Público Federal (Federal Prosecution Service of Brazil).

⁴⁰ Secretaria Extraordinária para Coordenação do PMV (Extraordinary Secretary for Coordination of the PMV).

The raw origins of the PMV date back to 2006-2008 period⁴¹. The Brazilian government published a Critical Deforestation List⁴², with the inclusion of 17 Pará State municipalities⁴³ in the deforestation list of the Brazilian Ministry of Environment (MMA). The list was a policy measure to prioritize efforts to combat deforestation in critical areas (Viana et al., 2012) –which was later updated to 43 municipalities⁴⁴–, in an attempt to tackle critical levels of deforestation in the Amazon basin. The government action served as an essential input for resource allocation through several environmental policies and programs to combat deforestation at the local level, followed by the signing of Terms of Adjustment of Conduct by the meatpacking industry and livestock producers (IPAM/IMAZON/ISA, 2013; GTS, 2013; GTPS, 2014; GoP, 2015).

The creation of the deforestation list, which included the municipality of Paragominas in the State of Pará, prompted the municipality to develop an innovative environmental concept called «Green Municipality»⁴⁵. The municipal response aimed at getting the municipality off of the blacklist and recover its access to federal credit and assistance⁴⁶, but according to several authors, ended up going much further due its success in combating the historical dynamics of deforestation in that municipality (PARAGOMINAS, 2008; Guimarães et al., 2011; MPF, 2012; MAPA, 2013; GoP, 2015).

The PMV is the result of a participative process enabled through trust-building, by the establishment of partnerships and agreements between NGOs⁴⁷ (The Nature Conservancy-TNC, and IMAZON⁴⁸), municipal governments, large-farmers, ranchers, and the government at the local, regional and national level. In the face of the success observed in the Municipality of Paragominas in responding to Federal environmental Laws and actions to combat deforestation, the State of Pará soon adopted the PMV as a State Policy framework, expanding the actions to many other municipalities in the State. The participant municipalities shared similar socio-economic and environmental issues. Besides, the actions adopted under the PMV aimed at mainstreaming a set of federal and state policy, measures, and actions into the local level policy framework, providing critical inputs for the arrangement and promotion of better resource allocation and better management of natural resources.

The participation in the PMV is based solely on the voluntary co-management of natural resources. It has been enabled by pooling public and private interests to implement existing provisions for environmental protection under the context of the current environmental policy formulation, leveraging licensing mechanisms, such as the LAR⁴⁹ and CAR, promotion of more sustainable value chains at the municipal level, adoption of more sustainable management pacts, and deforestation-free commitments.

The establishment of natural resource and land use management was facilitated by the adherence to the CAR, which has already covered more than 75% of the territory, within a target of 80% by 2017.

⁴¹ In 2006, prior to the Federal Decree No. 6,321/2007 that provides for actions related to the prevention, monitoring and control of deforestation in the Amazon Biome. The municipality of Lucas do Rio Verde, in Mato Grosso, had already implemented the concept of Green Municipality in order to gain access to more selective markets. However, Paragominas, in the State of Pará, went further and began to implement changes in its productive base. In addition, in Pará, under the leadership of the State government, the Green Municipalities Program was created in 2011. IMAZON (2011).

⁴² The Critical Deforestation List is based on three criteria that evaluate the historical dynamic of deforestation at the municipal level: (a) total area deforested, (b) total area deforested in the previous 3 years; and, (c) an increase in deforestation rates in at least 3 of the previous 5 years (VIANA et al., 2012).

⁴³ Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Ulianópolis (MMA Decree 28/2008); Itupiranga, Marabá, Pacaya, Tailândia (MMA Ministerial Decree 102/2009); and, Moju (MMA Ministerial Decree 175/2011). The municipalities of Paragominas, Santana do Araguaia, Dom Eliseu and Ulianópolis left the Critical Deforestation List a few years later. Paragominas was the first, in 2010 –reducing by more than 90% local rates of deforestation and forest degradation, followed by three others in 2012 (Government of the State of Pará, 2015).

⁴⁴ Links between deforestation and land tenure status are undeniable, as about three-quarters of rural properties in the Brazilian Amazon region do not meet the requirements of the CAR because of non-titled land. Under Federal Law No. 11,952 of 2009, the Ministry of Agrarian Development set up an initiative aimed at legalizing land tenure known as Arco Verde Terra Legal (Green Arc Legal Land), which drew together several ministries and federal agencies focusing initially on the 36 –later on the 43– municipalities with highest deforestation rates in the States of Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia and Roraima (BARRETO and ARAÚJO, 2012).

⁴⁵ Responding to the Federal Decree No. 6,321/2007 (Provides for actions related to the prevention, monitoring and control of deforestation in the Amazon Biome). For this reason we defined Paragominas as a pilot municipality of the PMV.

⁴⁶ Refer to the set of regulations and standards that subsidize the policies and initiatives that allowed the emergence of the PMV –citation 14.

⁴⁷ The Nature Conservancy and IMAZON in partnership with the municipal government in Paragominas initiated a series of meetings with rural landowners, resulting in a pact for zero deforestation and definition of an action plan that triggered initiatives for promoting more sustainable land-use practices and exiting the Critical Deforestation List.

⁴⁸ Amazon NGO supports the consolidation of a socioenvironmental management model and the Rural Environmental Register in eleven municipalities in the Amazon through monitoring of forest cover and GHG emissions, socioeconomic and forest diagnostics and training of agents aiming at reducing deforestation, forest degradation and associated carbon emissions.

⁴⁹ Licenciamento de Atividade Rural (Licensing of Rural Activity).

The PMV contains a specific axis for decentralization. It prioritizes shared environmental management in the participant municipalities. It works by pooling public and private interests among the main actors (e.g., the big companies involved in agricultural, cattle breeding, mineral, forestry supply chains). It seeks to set up and carry out their commitments at a common base. Also, the actors are subject to punitive political measures as well as fiscal and economic sanctions under the CAR and LAR schemes. In this framework, NGOs and universities offer technical and scientific instruments to advance the process and support informed compliance to environmental regulations (Da Costa and Fleury, 2015).

In a nutshell, Guimarães et al. (2011); Viana et al. (2012); and, Miccolis et al. (2014), also described this program as an innovative governance mechanism. Mostly because it promotes more sustainable value chains at the municipal level, by bringing stakeholders together to establish improved natural resource and land use management pacts. There is a strong normative framework behind all choices and actions, supported by federal and State provisions of technical assistance and resource availability for the adoption of more sustainable production techniques, ensuring land tenure and environmental regularization.

The decentralization, the governance structure as well as the clear definition of roles among partners remains as key features supporting the success in reducing deforestation rates under the PMV framework –19% drop in deforestation rates among participating municipalities, compared to 16% in the Brazilian Legal Amazon (GoP, 2019). However, the latest government data indicates most of the deforestation still occurred in the states of Mato Grosso and Pará, and marked a 13.7% rise over last 2017's figures (PRODES, 2019). While the rate does mark a significant rise between 2017-2018 period –when the rate of deforestation dropped 16% in a 12-month period –, it still marks a 72% drop from 2004 (the year Federal government launched command and control measures and policies to combat deforestation).

Moreover, the PMV demonstrated to be a useful tool to raise awareness and commitment among local stakeholders through the implementation of deforestation-free commitments, and by increasing the adoption of sustainable forest management, reduction of deforestation, and improved agricultural and grazing practices (GoP, 2019). However, further studies are required to confirm the level of awareness and commitment implications through the implementation of deforestation-free commitments in the Amazon basin. The review of the PMV framework showed that strategies were developed in line with local realities, aligned with needed territorial interventions driven by national and sub-national policies, such as the Sustainable Amazon Plan (PAS)⁵⁰, the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAM)⁵¹, and the Plan for Prevention, Control and Alternatives to Deforestation in the State of Pará (PPCAD/PA)⁵². As result, by March, 2019, from the total of 144 municipalities in the State of Pará, a significant number of 124 had adhered⁵³ to the PMV, reaching 75,61% of the municipalities registered in CAR. Also, 16 municipalities entirely comply with the Green Municipalities strict environmental rules and procedures.

3.4. Potential for improvement and perceived limitations

The PMV worked well to mainstream national and State⁵⁴ climate change adaptation and mitigation policies and programs into the local level, as well as a mechanism to enforce the new Forest Code directives in the Brazilian Amazon (IMAZON, 2015). The success of the PMV can be attributed to national environmental policies well articulated with the market forces, and supported by a robust technical and institutional capacity. However, the ongoing weakening of the environmental legislation and the re-characterization of monitoring and control bodies may pose some real risks related to the constitution of existing political and environmental arrangements resulting incompatible with local environmental needs (BRAZIL, 2019; 2019a). It may create

⁵⁰ Proposes a set of guidelines to guide the sustainable development of the Amazon with the valorization of socio-cultural and ecological diversity and reduction of regional inequalities.

⁵¹ PPCDAM is an Operative Federal Program to cope with deforestation issues in collaboration with States. In force since 2004 and coordinated by the Civil House, it is organized in three axes: (i) Territorial and agrarian order; (ii) Monitoring and control; and, (iii) The environment, and the promotion of sustainable productive activities.

⁵² Decree No. 1,697. June 5, 2009. Federal Official Journal No. 31,435 June 8, 2009. Seek to lead not only to the reduction of deforestation in the State but also to a collective commitment to maintain forest remnants; the first phase of the PPCAD/PA (2009-2012), was organized in (a) Territorial, land and environmental planning; (b) Promotion of Sustainable Activities; and, (c) Monitoring and control; (iii) reduction of deforestation rates for (a) the period covering 2006 to 2010, of 42%, compared to the baseline period; (b) 66% for the period 2011 to 2015, compared to the initial baseline; and, (c) of 42% in relation to the previous period (2006-2010); For the period covering 2016 to 2020 –it was observed a reduction of 80% in deforestation rates compared to the initial baseline, and of 42%, compared to the previous period.

⁵³ Municipalities that signed the TC/MPF or Term of Accession.

⁵⁴ State Decree No. 1,697, June 05, 2009; State Decree No. 1,900, September 22, 2009; State Law, No. 8,633, June 19, 2018.

gaps and overlaps of power, reducing the room for collaboration in the next phases of the PMV, as they might affect how the stakeholders adhere and respond to this environmental governance mechanism. Moreover, some features of the PMV reflects historical patterns adopted to combat deforestation that proved unreliable to promote sustainable development in the Amazon Basin. For this reason, many questions remain, often related to the risks imposed by political changes, and the recent restructuring of political forces at all levels –an important aspect that relates to the origins of PMV. The emergence of this innovative governance mechanism has deep roots in the need to respond to Federal command and control policies and actions.

Also, the PMV is structured around market-driven components based on different programs and policies that have limited capability to considerate smaller actors participation (MAPA, 2012; MAPA, 2018; Ferreira Costa, 2014; 2016a). Big players benefit most of PMV actions, since it has strong productive features. They have more opportunities to seize the benefits of their commitments in this forest governance scheme, while smaller actors and traditional communities face enormous challenges to committ to this mechanism. Small-holder farmers and traditional communities lack reliable conditions to participate in the decision-making process in the PMV because they lack economic representativity. Therefore, it is common for them to lack power and access to benefit from policies aligned with the market that has been systematically developed by previous governments to support agribusiness activities. In this regard, Nepstad et al. (2014), adds that punitive measures need to be complemented by positive incentives and finance at scale for landholders, smallholders farmers, indigenous communities, counties, and States to allow a sustainable transition to achieve lower deforestation rates, GHG emissions reductions, productive inclusion, and sustainable rural development.

The study shed some lights on the risks represented by promises of weakening Federal environmental legislation by the newly elected government of Brazil. Recent political instability brought uncountable changes, mostly culminating in far-right forces rising to power in Brazil (PSL, 2019; BRAZIL, 2019; 2019a). These forces may pose a threat to the continuity of Brazil in the Paris Agreement, and future climate negotiations, as Brazil withdrew its offers to host the COP 25 UN Climate Conference⁵⁵. Besides, ongoing changes in Federal climate governance schemes⁵⁶, through the restructuring of key ministries, and prioritization of productive issues over the environment foresee a real risk of regression throughout the normative and environmental governance apparatus created over decades.

The threats to the rainforest⁵⁷ and its people⁵⁸ and a still possible withdraw from the Paris Agreement are among the promises of the newly elected government. These changes came into force with the weakening of the Federal environmental bodies and environmental legislation emptying the powers of the Ministry of the Environment, and strengthening the Ministry of Agriculture (MMA, 2019; BRAZIL, 2019; 2019a), coupled with the extinction of the climate and renewable energy divisions of the Ministry of Foreign Affairs⁵⁹, with negative effects on the national climate governance framework. The recent government decision that pulled out Brazil of hosting 2019's United Nations global summit meeting on climate change⁶⁰, may indicate that the Latin America's largest nation no longer aspires to be an influential player in efforts to mitigate the negative effects of a human-induced climate change.

In this regard, a crucial aspect of the PMV –the environmental decentralization– is highlighted. As stated by Toni (2006); Sandbrook et al. (2010); and, Viana et al. (2012: 3), the decentralization of environmental policies can be positive if it delivers more power to the hands of municipal actors. However, some authors have claimed that in democratic countries special interest groups may enjoy disproportionate influence on policymaking (Mancur, 1965; 1982; Midlarsky, 1998). As a result, decentralization can have negative environmental impacts if governments (at all levels) lack the capacity for good governance. It allows major political

⁵⁵ The meeting tasked with moving forward the Paris Agreement.

⁵⁶ *Interministerial Committee on Climate Change*. NPCC (2007).

⁵⁷ MMA Circular Letter N° 5 –MMA– determines the lifting and suspension of the 90-day implementation of the agreements and partnerships, including terms of collaboration and terms of support with third-party bodies agreed by the Funds Administered by MMA, Ibama, ICMBio and JBRJ.

⁵⁸ Federal Provisional Measure No. 870, January 1, 2019 –It seeks to dismantles environmental governance, removes the rights of indigenous peoples, and opens up the indigenous' lands for logging, mineral and agricultural businesses.

⁵⁹ Federal Decree No. 9,683/2019-Itamaraty no longer has the Subsecretariat of Environment, Energy, Science and Technology and its divisions of Climate, New and Renewable Energy Resources and Sustainable Development. The duties of the undersecretary were pulverized among other structures, with the entire environmental area becoming part of a department of a new Department of National Sovereignty and Citizenship Affairs.

⁶⁰ Brazil abdicates a prominent role and has been occupying since 1992 in the multilateral negotiations for sustainable development –one of the few aspects of the international scene in which the country is born leader. The new green economy, defended at Eco92 and Rio +20 in Rio de Janeiro, shrinks to give space to old mineral extractivism and agribusiness, reinforced in the new Itamaraty structure.

and economic forces to have too much influence on what are often politically weak environmental arrangements (local level), negatively influencing enforcement of environmental legislation (Ribot, 2004). A situation that seems to be materializing in Brazil shortly, contrasting⁶¹ to what advocated Ferreira Costa (2016: 135), when he described the previous Brazilian political discourse on climate change –focused on the elimination of deforestation and conservation of lands and forests –as fundamental features of the new international strategic repositioning of the Brazilian government in international climate negotiations. Something that emerged from the country's need to adapt to changing global circumstances⁶².

If stakeholders find it harder to operate (and cooperate), that could mean less oversight of environmental responsible choices and actions, weakening voluntary commitments, which could have a negative impact far beyond the pooling of public and private interests. It may reduce the overall scrutiny on climate change actions and deforestation at the local level, contributing to increased deforestation rates and conflicts over land tenure in the Amazon Basin.

In this regard, the PMV still has some deficiencies, such as the lack of actor-tailored approaches to integrate less powerful actors, both in alternative production activities and in the provision of personalized technical assistance, as well as in the offer of high-quality, productive inputs and insufficiencies in transportation and infrastructure. In contrast, these productive features, and channels to new consumer markets, are significant factors that attract larger players (Heredia et al., 2010; Fernandes et al., 2012; Viana et al., 2012; and, Ferreira Costa, 2014). Still with much to evolve, the PMV must create bridges and involve countless potential actors. Smallholders farmers as well as traditional communities are still left on the sidelines under the PMV, as it has been struggling to include sufficient tools that go beyond productive features.

4. FINAL CONSIDERATIONS

The very success of the PMV can be attributed to the construction of sound environmental policies well articulated with the market forces, and supported by a robust technical and institutional capacity.

It seems that the Brazilian Amazon Basin has been witnessing a shift from merely regulatory and repressive initiatives towards more participative decision-making processes and actions aimed at protecting the environment. Enhanced awareness and planned actions to promote land cover conservation and reduce deforestation, tackling traditional predatory *modus operandi* along with international market demands, promoted a «new mentality», among stakeholders and, possibly, forged a higher and continued commitment to ordering supply chains, and environmental conservation processes at the local level; albeit landholders, smallholders farmers, indigenous communities, and small counties still face challenges to actualize its inclusion as a group (or groups) with decision-making power.

In this regard, the overarching challenge seems to relate to effectively reinforce the harmonization and coordination of conflicting policy agendas at multiple levels –international, national, subnational, and local–, while addressing the necessary articulation and coordination among different actors for effective implementation to fairly manage trade-offs between negotiated goals and voluntary commitments.

While the PMV showed excellent results in bringing together different partners and matching multi-level policies as well as promoting decentralization along with the effective political coordination and articulation among stakeholders, many aspects of this governance mechanism still rely on old national economic strategies: meet market pressures to maintain the exportation of raw materials, as Brazil have done since the beginning of its history. For this reason, this «innovative scheme» still need to evolve to be effective dissociate from traditional patterns, and bring productive innovation. Also, the PMV must prove that the success achieved in the reduction of deforestation rates does not succumb to the weakening of the environmental legislation and the reduction of the power of monitoring and control bodies, under the political choices and motivations of the new-elected government of Brazil, or future others. In this sense, civil society and international pressure can act as instruments for the maintenance of the commitments previously assumed.

Time is still needed to make sure that participative processes under the PMV will prove able to alter the dynamics of productive activities linked to deforestation and promote a lasting new sustainable econo-

⁶¹ The Brazilian environmental discourse in the international fora had been adopted as a way to incorporate national development needs and challenges –not as deterministic phenomena–, instead, as something to give form and expression to the construction of a new world order, where Brazil could be identified as a key player.

⁶² Such as the Anthropocene, the emergence of new global players, terrorism, far-right forces, among other issues.

mic basis, as well as lift people out of poverty in the participant municipalities on the short-to medium-term. However, the successes in the reduction of deforestation and the enhancement of compliance to progressive environmental legislation among the municipalities are achievements to be celebrated.

Moreover, further studies are still needed to understand better how forest governance mechanisms in Brazil will respond to the weakening of the environmental legislation –if it succeeds–, and how, large landowners and cattle breeders will behave when this process begin to affect some of their economic and productive interests. New challenges arise, while the needs for improved mechanisms for socioeconomic inclusion of the people of the forests, and the reduction of the rampant exploitation of Brazilian biomes remains. In this sense, the PMV, as well as other innovative governance mechanisms in Brazil struggle to evolve as robust tools to combat deforestation, land grabbing, and land degradation effectively.

REFERENCES

- BARRETO, P., ARAÚJO, E. (2012): *O Brasil Atingirá sua Meta de Redução do Desmatamento?* Belém: AMAZON. Available at: http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/Brasil_Reduc_Desmatamento.pdf. Accessed on November 25, 2018.
- BIERMANN, F., BETSILL, M., GUPTA, J., KANIE, N., LEBEL, L., LIVERMAN, D., SCHROEDER, H., SIEBENHÜNER, B., ZONDERVAN, R. (2010): "Earth system governance: a research framework", in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 10, no. 4, pp. 277-298. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10784-010-9137-3>.
- BIERSTEKER, T. J. (2009): "Global Governance", in CAVELTY, M. D., MAUER, V. (eds.): *Routledge Companion to Security*. New York, and London: Routledge Publishers.
- DA COSTA, J. M., FLEURY, M. (2015): "The «Green Cities» Program: Strategies for Enhancing Space in the Municipalities of Pará", in *Ambiente&Sociedade*. São Paulo, vol. XVIII, no. 2. pp. 61-76. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEx04V1822015en>.
- FERNANDES, B. M., WELCH, C. A., GONÇALVES, E. C. (2012): *Land Governance in the 21st Century: Framing the Debate Series. Land Governance in Brazil. A Geo-Historical Review of Land Governance in Brazil*. Rome: International Land Coalition (ILC). 62 pp.
- FERREIRA COSTA, C. G. (2014): "A Agricultura Familiar e os Desafios Frente à Redução de Pobreza e Desigualdade no Brasil", in *Revista Sapientia*, vol. 16, pp. 19-22. Available at: <http://cursosapientia.com.br/images/revista/RevistaSapientia-Edicao16.pdf>. Accessed on November 25, 2018.
- FERREIRA COSTA, C. G. (2016): "Geopolitical Implications and Environmental Governance in the Regulation of the Brazilian INDC", in *Boletim Goiano de Geografia*. Online. Goiânia, vol. 36, no. 1, pp. 125-140, jan./abr. Available at: <http://revistas.ufg.emnuvens.com.br/bgg/article/download/40373/20628>. Accessed on November 12, 2018.
- FERREIRA COSTA, C. G. (2016a): "Fairness and Equity Implications for New Governance Mechanisms", in *2016 Berlin Conference on Global Environmental Change: Transformative Global Climate Governance «Aprés Paris»*. Freie Universität Berlin: Environmental Policy Research Centre. 32 pp. Available at: http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FUDOCS_document_000000024757. Accessed October 25, 2018.
- GUIMARÃES, J., VERÍSSIMO, A., AMARAL, P., DEMACKI, A. (2011): *Municípios Verdes: Caminhos Para a Sustentabilidade*. Belém: AMAZON. Informativo do Programa de Apoio à Conservação Ambiental. Available at: http://amazonia.org.br/wpcontent/uploads/2012/07/GUIA_MUNICIPIOSVERDES.pdf. Accessed on October 21, 2018.
- HEREDIA, B., PALMEIRA, M., LEITE, S. P. (2010): "Sociedade e Economia do «Agronegócio» no Brasil", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, no. 74, pp. 159-176.
- LATHAM, R. (2009): "Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance", in *Approaches to Global Governance Theory*, vol. 23. 28 pp.
- MAIA, H., HARGRAVE, J., GÓMEZ, J., RÖPER, M. (2011): *Avaliação do Plano de Ação de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal 2007-2010 (PPCDAM/2007-2010)*. CEPAL/IPEA/GIZ. 54 pp. Available at: <http://repositorio.cepal.org>. Accessed on October 25, 2018.
- MANCUR, O. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 208 pp.
- MANCUR, O. (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press. 276 pp.
- MCGUIRE, S. (2013): "Multinationals and NGOs Amid a Changing Balance of Power", in *International Affairs*, special issue: Negotiating the rise of new powers, vol. 89, no. 3, pp. 695-710. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12040>.
- MICCOLIS, A., ANDRADE, R. M. T., PACHECO, P. (2014): *Land-Use Trends and Environmental Governance Policies in Brazil. Paths Forward for Sustainability*. Center for International Forestry Research (CIFOR). Working Paper no. 171. 59 pp. DOI: <https://doi.org/10.17528/cifor/005435>.

- MIDLARSKY, M. (1998): "Democracy and the Environment: An Empirical Assessment", in *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 3, pp. 341-361. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343398035003005>.
- NEPSTAD, D., MCGRATH, D., STICKLER, C., ALENCAR, A., AZEVEDO, A., SWETTE, B., BEZERRA, T., DIGIANO, M., SHIMADA, J., DA MOTTA, R. S., ARMIJO, E., CASTELLO, L., BRANDO, P., HANSEN, M. C., MCGRATH-HORN, M., CARVALHO, O., HESS, L. (2014): "Slowing Amazon Deforestation Through Public Policy and Interventions in Beef and Soybean Supply Chains", in *Science*, vol. 344, pp. 1118-1123. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1248525>.
- OSTROM, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press. 375 pp. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s7wm>.
- OVERBEEK, H., DINGWERTH, K., PATTBERG, P., COMPAGNON, D. (2010): "Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept?", in *International Studies Review*, vol. 12, no. 4, pp. 696-719. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.00967.x>.
- PATTBERG, P., WIDERBERG, O. (2014): "Theorising Global Environmental Governance: Key Findings and Future Questions", in *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 43, no. 2, pp. 684-705. DOI: <https://doi.org/10.1177/0305829814561773>.
- RIBOT, J. C. (2004): *Waiting for Democracy: the Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D. C.: World Resources Institute (WRI). 154 pp.
- ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, E. O. (eds.) (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, vol. 4. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511521775>.
- SANDBROOK, C., NELSON, F., ADAMS, W. M., AGRAWAL, A. (2010): "Carbon, Forests, and the REDD Paradox", in *Oryx*, vol. 44, no. 3, pp. 330-334. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0030605310000475>.
- SCHROEDER, H. (2010): "Agency in International Climate Negotiations: the Case of Indigenous Peoples and Avoided Deforestation International Environmental Agreements", in *Politics, Law and Economics*, vol. 10, no. 4, págs. 317-332. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10784-010-9138-2>.
- TONI, F. (2006): *Gestão Florestal na Amazônia Brasileira: Avanços e Obstáculos em um Sistema Federalista*. CIFOR/ CIID/IDRC. 73 pp.
- VATN, A., VEDEL, P. (2011): *Getting Ready! A Study of National Governance Structures for REDD+*. Nowegian University of Life Science. Department of International Environment and Development Studies, NORAGRIC, Report núm. 59. 43 pp. Available at: http://www.umb.no/statisk/noragric/noragric_report_no_59.pdf. Accessed on December 1, 2018.
- VIANA, C., COUDEL, E., BARLOW, J., FERREIRA, J., GARDNER, T., PARRY, L. (2012): "From Red to Green: Achieving an Environmental Pact at the Municipal Level in Paragominas (Pará, Brazilian Amazon)", in *12th Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics (ISEE 2012 Conference) «Ecological Economics and Rio+20: Challenges and Contributions for a Green Economy»*, 16-19 June 2012, Rio de Janeiro, Brazil. s. l.: s. n., 33 pp. Available at: <http://www.isecoeco.org/conferences/isee2012-versao3/pdf/66.pdf>. Accessed on November 25, 2018.
- WALTER, C. N., ZALASIEWICZ, J., SUMMERHAYES, C., BARNOSKY, A. D., POIRIER, C., GAŁUSZKA, A., CEARRETA, A., EDGEWORTH, M., ELLIS, ERLE C., ELLIS, M., JEANDEL, C., LEINFELDER, R., MCNEILL, J. R., RICHTER, D. D., STEFFEN, W., SYVITSKI, J., VIDAS, D., WAGREICH, M., WILLIAMS, M., ZHISHENG, A., GRINEVALD, J., ODADA, E., ORESKES, N., WOLFE, A. P. (2016): "The Anthropocene is Functionally and Stratigraphically Distinct From The Holocene. Review", in *Science*, 8 January 2016, vol. 351, no. 6.269. DOI: [10.1126/science.aad2622](https://doi.org/10.1126/science.aad2622).

SOURCES

- BRAZIL (2019): *Federal Decree No. 9,683, January 9, 2019. Approves the Regimental Structure and the Demonstrative Table of Positions in Commission and of the Confidence Functions of the Ministry of Foreign Affairs, it reorganizes positions in commission and functions of confidence and turns Commissioned Functions of the Executive Power (FCPE)*. Available at: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58549274?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=extincao_da_area_de_clima_do_itamaraty_e_medida_ideologica_e_antipatriotica&utm_term=2019-03-14. Accessed on March 14, 2019.
- BRAZIL (2019a): *Provisional Measure No. 870, January 1, 2019. Explanatory memorandum Establishes the basic organization of the organs of the Presidency of the Republic and of the Ministries*. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Accessed on March 13, 2019.
- BRAZIL (2018): *Federal Decree No. 9,578, November 22, 2018. Consolidated normative acts issued by the Federal Executive Branch that dispose of the National Fund on Climate Change, which is dealt with in Law No. 12,114, of December 9, 2009, and the National Policy on Change of Climate, which is dealt with in Law No. 12,187, of December 29, 2009*. Available at: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9578-22-novembro-2018-787358-norma-pe.html>. Accessed on March 14, 2019.
- BRAZIL (2018): *Federal Decree No. 9,395, May 30, 2018. It extends the deadline for registration to the Rural Environmental Registry (CAR)*. Presidency of the Republic. Civil House. Legal Sub-Office. 2018. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9395.htm. Accessed on October 29, 2018.

- BRAZIL (2016): *Ministerial Ordinance MMA No. 150, May 10, 2016. Establishes the National Plan for Adaptation to Climate Change Climate, and gives other Provisions.* Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/Portaria%20PNA%20_150_10052016.pdf. Accessed on March 13, 2019.
- BRAZIL (2012): *Federal Law No. 12,651, of May 25, 2012. Provides for the protection of native vegetation; amends Laws 6,938 of August 31, 1981, 9,393 of December 19, 1996, and 11,428 of December 22, 2006; revokes Laws No. 4,771, September 15, 1965, and 7,754, April 14, 1989, and Provisional Measure No. 2.166-67 of August 24, 2001; and makes other arrangements.* Presidency of the Republic. Civil House. Legal Sub-Office. 2012. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Accessed on October 31, 2018.
- BRAZIL (2010): *Federal Decree No. 7,390, December 9, 2010. Regulates articles 6, 11 and 12 of Law No. 12,187 of December 29, 2009, which established the National Policy on Climate Change (PNCC), and other measures.* Presidency of the Federative Republic of Brazil. Civil House. Subchefia of Legal Affairs. Brasília - D. F. Official Diary of the Union. December 10, 2010. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Decreto/D7390.htm. Accessed on November 21, 2018.
- BRAZIL (2009): *Federal Law No. 12,187, of December 29, 2009. Establishes the National Policy on Climate Change (PNMC), and gives other Provisions.* Presidency of the Republic. Civil House. Legal Sub-Office. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Accessed on December 20, 2018.
- BRAZIL (2007): *Decree No. 6,321, of December 21, 2007. It provides for actions related to the prevention, monitoring and control of deforestation in the Amazon Biome, as well as amending and adding provisions to Decree 3,179, dated September 21, 1999, which provides for the specification of sanctions applicable to conduits and activities harmful to the environment, and makes other arrangements.* Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm. Accessed on March 14, 2019.
- GoB (2015): *The Contribution of Brazil to the Paris Climate Agreement.* The Government of Brazil. Press Secretariat of the Presidency of Brazil. Available at: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/>. Accessed on November 19, 2018.
- GoP (2019): *Programa Municípios Verdes.* Government of the State of Pará. Available at: <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/>. Accessed on March 13, 2019.
- GoP (2015): *Programa Municípios Verdes (PMV).* Government of the State of Pará. Available at: http://municipiosverdes.com.br/pages/quem_somos. Accessed on October 26, 2018.
- GoP (2013): *Green Municipalities Program: Lessons Learned and Challenges for 2013/2014.* Coordination of WHATELY, MARUSSIA, CAM-PANILI, MAURA. Belém, PA: Pará State Government. Green Municipalities Program, 2013. Available at: http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/d67d8ab4f4c10bf22aa353e27879133c/PMV_Li%C3%A7%C3%B5es%20Aprendidas%20e%20desafios%20para%202013_2014.pdf. Accessed on November 1, 2018.
- GTPI (2016): *Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon. PPCerrado. Background Document and Data Analysis. Preliminary Version Approved by the GTPI in December 2016. Department of Policies to Combat Deforestation. DPCD/SMCQ/MMA.* Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20e%20PPCerrado%20-%20Encarte%20Principal%20-%20GPTI%20_%20p%20site.pdf. Accessed on November 10, 2018.
- GTPS (2014): *Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável.* Available at: <http://www.pecuariasustentavel.org.br/institucional/sobre-o-gtps/>. Accessed on November 25, 2018.
- GTS (2013): *Grupo de Trabalho da Soja. Mapeamento e Monitoramento do Plantio de Soja No Bioma Amazônia - 6.º Ano. Moratória da Soja.* Available at: http://www.abiove.org.br/site/?page=relatorios&area=Ni05OTgtMw==&relatorio=771-Moratoria_da_Soja_-_Relatorio_do_6%BA_ano. Accessed on September 25, 2018.
- IMAZON (2018): *Green Municipalities.* Imazon. Available at: <https://imazon.org.br/en/slide/green-municipalities/>. Accessed on March 14, 2019.
- IMAZON (2015): *Recommendations for an Agenda for Mitigation and Adaptation to Climate Change in the State of Pará.* Organizers: SOUSA, ANTÔNIO JOSÉ DA SILVA... [et al]. Belém, PA: Imazon. Available at: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/forum_clima_para.pdf. Accessed on November 7, 2018.
- IMAZON (2011): *Green Municipalities: Pathways to Sustainability.* IMAZON. Available at: https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/GUIA_MUNICIPIOSVERDES.pdf. Accessed on March 13, 2019.
- IPAM/IMAZON/ISA (2013): *O Aumento no Desmatamento na Amazônia em 2013. Um ponto for a da curva ou for a de controle?* Brasília. Available at: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/aumento_no_desmatamento_na_amazonia_em_2013_vs_final.pdf. Accessed on November 22, 2018.
- IPCC/AR5 (2014): "Summary for Policymakers", in *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. The Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [EDENHOFER, O., PICHES-MADRUGA, R., SOKONA, Y., FARAHANI, E., KADNER, S., SEYBOTH, K., ADLER, A., BAUM, I., BRUNNER, S., EICKEMEIER, P., KRIEMANN, B., SAVOLAINEN, J., SCHLÖMER, S., VON STECHOW, C., ZWICKEL, T. and MINX, J. C. (eds.)]. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press. SPM 4.1, pp. 10-12.
- IPEA/GIZ/CEPAL (2007): *Independent Evaluation of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (2007-2010).* CEPAL/IPEA/GIZ. Available at: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Avaliacao%20do%20PPCDAm%202007-2010.pdf>. Accessed on November 9 2018.

- ITAMARATY (2015): *Intended Nationally Determined Contribution (NDC). Towards Achieving the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brazil. Available at: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvust/BRAZIL-iNDC-english.pdf. Accessed on April 21, 2016.
- MCTIC (2016): *Brazil's Third National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. General-Coordination on Global Climate Change, Brasília. Ministry of Science and Technology of Brazil. October 16, 2010. Available at: <http://sirene.mcti.gov.br/publicacoes>. Accessed on October 18, 2018.
- MAPA (2018): *Plano Agrícola e Pecuário 2018/2019*. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária, e Abastecimento (MAPA). 2018. Available at: http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-agricola-e-pecuario/arquivos-pap/copy_of_PlanoAgricolaePecurio20182019.pdf. Accessed on December 14, 2018.
- MAPA (2013): *Financiamento Rural. Programação e Aplicação de Recursos*. Secretaria de Política Agrícola. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. 2013. Available at: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/tabela%20plano%20agricola.pdf. Accessed on October 25, 2016.
- MAPA (2012): *Plano setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura: Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)/ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: MAPA/ACS. Available at: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/arquivo-publicacoes-plano-abc/download.pdf>. Accessed on December 13, 2018.
- MMA (2019): *MMA Circular Letter Number 5-MMA. Determines the 90-Day Raising and Suspension of Covenants and Partnerships, including Terms of Collaboration and Terms of Development with Third Party Agencies Agreed for by MMA, IBAMA, ICMBio, and JBRJ*. Available at: <https://ciclovivo.com.br/planeta/meio-ambiente/ministerio-meio-ambiente-suspende-contratos-ongs-meses/>. Accessed on March 2019, 2019.
- MMA (2018): *Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation and Burning in the Cerrado (PPCerrado) and Plan of Action for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm): phase 2016-2020*. Ministry of Environment, Secretariat of Climate Change and Forests, Department of Forests and Combating Deforestation. Brasília, D. F.: MMA. Available at: http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Livro-PPCDam-e-PPCerrado_20JUN2018.pdf. Accessed on November 13, 2018.
- MMA (2018a): *Rural Environmental Registry (CAR). Informative report*. Brazilian Forest Service. Ministry of Environment. Data until October 31, 2018. Available in: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/3936-tabela-calculos-boletim-sicar-outubro2018-rev-rej/file>. Accessed on 31, 2018.
- MMA (2018b): *Rural Environmental Registry (CAR)*. Ministry of the Environment/Brazilian Forest Service. Available at: <http://www.car.gov.br/#/>. Accessed on October 31, 2018.
- MMA (2016): *Balance sheet report for the 3rd phase of the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm). Decree of July 03, 2003*. Ministry of the Environment. Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%203%20fase_Balanco_versao%20BETA.pdf. Accessed on November 10, 2018.
- MMA (2016a): *Operational Plan 2016-2020 of the Plan of Action for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm). Objectives and lines of action*. Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-%20GPTI%20_%20p%20site.pdf. Accessed on November 10, 2018.
- MMA (2016b): *Ministerial Ordinance No. 150, May 10, 2016. Establishes the National Plan for Adaptation to Climate Change, and gives other Provisions*. 2016. *Federal Official Gazette*, Issue 89, section 1, p. 131. Ministry of the Environment. Available at: http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22804297/do1-2016-05-11-portaria-n-150-de-10-de-maio-de-2016-22804223. Accessed on November 02, 2018.
- MPF (2012): *Ministério Público Federal*. Available at: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2012/rio-20-municipios-verdes-e-lancado-com-pacote-de-vantagens-e-proposta-de-desmatamento-zero>. Accessed on December 01, 2018.
- NPCC (2007): *The Government of Brazil. Interministerial Committee on Climate Change Created by Decree No. 6,263, November 21, 2007. Established the Inter-Ministerial Committee on Climate Change (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM), which was given the function of preparing the National Policy on Climate Change and the National Climate Change Plan Brasília*. December, 2008. 132 pág. National Plan on Climate Change. Available at: http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Accessed on January 01, 2019.
- OC (2018): *Sectoral Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the Consolidation of a Low Carbon Economy Economy (ABC Plan)*. Climate Observatory. Available at: <http://observatorioabc.com.br/infograficos/#-que-e-plano-abc>. Accessed on December 14, 2018.
- PARAGOMINAS (2007). *Projeto Município Verde*. Municipality of Paragominas. Available at: <http://www.paragominas.pa.gov.br/cidade/municipioverde/>. Accessed on November 1, 2018.
- PARÁ (State) (2018): *State Law No. 8,633 of June 19, 2018. It amends, includes and repeals provisions of Law No. 5,752 of July 26, 1993, which provides for the reorganization and creation of positions at the State Secretariat of Environment and Sustainability (SEMAS); amends, includes and repeals provisions of Law 6,963 of April 16, 2007, which provides for the creation of the Forestry and Biodiversity Institute of the State of Pará (IDEFLOR-*

- Bio) and the State Fund for Forest Development (FUNDEFLORE); amends provisions of Law No. 8,096, dated January 1, 2015, which provides for the structure of the public administration of the State Executive Branch; creates the Environmental Compensation Fund of the State of Pará (FCA); creates the Environmental Performance Performance Bonus (GDGA). Government of the State of Pará. Secretary of State for Environment and Sustainability. Available at: <https://www.semam.pa.gov.br/2018/06/20/lei-n-8-633-de-19-de-junho-de-2018/>. Accessed on November 7, 2018.*
- PARÁ (State) (2009): *State Decree No. 1,697 of June 5, 2009. Establishes the Plan for Prevention, Control and Alternatives to Deforestation in the State of Pará, and provides other measures.* Government of the State of Pará Official Gazette No. 31,435, of June 08. Available at: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/Plano_Estadual_Para.pdf. Accessed on November 12, 2018.
- PARÁ (State) (2009a): *State Decree No. 1,900, of September 22, 2009. Establishes the Para State Forum of Climate Change and other measures.* Government of the State of Pará. Secretariat of Environment and Sustainability. Available at: <https://www.semam.pa.gov.br/2009/09/22/9699/>. Accessed on November 7, 2018.
- PPCDAm (2013): *Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon: 3rd Phase (2012-2015). For the Sustainable Use of the Forest.* Ministry of the Environment, and Permanent Group of Interministerial Work. Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm_FINAL_PPCCDAM.PDF. Accessed on November 9, 2018.
- PPCDAm (2009): *Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon: 2nd phase (2009-2011). Towards Illegal Zero Deforestation.* Presidency of the Republic. Civil House. Standing Group on Interministerial Work. Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%202%20fase%20_%202009-11.pdf. Accessed on November 9, 2018.
- PPCDAm (2007-2010): *Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.* GIZ/IPEA/CEPAL. 100 pp.
- PPCDAm (2004): *Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon. 1st phase (2004-2008).* Presidency of the Republic. Civil House. Permanent Interministerial Work Group for the Reduction of Deforestation Rates in the Legal Amazon. Available at: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf. Accessed on November 09, 2018.
- PRODES (2019): *Monitoring of the Brazilian Amazonian Forest by Satellite.* General Coordination of Earth Observation. INPE. Available at: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Accessed on March 13, 2019.
- PSL (2019). *Programa de Governo –em que Acreditamos.* Partido Social Liberal. Available at: <https://www.pslnacional.org.br/>. Accessed on March 14, 2019.
- SEMAM (2018): *Environmental Regularization Program (PRA).* Secretary of State of Pará for Environment and Sustainability (SEMAM). Available at: <http://sistemas.semam.pa.gov.br/pram/consultaPublica/#/>. Accessed on March 13, 2019.
- SINIMA (2019): *National Information System on the Environment.* Ministry of Environment (MMA). Available at: <http://www.mma.gov.br/informma/item/8215-sistema-nacional-de-informa%C3%A7%C3%A3o-sobre-meio-ambiente>. Accessed on March 14, 2019.
- SIRENE/MCTIC (2017): *4th edition of the Annual Estimates of Emissions of Greenhouse Gases in Brazil.* National Emissions Registration System (SIRENE). Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications MCTIC Secretariat of Policies and Programs of Research and Development. SEPED. Climate General Coordination - CGC. 91 pp. Available at: http://sirene.mcti.gov.br/documents/1686653/1706227/4ed_ESTIMATIVAS_ANUAIS_WEB.pdf/a4376a93-c80e-4d9f-9ad2-1033649f9f93. Accessed on November 1, 2018.
- UN (2015): *Conference of the Parties.* Twenty-first session. Paris. United Nations. FCCC/CP/2015/L.9. 31 págs.
- UNFCCC (2019): *Paris Agreement.* United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>. Accessed on March 3, 2019.
- UNFCCC (2019a): *NDC interim Registry.* United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Home.aspx>. Accessed on March 13, 2019.
- UNFCCC (2017): *UNFCCC Statement on the US Decision to Withdraw from Paris Agreement. UN Climate Statement/01 Jun, 2017.* United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://unfccc.int/news/unfccc-statement-on-the-us-decision-to-withdraw-from-paris-agreement>. Accessed on March 13, 2019.
- UNFCCC (2009): *Decision –/CP.20. Lima Call for Climate Action.* Advance unedited version. 43 pp. United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf. Accessed on December 3, 2018.
- UNFCCC (1992): *771 UNTS 107; S. Treaty Doc núm. 102-38; U. N. Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 ILM 849 (1992) Preamble.* United Nations Framework Convention on Climate Change.
- UNTC (2019): *Status of Treaties - Paris Agreement - Environment. Chapter XXVII.* Status as at: 14-03-2019 05:0048 EDT. United Nations Treaty Collection. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en. Accessed on March 13, 2019.



Eficacia de las medidas políticas e índices internacionales de criminalidad: el caso de la República del Ecuador

Effectiveness of political measures and international crime rates: The case of the Republic of Ecuador

Jose Luis Vilchez Tornero
Universidad de Granada (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5288-8791>
jlvil@hotmail.de

NOTA BIOGRÁFICA

PhD en Psicología experimental y Neurociencia del Comportamiento, Máster en Neurociencia cognitiva y del Comportamiento y Licenciado en Psicología. Actualmente es Profesor Titular de Universidad e imparte las asignaturas de Psicología del Aprendizaje, Historia de la Psicología y Psicología fisiológica.

Román Mauricio Buñay Andrade
Empresa Eléctrica de Limón (Ecuador)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4947-1001>
romanbunay@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Máster en Energías renovables y Licenciado en Ingeniería eléctrica. Docente universitario y Administrador de la Empresa Eléctrica de Limón.

RESUMEN

En la actualidad, se carece de índices científicos y fidedignos que muestren la eficiencia de los actuales gobiernos. Estos índices son los que deberían guiar nuestras actitudes y conductas de participación política, en lugar de las referencias vagas y los procesos cognitivos incompletos que lo hacen actualmente. El presente trabajo significa la puesta en marcha de una iniciativa más global de análisis científico de la política. Se ha llevado a cabo un análisis de índices de criminalidad a lo largo del tiempo y precisando la instauración de medidas políticas que ayudan a explicar las variaciones de dichos índices. El diseño de estudio es cuasi-experimental (con comparación de los susodichos índices a lo largo de los años) y correlacional (de dichos índices con índices de riqueza, desigualdad o criminalidad internacional, entre otros). En el caso de la República del Ecuador y para los índices de criminalidad estudiados, se puede afirmar que las medidas políticas del gobierno durante el periodo 2010-2016 fueron efectivas.

PALABRAS CLAVE

Eficiencia política; actores sociales; ciudadanía; medidas políticas; participación política.

ABSTRACT

Nowadays, scientific and reliable indexes are lacking for showing the efficiency of current governments. These indexes should guide our attitudes and behaviors of political participation, instead of the vague references and the incomplete cognitive processes that currently do it. The present work means the implementation of a more global initiative of scientific analysis of political measures. An analysis of crime indices has been carried out over time. It has been taken into account the application of political measures, which helps to explain the variations of these indices. The study design is quasi-experimental (with comparison of the aforementioned indices over the years) and correlational (of these indices with indices of wealth, inequality or international crime, among others). In the case of the Republic of Ecuador and for the crime rates studied, it can be affirmed that the government's policy measures during the period 2010-2016 were effective.

KEYWORDS

Political efficiency; social actors; citizenship; political measures; political participation.

SUMARIO

1. MÉTODO. 1.1. PARTICIPANTES. 1.2. MATERIALES Y PROCEDIMIENTO. 1.3. DISEÑO. 1.4. ANÁLISIS DE DATOS. 2. RESULTADOS. 2.1. HOMICIDIOS. 2.2. VIOLACIONES. 2.3. ROBOS EN GENERAL. 3. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Las representaciones sociales acerca de fenómenos sociales son formas de conocimiento que condicionan a la sociedad y a su actividad mental (Moscovici, 1984). Estas representaciones mentales, guían las actitudes y, por tanto, los comportamientos sociales, formando el campo psicológico de referencia en el que se evalúan las acciones sociales (Galam y Moscovici, 1991). Los sistemas políticos no disponen en la actualidad de forma sistematizada de extensas bases de datos con índices no sólo económicos sino sociales, ni de metodologías científicas de recogida y análisis de las acciones políticas que implementan. La finalidad de disponer de estos datos es que puedan ser constatados por cualquier observador/ciudadano. En este sentido, existe una carencia de iniciativas de investigación sobre la eficacia de la toma de decisiones de los gobiernos. Algunos intentos pueden encontrarse en la literatura (e.g., Abascal et al., 2013; Aguilera, 2000; Aguirre Briones, 2009; Bedoya Bedoya, 2015; Blanco Bosco, 2009; Díaz Polanco y Candela, 2014; Lam Díaz y Hernández Ramírez, 2008; Pastor Seller, 2012; Rivera Castillo, Astete, Linares y Huanco, 2005; Rodríguez-Ponce, 2007; Sandín-Vázquez y Sarría-Santamera, 2008; Yopo Díaz, 2012) pero éstos adolecen de un análisis de índices claros y la mayoría se limitan al análisis teórico. Por tanto, la evaluación sobre la eficacia de los sistemas de gobernación adolece de criterios fidedignos que orienten a la ciudadanía en su toma de decisión y participación política. Se postula que un sistema de gobierno tiene más apoyos cuanto más clara sea la representación de su eficacia por parte de los ciudadanos en la solución de problemáticas sociales. En este sentido, las «notas mentales» (en términos de Vilchez, 2016) que los ciudadanos tienen acerca de la eficacia del sistema político serán la base de su actitud y conducta hacia dicho sistema.

En el estudio del fenómeno colectivo, la literatura se ha centrado en los cambios de actitud y la toma de decisiones como proceso cognitivo sin tener en cuenta el material objeto de procesamiento (Galam y Moscovici, 1991). En estos procesos, independientemente del contenido de la información o su validez argumental, se ha observado que el «consenso» y, por tanto, la toma de decisión se sitúa de forma más cercana al extremo polarizado dominante (en términos tanto de número de elementos del grupo como del poder del mismo), más que en el promedio entre los dos polos argumentales opuestos. A este fenómeno se le denomina como «polarización del grupo» (Moscovici y Zavalloni, 1969).

La base de la argumentación del presente trabajo se halla en el hecho de que los niveles individuales de argumentación pueden cambiar los niveles grupales (Dion, Baron y Miller, 1970). En este sentido, estudios empíricos con jurados simulados han demostrado que un simple individuo puede cambiar la toma de decisiones del grupo entero sin ni siquiera tener datos reales sobre el caso (Davis, Stasson, Ono y Zimmerman, 1988). A este respecto, se encuentra en la literatura que, en condiciones grupales, los sujetos toman decisiones significativamente más arriesgadas que cuando deben hacerlo individualmente (Stoner, 1961). Se postula que los datos científicos deben tener más peso que los datos «imaginarios» en una posible discusión orientada al convencimiento sobre una toma de decisión y que «respalda» las decisiones grupales más arriesgadas que se llevan a cabo. En el caso que nos ocupa, el contexto de decisión grupal es el contexto de decisión política, tanto en los niveles de toma de decisiones gubernamentales como en el nivel de toma de decisión de participación política por parte de los ciudadanos.

Vivimos en la época de proliferación de numerosas asociaciones y comités que deben decidir infinidad de acciones acerca de investigación, salud, medio ambiente o ética. La falta de claridad en los niveles de análisis de la información ha sido propuesta como la causante de la polarización del grupo y la raíz de la problemática de falta de eficacia social (Galam y Moscovici, 1991); lo cual igualmente podría ser aplicado a la administración pública. Independientemente de que ya sea para tomar las decisiones sobre la creación de políticas públicas por parte del gobierno (o los agentes encargados por él) o para evaluar dichas políticas por parte de los ciudadanos, se ha comprobado que cuanto más polarizados están los grupos, mayor aumento de dicha polarización se producirá si se produce una discusión (Myers y Bishop, 1970); lo cual no es dificultoso hoy en día, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías de la comunicación y redes sociales (e.g., www.facebook.com).

La motivación de esta investigación es, por tanto y bajo este prisma de utilidad social, proporcionar al ciudadano herramientas de decisión cognitiva para su toma de decisiones. La hipótesis, en consecuencia, es suponer que ciertas medidas políticas que han acaecido en la República del Ecuador han tenido (en principio) efectividad social y han conseguido reducir o aumentar, en su caso, los índices que representan el bienestar social.

1. MÉTODO

1.1. Participantes

Los participantes de este estudio son todos los ciudadanos ecuatorianos que vivieron durante los años de análisis (2010-2016) en la República del Ecuador en los distintos sectores entre los que se divide el país y en donde se registraron los índices de violaciones, homicidios y robos. Según el Instituto Nacional de Estadística Ecuatoriano ([INEC], 2014), la población en la República del Ecuador para el 2010 giró en torno a los 14.483.499 de habitantes; distribuidos en los 224 municipios objeto de registro y análisis de este estudio.

1.2. Materiales y procedimiento

Durante los años del 2010 al 2016 el Ministerio Coordinador de Seguridad (a través de las sedes locales de la Policía Nacional y Guardia Urbana) registró el número de violaciones, homicidios y robos (a su vez divididos en: (a) robos a domicilios; (b) robos a personas; (c) robos de accesorios a vehículos; (d) robos de motos; (e) robos de vehículos; y (f) robo en unidades monetarias. Evidentemente, de todos los crímenes anteriores cometidos, únicamente se registraron los *denunciados* (dado que, lógicamente, han existido incidentes que no han sido inscritos porque las personas implicadas no lo han reportado). Estos datos fueron cedidos para su análisis en el presente estudio.

Por otro lado, con el fin de explicar algunas fases de repuntes y bajadas de las tendencias anteriores, se analizó a nivel internacional la relación entre el Producto Interior Bruto (PIB; indicador del desarrollo económico de un país; Banco Mundial, 2017a) y el coeficiente Gini (indicador de la desigualdad en los ingresos dentro de un país; ambos proporcionados por el Banco Mundial, 2017b) y los índices de homicidios, violaciones y robos según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y los Crímenes (UNODC, 2015); con el fin de aportar datos que pudieran ayudar a entender ciertos resultados en la tendencia de los datos anteriores.

En cuanto a la relación del PIB con los índices de criminalidad, los datos proporcionados por ambas entidades (Banco Mundial y UNODC, respectivamente) sólo se cruzan en el año 2001 y 2002 para los 46 países de: Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bolivia, Canadá, Chipre, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, El Salvador, Eslovenia, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kuwait, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Maldivas, Malta, Marruecos, México, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, República Checa, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Túnez y Uruguay. Para algunas observaciones, falta algún dato del PIB o de criminalidad para algún país, ya sea para el 2001 o para el 2002. Esto hace que el número de observaciones difiera de análisis en análisis.

Con respecto al cruce del coeficiente Gini con los índices de criminalidad (igualmente proporcionados por el Banco Mundial y la UNODC, respectivamente), los datos igualmente se cruzan en el año 2001 y 2002 sólo para los países: Albania, Argentina, Belarús, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Rumania.

1.3. Diseño

Diseño cuasi-experimental. Para el análisis de las tendencias en la criminalidad de la República del Ecuador durante los años del 2010 al 2016, el diseño de recogida de datos fue un diseño cuasi-experimental (debido a que los grupos no fueron formados al azar y al número de Variables Extrañas [VEs] que podrían estar igualmente explicando los datos) de medidas repetidas, con 9 Variables Dependientes (VDs) pertenecientes a los índices de registro de: (a) violaciones; (b) homicidios; (c) robos en general; (d) robos a domicilios; (e) robos a personas; (f) robos de accesorios a vehículos; (g) robos de motos; (h) robos de vehículos; y (i) robo en unidades monetarias. Se entiende por unidades monetarias aquellos recintos en los que se utiliza efectivo para el comercio de bienes o servicios. Las Variables Independientes (VIs), que el Gobierno de la República del Ecuador manipuló en forma de la introducción de normativas de ámbito nacional durante los años de análisis, fueron: (a) control de armas de fuego (Instructivo para la intervención de los intendentes generales de la policía del país, Ministerio del Interior; Acuerdo Ministerial § 2521, 2009); (b) límite de expendio (o entrega gratuita) de bebidas alcohólicas para establecimientos de diversión (Regulación de venta de bebidas alcohólicas, Ministerio de Turismo; Acuerdo Ministerial § 1470, 2010); y (c) reforma a dicho límite (Acuerdo Ministerial § 1470, 2014).

Diseño correlacional. La relación significativa entre ciertas variables económicas y los índices de criminalidad internacionales se analizó con la correlación entre el PIB y los índices de homicidios cometidos, violaciones registradas y robos registrados. Por otro lado, el coeficiente Gini fue igualmente relacionado con los índices de homicidios cometidos, violaciones registradas y robos registrados.

1.4. Análisis de datos

Diseño cuasi-experimental. Dado que ninguna de las VDs de criminalidad tiene unidad de medida (e.g., un robo no puede compararse con otro y tampoco tiene infinitésimos niveles de contabilización entre un extremo del intervalo y otro), son variables discretas y requieren un tratamiento estadístico no-paramétrico. La tendencia de los datos sobre criminalidad durante los años de análisis (2010-2016) fue testada con el estadístico de Friedman. Para las comparaciones entre años consecutivos, teniendo igualmente en cuenta la naturaleza de las variables, se utilizó la prueba no-paramétrica de rangos con signo de Wilcoxon. Con estos dos análisis se pudo analizar tanto la tendencia significativa a través de los años de análisis como la diferencia significativa de forma individual entre años consecutivos.

Diseño correlacional. En este análisis, el PIB fue calculado como el resultado del valor monetario de la producción de bienes y servicios de un país. El índice Gini, por el contrario, fue calculado como la proporción de la curva de Lorenz producto de la diferencia entre la distribución ideal de la riqueza y la distribución real de la misma. La distribución real de la riqueza se expresa por una relación lineal perfecta con pendiente 1 entre la proporción acumulada de los ingresos totales del país (eje y) y la proporción acumulada de la población (eje x). De igual forma que en análisis anteriores, dada la naturaleza discreta de todos los índices de criminalidad incluidos en este análisis (pese a que las variables del PIB y coeficiente Gini sí son continuas), se realizó una Tau-b de Kendal para corroborar la correlación signi-

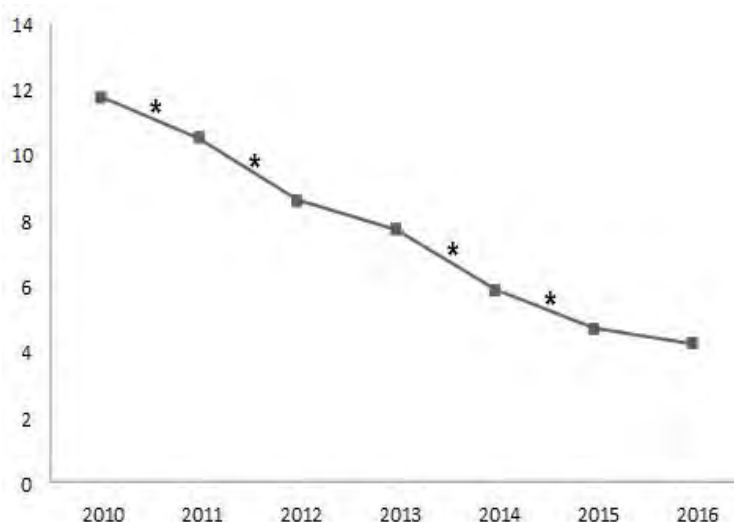
ficativa entre el PIB y el coeficiente Gini, cada uno, con respecto a los índices de homicidios cometidos, violaciones registradas y robos registrados.

2. RESULTADOS

2.1. Homicidios

El promedio de homicidios en el año 2010, primer año registrado, para la República del Ecuador fue de 11.77 ($DE = 44.80$), mostrando un descenso en el último año de registro, el año 2016 ($M = 4.22$, $DE = 15.24$; ver Figura 1). Esta reducción fue significativa, $\chi^2(6, 222) = 94.26$, $p < .001$, tomando en cuenta las 223 observaciones que representan los cantones (municipios) o ciudades en los cuales los datos fueron registrados; durante los siete años en los que se centró el análisis (2010-2016).

FIGURA 1. MEDIA DE HOMICIDIOS COMETIDOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia.

Se realizó una comparación por pares de años, con el fin de analizar cada uno de los intervalos temporales anuales. En este sentido, se desvelan decrementos significativos entre: (a) los años 2010 ($M = 11.77$, $DE = 44.80$) y 2011 ($M = 10.51$, $DE = 37.83$), $Z(223) = 2$, $p < .046$, $r = .134$; y (b) los años 2011 ($M = 10.51$, $DE = 37.83$) y 2012 ($M = 8.62$, $DE = 29.38$), $Z(223) = 3.23$, $p < .002$, $r = .216$ (ver Tabla 1 y Figura 1). En cambio, durante el 2012, los datos se estabilizan, perdiendo significatividad estadística el decremento inicial. Este primer descenso está relacionado con el traslado del control de armas de fuego (inicialmente a cargo de las Fuerzas Armadas) a la Policía Nacional; de acuerdo a los Ministerios de Defensa y Ministerio de Gobierno de la República del Ecuador (Acuerdo Interministerial § 1502, 2009) que fue implementado durante el año 2009. Este acuerdo interinstitucional recalifica los permisos de tenencia y porte de armas, lo que implica un levantamiento de información detallada tanto de las armas en sí como de sus propietarios. Igualmente, en el descenso en los homicidios influyó la medida de límite en el expendio de bebidas alcohólicas (Acuerdo Ministerial § 1470, 2010) en su primera versión para el 2010. Existe otro nuevo descenso significativo entre: (a) el año 2013 ($M = 7.74$, $DE = 28.13$) y 2014 ($M = 5.87$, $DE = 19.94$), $Z(223) = 3.54$, $p < .001$, $r = .237$; y (b) el año 2014 ($M = 5.87$, $DE = 19.94$) y 2015 ($M = 4.70$, $DE = 17.38$), $Z(223) = 3.97$, $p < .001$, $r = .266$ (ver Figura 1). En los años 2015 y 2016 los datos vuelven a estabilizarse. El nuevo repunte descendente que comienza en el año 2014 está motivado por la reforma de la medida del límite de expendio (o entrega gratuita) de bebidas alcohólicas para establecimientos de diversión (Acuerdo Ministerial § 1470, 2014) que fue instaurado en ese preciso año.

TABLA 1. ANÁLISIS WILCOXON POR PARES DE AÑOS PARA EL PERIODO 2010-2016

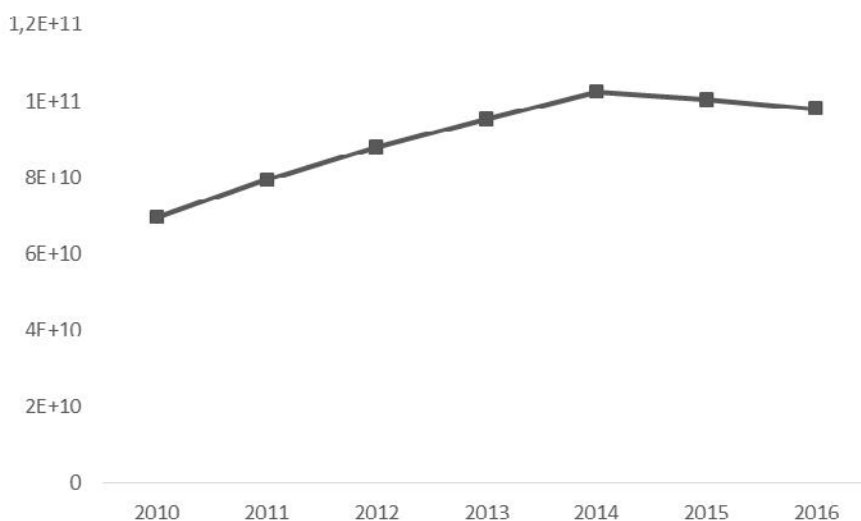
	2010-2011			2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016		
	Z (1, 223)	p	r	Z (1, 223)	p	r	Z (1, 223)	p	r	Z (1, 223)	p	r	Z (1, 223)	p	r	Z (1, 223)	p	r
Homicidios	2,00	<.046*	.134	3,23	<.002*	.216	1,64	=.103	.110	3,54	<.001*	.237	3,97	<.001*	.266	1,81	=.071	.121
Violaciones	3,03	<.003*	.203	7,10	<.001*	.476	1,99	<.048*	.133	1,60	=.111*	.107	2,12	<.035*	.142	1,90	=.059	.127
Robo en general	10,06	<.001*	.673	8,72	<.001*	.584	3,57	<.001*	.239	0,58	>.250	.039	2,42	<.017*	.162	8,39	<.001*	.562
Robo a domicilios	5,66	<.001*	.379	6,16	<.001*	.413	2,90	<.005*	.194	5,94	<.001*	.398	4,65	<.001*	.311	5,83	<.001*	.390
Robo a personas	5,13	<.001*	.344	4,16	<.001*	.279	1,59	=.113	.106	3,41	<.002*	.228	2,29	<.023*	.154	2,59	<.011*	.173
Robo de accesorios de vehículos	2,92	<.005*	.195	4,76	<.001*	.319	3,26	<.002*	.218	7,11	<.001*	.476	0,84	>.250	.056	5,13	<.001*	.343
Robo de motos	4,09	<.001*	.274	0,05	>.250	.004	2,22	<.027*	.149	0,54	>.250	.036	0,11	>.250	.008	1,80	=.073	.120
Robo de vehículos	1,86	=.064	.125	5,26	<.001*	.353	0,83	>.250	.055	5,56	<.001*	.372	3,73	<.001*	.250	0,73	>.250	.049
Robo a unidades económicas	4,01	<.001*	.268	0,80	>.250	.053	1,91	=.057	.128	7,00	<.001*	.469	1,75	=.081	.117	4,67	<.001*	.313

* Comparaciones con diferencias significativas.

Fuente: Elaboración propia.

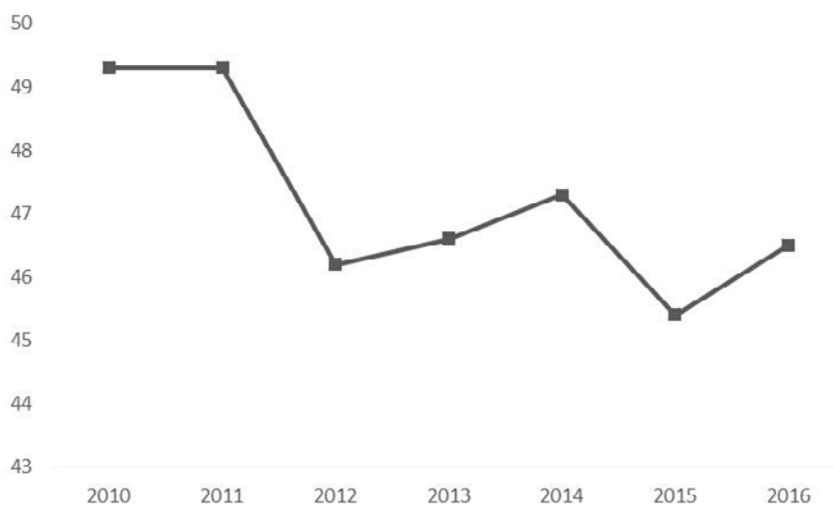
De manera accesoria, como puede verse en la Figura 2, el PIB de la República del Ecuador alcanza su máximo de los últimos 7 años precisamente en el 2014. Este pico del PIB no tiene ningún efecto en los homicidios, según los análisis realizados para los países estudiados; ni para su valor absoluto, $Tb(56) = -.061$, $p = .511$, ni para el número de homicidios por cada 100,000 habitantes, $Tb(56) = -.132$, $p = .155$. Como puede observarse en la Figura 3, el índice de desigualdad de la riqueza Gini tiene un repunte precisamente en el año 2014. Del mismo modo que con el PIB, tampoco existe correlación significativa, en los países internacionales mencionados anteriormente, entre este coeficiente de desigualdad de la riqueza y el número de homicidios; ni para su valor absoluto, $Tb(22) = -.208$, $p = .176$, ni para su valor por cada 100,000 habitantes, $Tb(22) = -.017$, $p = .91$.

FIGURA 2. PRODUCTO INTERIOR BRUTO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3. ÍNDICE GINI DE DESIGUALDAD EN EL REPARTO DE LA RIQUEZA PARA LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



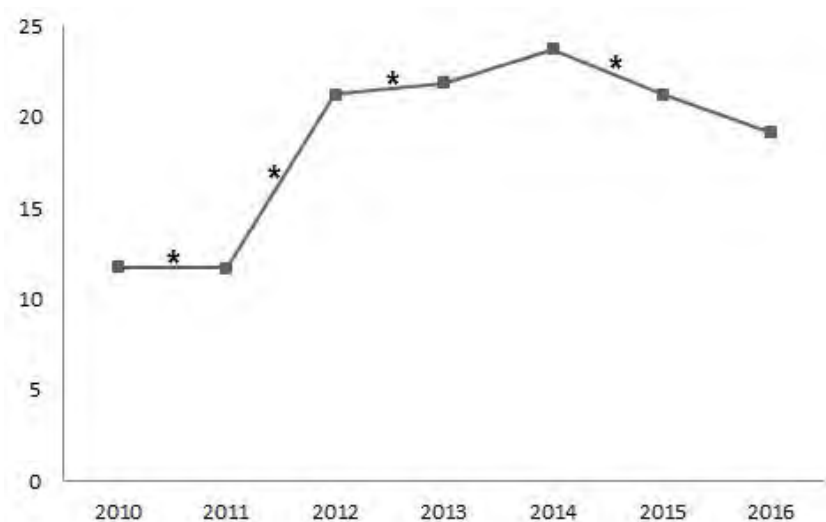
Fuente: Elaboración propia.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU; <http://www.un.org/en/member-states/index.html>), existen 195 países reconocidos en el mundo. Los 46 países objeto del análisis de la correlación del PIB con los índices de criminalidad suponen un error muestral del 12.66 % en su representatividad del universo total de países. Por otro lado, las 22 observaciones del análisis entre el coeficiente Gini y los índices de criminalidad suponen un 19.73 % de error.

2.2. Violaciones

La evolución ascendente significativa, $\chi^2(6, 222) = 276.83, p < .001$, del promedio de violaciones inicia desde el año 2010 con un promedio de 11.79 ($DE = 54.08$) y finaliza en el 2016 con una media de 19.18 ($DE = 58.43$) sucesos registrados en toda la República del Ecuador (ver Figura 4).

FIGURA 4. MEDIA DE VIOLACIONES REGISTRADAS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia.

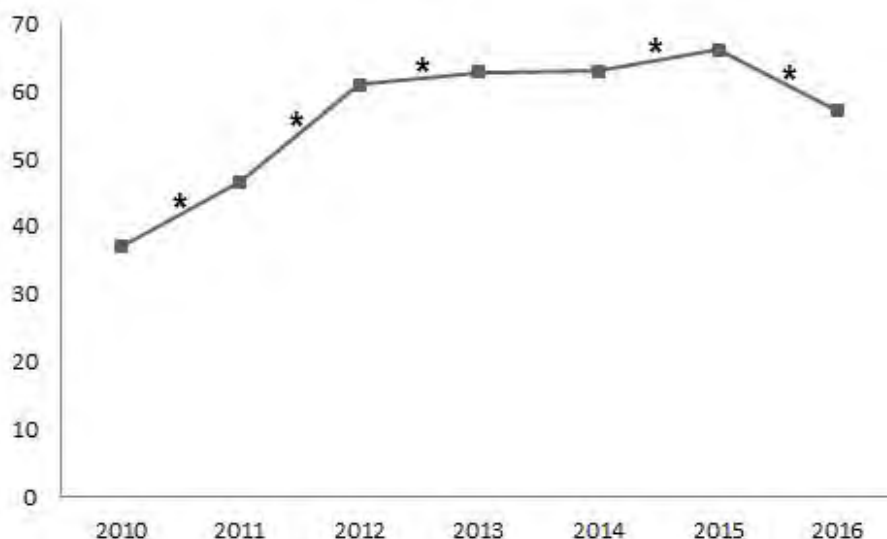
La tendencia comienza con la disminución significativa de violaciones entre los años 2010 ($M = 11.79$, $DE = 54.08$) y 2011 ($M = 11.73$, $DE = 33.59$), $Z(223) = 3.03$, $p < .003$, $r = .203$ (ver Tabla 1 y Figura 2). No obstante, entre los años 2011 ($M = 11.73$, $DE = 33.59$) y 2012 ($M = 21.27$, $DE = 74.60$) se registra un aumento significativo, $Z(223) = 7.1$, $p < .001$, $r = .476$; tal como el registrado entre los años 2012 ($M = 21.27$, $DE = 74.60$) y 2013 ($M = 21.90$, $DE = 73.04$), $Z(223) = 1.99$, $p < .048$, $r = .133$. Los datos se estabilizan en el periodo 2013-2014; para posteriormente registrar un repunte descendente significativo entre el año 2014 ($M = 23.74$, $DE = 85.9$) y el año 2015 ($M = 21.23$, $DE = 69.54$), $Z(223) = 2.12$, $p < .035$, $r = .142$. Este descenso está influenciado por la mencionada actualización y reforma de la medida de límite de expendio de bebidas alcohólicas (Acuerdo Ministerial § 1470, 2014). Entre los años 2015 y 2016 no existen diferencias significativas aunque sigue existiendo una tendencia descendente.

El número de violaciones tampoco está influenciado por el PIB, ni en su valor absoluto, $Tb(92) = .023$, $p = .746$, ni en su valor por cada 100,000 habitantes, $Tb(92) = -.059$, $p = .405$. De la misma manera, el índice de desigualdad Gini no parece estar afectando al número de sucesos en esta categoría, igualmente ni para su valor absoluto, $Tb(18) = -.026$, $p = .879$, ni por cada 100,000 habitantes, $Tb(18) = .157$, $p = .363$.

2.3. Robos en general

Dentro de esta categoría de «robos en general», se tomará en cuenta todos los casos de robos, contando las seis subcategorías de registro siguientes: (a) robos a domicilios; (b) robos a personas; (c) robos de accesorios de vehículos; (d) robos de motos; (f) robos de vehículos; y (g) robos de unidades económicas. De forma general, los datos muestran un incremento de los robos desde el año 2010 hasta el año 2016 (ver Figura 5), $\chi^2(6, 222) = 565.39$, $p < .001$.

FIGURA 5. MEDIA DE ROBOS EN GENERAL REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia.

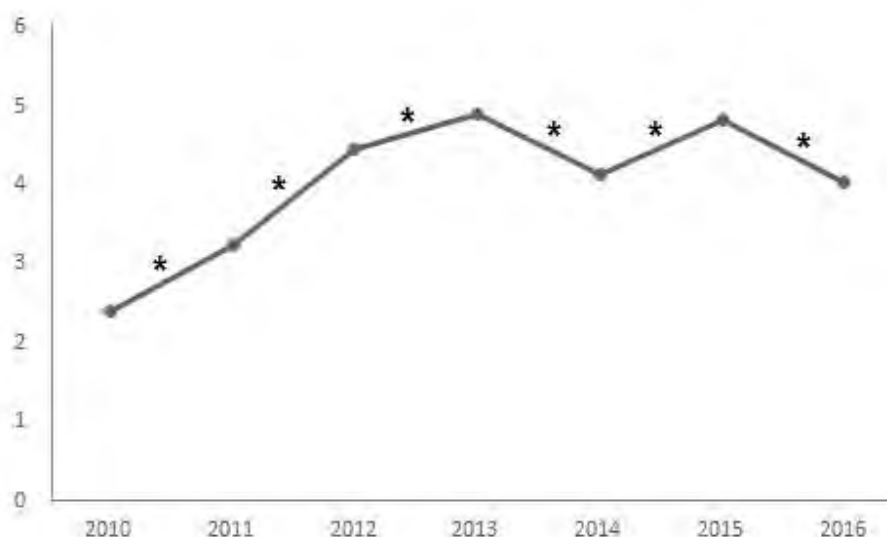
Analizando por años, existe un aumento significativo entre: (a) los años 2010 ($M = 36.96$, $DE = 225.79$) y 2011 ($M = 46.57$, $DE = 306.27$), $Z(223) = 10.06$, $p < .001$, $r = .673$; (b) 2011 ($M = 46.57$, $DE = 306.27$) y 2012 ($M = 60.98$, $DE = 432.26$), $Z(223) = 8.72$, $p < .001$, $r = .584$; y (c) 2012 ($M = 60.98$, $DE = 432.26$) y 2013 ($M = 62.89$, $DE = 436.14$), $Z(223) = 3.57$, $p < .001$, $r = .239$ (ver Tabla 1 y Figura 5). Por otro lado, existe: (a) una estabilización de los datos en el periodo 2013-2014; (b) un repunte ascendente significativo entre los años 2014 ($M = 63.03$, $DE = 420.38$) y 2015 ($M = 66.10$, $DE = 456.11$), $Z(223) = 2.42$, $p < .017$, $r = .162$; y (c) un

repunte descendente significativo entre los años 2015 ($M = 66.10$, $DE = 456.11$) y 2016 ($M = 57.08$, $DE = 396.13$), $Z(223) = 8.39$, $p < .001$, $r = .562$.

Según los datos registrados, los robos en general no se ven afectados ni por las medidas nacionales de control de armas (Acuerdo Ministerial § 2521, 2009) ni por el límite de expendio de bebidas alcohólicas; ni en su versión original (Acuerdo Ministerial § 1470, 2010) ni por su reforma (Acuerdo Ministerial § 1470, 2014). Sin embargo, los robos en general sigue un patrón similar al crecimiento y decrecimiento del PIB (ver figura 2 y 5). A tenor de los datos internacionales, sí hay una moderada relación significativa entre el PIB y el índice de robos por cada 100,000 habitantes, $Tb(92) = .383$, $p < .001$. Igualmente, existe una correlación moderada significativa entre los índices de desigualdad de la riqueza y el número de robos en general tanto para su valor absoluto, $Tb(19) = .357$, $p < .034$, como para su valor por cada 100,000 habitantes, $Tb(19) = .509$, $p < .003$. Lo cual explicaría la estabilización de los datos en el 2014 (ver Figura 5), el repunte de aumento de robos en el 2015 (debido al incremento de la desigualdad en el 2014; ver Figura 3) y el repunte de decremento en 2016 (debido al decremento de la desigualdad para el 2015; ver Figura 3).

Robos a domicilios. En conjunto la evaluación muestra que los robos han ido en aumento significativo desde el año 2010 hasta el 2016 (ver Figura 6), $\chi^2(6, 222) = 243.75$, $p < .001$. Este aumento se debe a la relación significativa entre el PIB y el número de robos en general (ver Figura 2 y 5).

FIGURA 6. MEDIA DE ROBOS A DOMICILIOS REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016

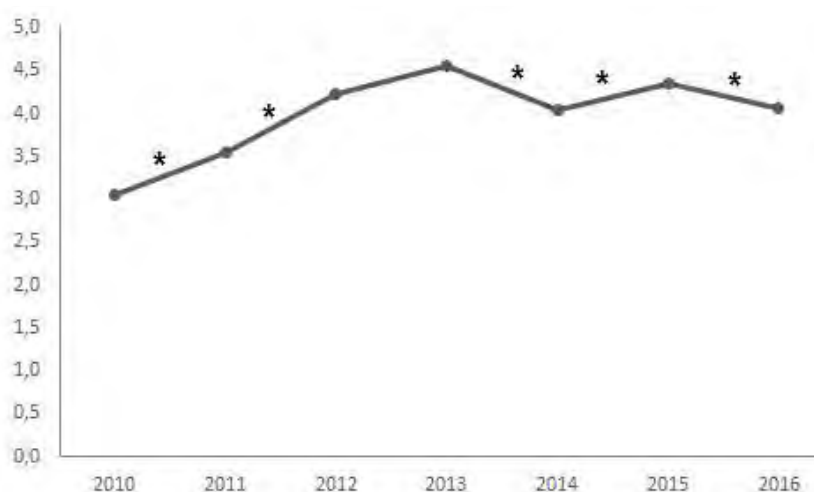


Fuente: Elaboración propia.

Al analizar por pareja de años, se puede evidenciar un incremento significativo entre los años: (a) 2010 ($M = 55.03$, $DE = 223.88$) y 2011 ($M = 66.4$, $DE = 264.31$), $Z(223) = 5.66$, $p < .001$, $r = .370$; (b) 2011 ($M = 66.4$, $DE = 264.31$) y 2012 ($M = 85.65$, $DE = 325.5$), $Z(223) = 6.16$, $p < .001$, $r = .413$; y (c) 2012 ($M = 85.65$, $DE = 325.5$) y 2013 ($M = 89.78$, $DE = 297.01$), $Z(223) = 2.9$, $p < .005$, $r = .194$. Entre los años 2013 ($M = 89.78$, $DE = 297.01$) y 2014 ($M = 79.4$, $DE = 291.49$) existe un descenso significativo, $Z(223) = 5.94$, $p < .001$, $r = .398$; motivado por la reforma de la medida del límite de expendio de medida alcohólicas (Acuerdo Ministerial § 1470, 2014). Por el contrario, entre los años 2014 ($M = 79.4$, $DE = 291.49$) y 2015 ($M = 86.32$, $DE = 315.1$) se produce un aumento significativo, $Z(223) = 4.65$, $p < .001$, $r = .311$, y entre los años 2015 ($M = 86.32$, $DE = 315.1$) y 2016 ($M = 72.32$, $DE = 260.95$) se produce de nuevo un descenso significativo, $Z(223) = 5.83$, $p < .001$, $r = .39$.

Robos a personas. El patrón de robos a personas es muy similar al del robo a domicilios (ver Figura 6 y 7). Igualmente, existe un aumento significativo desde el año 2010 hasta el 2015, $\chi^2(6, 222) = 82.98$, $p < .001$. De la misma forma que en el apartado anterior, los datos deben su patrón a la relación significativa del PIB y el número de robos en general (ver Figura 2 y 5).

FIGURA 7. MEDIA DE ROBOS A PERSONAS REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016

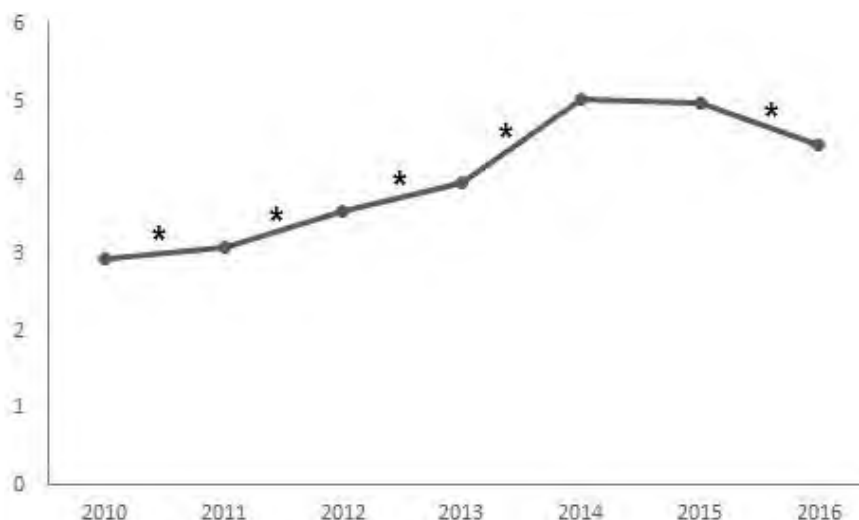


Fuente: Elaboración propia.

Al analizar por pareja de años consecutivos, se evidencia un aumento significativo entre los años: (a) 2010 ($M = 77.86$, $DE = 435.51$) y 2011 ($M = 106.24$, $DE = 622.36$), $Z(223) = 5.13$, $p < .001$, $r = .344$; y (b) 2011 ($M = 106.24$, $DE = 622.36$) y 2012 ($M = 153.7$, $DE = 935.05$), $Z(223) = 4.16$, $p < .001$, $r = .279$. Entre el año 2013-2014, se estabilizan los datos. Por otro lado: (a) entre los años 2013 ($M = 158.56$, $DE = 953.5$) y 2014 ($M = 143.2$, $DE = 848.77$) se evidencia un descenso significativo, $Z(223) = 3.14$, $p < .002$, $r = .228$; (b) entre los años 2014 ($M = 143.2$, $DE = 848.77$) y 2015 ($M = 154.39$, $DE = 936.23$) se produce un aumento significativo, $Z(223) = 2.29$, $p < .023$, $r = .154$; y (c) entre los años 2015 ($M = 154.39$, $DE = 936.23$) y 2016 ($M = 133.29$, $DE = 815.83$) se produce de nuevo un descenso significativo, $Z(223) = 2.59$, $p < .011$, $r = .173$. El descenso entre los años 2013-2014 vuela a deberse a la reforma y actualización de la medida de límite de expendio de bebidas alcohólicas (Acuerdo Ministerial § 1470, 2014).

Robos de accesorios a vehículos. El patrón de robos de accesorios de vehículos aumenta desde el año 2010 hasta el 2015 (ver Figura 8), $\chi^2(6, 222) = 249.38$, $p < .001$. El aumento general vuelve a deberse a la relación significativa entre robos y PIB.

FIGURA 8. MEDIA DE ROBOS DE ACCESORIOS DE VEHÍCULOS REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia.

Desde el año 2010 ($M = 17.78$, $DE = 113.97$) y 2011 ($M = 29.16$, $DE = 213.14$), $Z(223) = 2.92$, $p < .005$, $r = .195$, hasta el año entre el 2013 ($M = 45.58$, $DE = 288.28$) y 2014 ($M = 65.4$, $DE = 428.85$) se evidencia un ascenso significativo, $Z(223) = 7.11$, $p < .001$, $r = .576$. En el periodo 2014-2015 los datos se estabilizan para en el periodo de entre los años 2015 ($M = 65.84$, $DE = 440.8$) y 2016 ($M = 52.41$, $DE = 358.88$) producirse de nuevo un descenso significativo, $Z(223) = 5.13$, $p < .001$, $r = .343$. Ninguna de las medidas nacionales parece estar detrás de este patrón de resultados.

Robos de motocicletas. Los robos de motocicletas han experimentado un aumento significativo desde el 2010 al 2016 (ver Figura 9), $\chi^2(6, 222) = 31.44$, $p < .001$ (ver Figura 9). El aumento total en esta área vuelve a deberse a la relación significativa entre el número de robos y el PIB; siguiendo un patrón similar al del PIB (ver Figura 2).

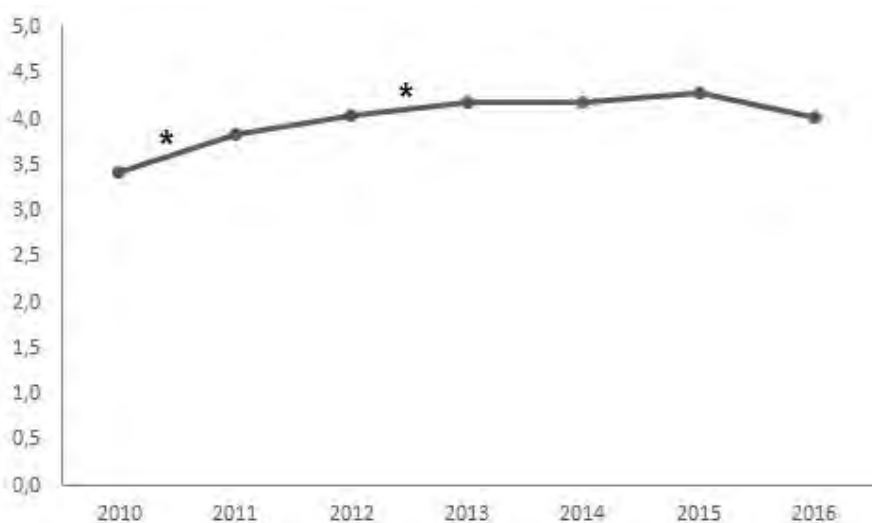


FIGURA 9. MEDIA DE ROBOS A MOTOS REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016

Fuente: Elaboración propia.

Durante dos periodos este aumento se ha incrementado de forma significativa: (a) periodo entre el 2010 ($M = 22.43$, $DE = 88.17$) y 2011 ($M = 25.12$, $DE = 89.58$), $Z(223) = 4.09$, $p < .001$, $r = .274$; y (b) periodo entre el 2012 ($M = 24.39$, $DE = 80.38$) y 2013 ($M = 27.65$, $DE = 95.4$), $Z(223) = 2.22$, $p < .027$, $r = .149$. Ninguna de las medidas nacionales parece estar detrás de este patrón de resultados.

Robos de vehículos. Los robos de vehículos experimentaron una fluctuación significativa desde el 2010 hasta el 2016, $\chi^2(6, 222) = 120.52$, $p < .001$ (ver Figura 10). Este aumento y disminución sigue un patrón similar al del PIB (ver Figura 2).

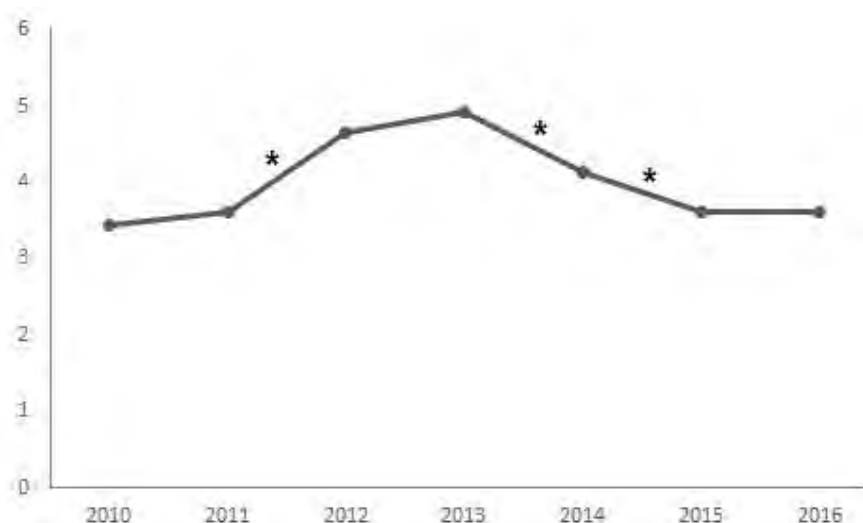


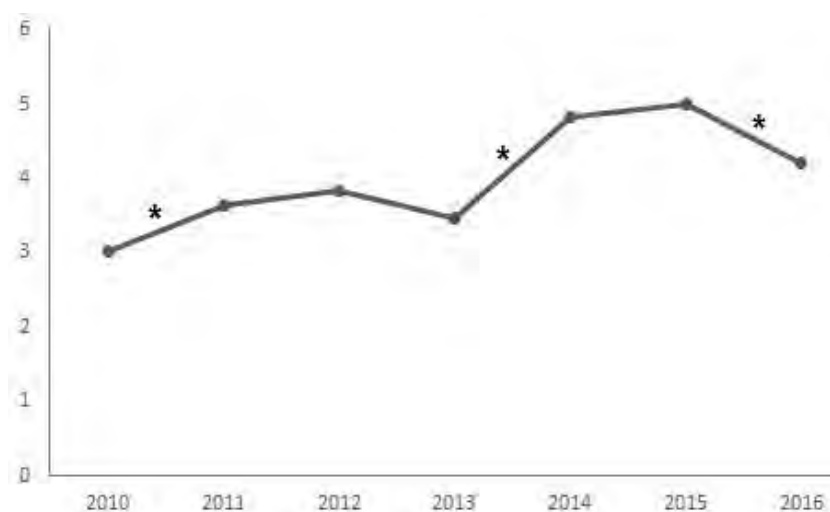
FIGURA 10. MEDIA DE ROBOS A VEHÍCULOS REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016

Fuente: Elaboración propia.

Del 2011 ($M = 28.94$, $DE = 195.47$) al 2012 ($M = 35.56$, $DE = 209.98$), $Z(223) = 5.26$, $p < .001$, $r = .353$, existió un incremento significativo. Hubo un decremento significativo en los periodos del 2013 ($M = 33.65$, $DE = 181.92$) al 2014 ($M = 28.97$, $DE = 175.36$), $Z(223) = 5.56$, $p < .001$, $r = .372$, y en el periodo del 2014 ($M = 28.97$, $DE = 175.36$) al 2015 ($M = 22.1$, $DE = 139.97$), $Z(223) = 3.73$, $p < .001$, $r = .25$. Ninguna de las medidas nacionales parece estar detrás de este patrón de resultados.

Robos de unidades económicas. Al igual que en patrones de resultados anteriores, existe una fluctuación creciente desde el 2010 al 2016, $\chi^2(6, 222) = 169.93$, $p < .001$ (ver Figura 11). Esta fluctuación creciente vuelve a deberse a la relación significativa entre robos y PIB.

FIGURA 11. MEDIA DE ROBOS DE UNIDADES ECONÓMICAS REGISTRADOS EN LOS 223 MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia.

Existe un incremento inicial significativo del número de robos de unidades económicas durante el periodo entre el 2010 ($M = 22.97$, $DE = 91.19$) y 2011 ($M = 23.53$, $DE = 102.39$), $Z(223) = 4.01$, $p < .001$, $r = .268$. Al contrario que en tendencias anteriores, durante el periodo entre el 2013 ($M = 22.09$, $DE = 92.41$) y 2014 ($M = 32.05$, $DE = 155.85$), el número de robos de unidades económicas se incrementó significativamente, $Z(223) = 7$, $p < .001$, $r = .469$. Este aumento parece estar debido al repunte de aumento de desigualdad en el Ecuador medido con el índice Gini (ver Figura 3). Existe un significativo descenso de este índice durante el último periodo entre los años 2015 ($M = 33.99$, $DE = 166.66$) y 2016 ($M = 26.61$, $DE = 129.37$), $Z(223) = 4.67$, $p < .001$, $r = .313$.

3. CONCLUSIONES

Según los datos analizados, las medidas políticas de ámbito nacional en la República del Ecuador han tenido un efecto significativo sobre ciertos índices de criminalidad. En la influencia sobre ciertos, se debe tener en cuenta factores económicos, dado que el PIB y el índice Gini tienen una relación significativa positiva con los índices de robos en general. No obstante, para este índice, las medidas de expendio de bebidas alcohólicas (tanto en su versión inicial como en su reforma) han aportado las circunstancias necesarias para ayudar a que dichos índices decrezcan (compensando a los factores económicos).

El PIB de la República del Ecuador aumentó desde el 2010 al 2014. Parece ser que cuanto más dinero hay en un país (PIB) y peor está distribuido (índice Gini), más robos se comenten; al menos a tenor de los países analizados en nuestro estudio (con el índice de error muestral estipulado). Es particularmente llamativo el caso de los robos a domicilios, personas y vehículos en el Ecuador. Mientras el PIB y el índice Gini aumentan para el año 2014, la medida de regulación el expendio de bebidas alcohólicas es reformada y aplicada ese mismo año, lo cual hace que los índices de robos en las categorías menciona-

das (no para las categorías de robos en general) decrezca significativamente. La explicación la podemos encontrar en la literatura. La criminalidad ha sido relacionada con la nocturnidad (e.g., Bolaños-Briceño y Ariza-Marin, 2017; Borgognoni, 2014). Es lógico y evidente que, si una medida provoca que la gente no tenga ningún motivo para estar en la calle (ya que los locales de recreación cierran a las dos de la mañana), los delincuentes destaquen más en unas condiciones en las que, al no haber más gente, se les pueda identificar mejor.

En el caso de los homicidios y de las violaciones, no existe relación significativa entre el PIB y el índice Gini, lo cual sólo deja a las medidas políticas como posibles causas de los descensos experimentados. En primer lugar, la tendencia en homicidios es totalmente descendente desde el año 2010, un año después de la implantación de la medida regulatoria de armas de fuego. Es de sentido común, pero se necesitan datos que lo respalden, que, al no tener armas de fuego tan disponibles, las rencillas sean menos probables de saldarse con muertos. Este descenso se ve respaldado tanto por la medida del 2010 (como por su reforma del 2014) del límite de expendio de bebidas alcohólicas.

En el caso de las violaciones, sólo parecen estar influenciadas por las medidas de expendio de alcohol. Como se ha detallado antes, existe en la literatura una relación entre la criminalidad y nocturnidad. En este caso, es igualmente lógico y evidente que el hecho de que los locales de recreación estén cerrados provoca que los ciudadanos no estén en la calle a altas horas de la madrugada. Los ciudadanos (independientemente de su sexo) no se exponen a ir solos tanto para su ida como su regreso a casa y, con ello, no se dan las condiciones de nocturnidad que protegen a la criminalidad.

Tenemos que ser críticos con nuestro estudio. Es impecable que existe innumerables factores que afectan a los índices de criminalidad y que se escapan tanto a la administración política como al presente estudio. Lo que sí se puede afirmar es que las medidas políticas, al menos, no han sido contraproducentes. Quizá, el ejemplo más claro es el del número de homicidios. No siendo objeto de influencia económica (ni del PIB ni del índice de desigualdad Gini) el hecho de que no cualquier ciudadano pueda disponer de armas de fuego ha hecho que los homicidios en la República del Ecuador hayan disminuido significativa y sensiblemente desde el 2010.

Como comenzada este trabajo, la eficacia percibida de un sistema político debería orientar las actitudes y conductas de participación política. En este sentido, centrándonos en los datos, el gobierno que instauró estas medidas fue eficiente a la hora de servir a la ciudadanía (como debería ser el objetivo de todo gobierno). Si bien es cierto que en este área, este gobierno tomó decisiones acertadas (al menos, no contraproducentes) también hay que tener en cuenta que existen innumerables ámbitos de acción política y que todos deberían evaluarse con la misma visión crítica.

Las medidas políticas provienen de los agentes decisores, ya sean administrativos o políticos. La eficacia de dichas medidas ha de ser evaluada y debe servir de criterio para la renovación, cesión o instrucción de cargos públicos. El ciudadano deber ser un supervisor del sistema político para proporcionar el espacio necesario para su mejora. Se requiere de la implantación estándar de sistemas de registro y análisis de la gestión pública para una mejor educación y compromiso del ciudadano que no sólo debe restringirse a ir a votar sino que debe convertirse en un verdadero supervisor del sistema. Sólo de esta manera puede realizarse retroalimentación de la función pública en todos sus aspectos y, de este modo, provocar el continuo mejoramiento de las capacidades, decisiones y planteamientos del servidor público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABASCAL, W.; ESTEVES, E.; GOJA, B., GONZÁLEZ, F.; LORENZO, A.; SICA, A. (2013): "Impacto de las políticas de control de tabaco en el Uruguay. 2006-2009: Programa Nacional para Control del Tabaco", en *Archivos de Medicina Interna*, vol. 35, núm. 4, págs. 1-16. URL: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-423X2013000400001&lng=es&tlng=es.
- AGUILERA C. I. (2000): "Un enfoque gerencial de la teoría de las restricciones", en *Estudios Gerenciales*, vol. 16, núm. 77, págs. 53-69. URL: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232000000400004.
- AGUIRRE BRIONES, A. (2009): "Política social e indicadores distributivos: Elementos para una caracterización de la política social en Chile", en *Polis*, vol. 8, núm. 22, págs. 231-248. URL: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000100014&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- BANCO MUNDIAL (2017a): *Índice de Gini*. URL: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=map>.
- BANCO MUNDIAL (2017b): *PIB (US\$ a precios actuales)*. URL: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>.

- BEDOYA BEDOYA, M. R. (2015): "El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá", en *Estudios Políticos*, núm. 46, págs. 79-99. URL: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/18770>.
- BLANCO BOSCO, E. (2009): "Eficacia escolar y desigualdad: aportes para la política Educativa", en *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, vol. 17, núm. 34, págs. 31-85. URL: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/159>.
- BOLAÑO-BRICEÑO, J. A.; ARIZA-MARIN, L. J. (2017): "Nocturnidad, ciudades 24 horas y sus efectos socioambientales", en *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 27, núm. 3, págs. 127-132. DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n3.66450>.
- BORGOGNONI, E. (2014): "El tiempo del delito en las ciudades castellanas a fines de la Edad Media", en *En la España Medieval*, vol. 37, págs. 223-246. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_ELEM.2014.v37.44456.
- DAVIS, J. H.; STASSON, M.; ONO, K.; ZIMMERMAN, S. (1988): "Effects of straw polls on group decision making: Sequential voting pattern, timing and local majorities", en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 55, núm. 9, págs. 18-926. DOI: <https://doi.org/10.1037/0022-3514.55.6.918>.
- DÍAZ POLANCO, J.; CANDELA, Y. (2014): "Políticas alimentarias y nutricionales en los sistemas nacionales de salud", en *Anales Venezolanos de Nutrición*, vol. 27, núm. 1, págs. 143-152. URL: <https://www.analesdenutricion.org.ve/ediciones/2014/1/art-19/>.
- DION, K. L.; BARON, R. S.; MILLER, N. (1970): "Why do groups make riskier decisions than individuals?", en *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 5, págs. 305-377. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60094-5](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60094-5).
- FARR, R.; MOSCOVICI, S. (eds.): *Social representations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GALAM, S.; MOSCOVICI, S. (1991): "Toward a theory of collective phenomena: Consensus and attitude changes in group", en *European Journal of Social Psychology*, vol. 21, núm. 1, págs. 49-74. DOI: <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420210105>.
- MYERS, D. G.; BISHOP, G. D. (1970): "Discussion effects on racial attitudes", en *Science*, vol. 169, núm. 3.947, págs. 778-779. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.169.3947.778>.
- MOSCOVICI, S. (1984): "The phenomenon of social representations", en FARR, R.; MOSCOVICI, S. (eds.): *Social representations*, págs. 3-69. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOSCOVICI, S.; ZAVALLO, M. (1969): "The group as a polarizer of attitudes", en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 12, núm. 2, págs. 125-135. DOI: <https://doi.org/10.1037/h0027568>.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2009): *Instructivo para la Intervención de los Intendentes Generales de la Policía del país. Acuerdo Ministerial § 2521*. Registro Oficial Suplemento núm. 729, de 21 de junio del 2012. Quito: Ministerio del Interior. URL: <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2012/06/registro-oficial-no-729--jueves-21-de-junio-del-2012-suplemento>.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2014): *Reforma a la regulación de venta de bebidas alcohólicas. Acuerdo Ministerial § 1470*. Registro Oficial Suplemento 287, de 11 de julio de 2014. Quito: Ministerio de Turismo, Gobierno de la República del Ecuador. URL: <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/ACUERDO-1470-EXPENDIO-DE-BEBIDAS-ALCOHOLICAS-EN-ESTABLECIMIENTOS-TURISTICOS-Y-NO-TURISTICOS.pdf>.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2010): *Regulación de venta de bebidas alcohólicas. Acuerdo Ministerial § 1470*. Registro Oficial núm. 233, de 12 de julio del 2010. Quito: Ministerio de Turismo, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. URL: <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2010/07/registro-oficial-no-233---lunes-12-de-julio-de-2010>.
- LAM DÍAZ, R. M.; HERNÁNDEZ RAMÍREZ, P. (2008): "Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿son sinónimos en el área de la salud?", en *Revista Cubana de Hematología, Inmunología y Hemoterapia*, vol. 24, núm. 2. URL: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-02892008000200009&lng=en&nrm=iso&tlng=es.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y LOS CRÍMENES (UNODC) (2015): *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*. URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf.
- PASTOR SELLER, E. (2012): "Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social", en *Sociedade e Estado*, vol. 27, núm. 3, págs. 663-688. URL: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5688>. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-69922012000300012>.
- RIVERA, R.; CASTILLO, G.; ASTETE, M.; LINARES, V.; HUANCO, D. (2005): "Eficacia de un programa de capacitación en medidas básicas de prevención de infecciones Intrahospitalarias", en *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 22, núm. 2, págs. 88-95. URL: <https://rpmesp.ins.gob.pe/index.php/rpmesp/article/view/1013>. DOI: <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2005.222.1013>.
- RODRÍGUEZ-PONCE, E. R. (2007): "Gestión del conocimiento y eficacia de las organizaciones: un estudio empírico en instituciones públicas", en *Interciencia: Revista de ciencia y tecnología de América*, vol. 32, núm. 12, págs. 820-826. URL: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0378-18442007001200006.
- SANDÍN-VÁZQUEZ, M.; SARRÍA-SANTAMERA, A. (2008): "Evaluación de impacto en salud: valorando la efectividad de las políticas en la salud de las poblaciones", en *Revista Española de Salud Pública*, vol. 82, núm. 3, págs. 261-272. URL: <http://scielo.isciii.es/pdf/resp/v82n3/colaboracion2.pdf>.

- STONER, J. A. F. (1961): *A comparison of individual and group decisions involving risk*, Master Thesis. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology (MIT), School of Industrial Management. URL: <http://hdl.handle.net/1721.1/11330>.
- VALDIVIA, C.; RIVADENEIRA, L.; ZUMÁRRAGA, M. (2010): *Evolución de las variables investigadas en los censos de población y vivienda del Ecuador: 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010*. Quito, Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). URL: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Publicaciones/Evolucion_variables_1950_2010_24_04_2014.pdf.
- VILCHEZ, J. L. (2016): "Mental footnotes: Knowledge constructivism from logical thinking to personal beliefs and therapy", en *Research in Psychotherapy: Psychopathology, Process and Outcome*, vol. 19, núm. 2, págs. 157-164. DOI: <https://doi.org/10.4081/ripppo.2016.234>.
- YOPO DÍAZ, M. (2012): "Políticas sociales y pueblos indígenas en Chile: Aproximación crítica desde la noción de agencia", en *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, vol. 27, núm. 2, págs. 187-208. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-23762012000200011>.



SÁNCHEZ, Consuelo y RAMOS, Benito: *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*

SÁNCHEZ, Consuelo & RAMOS, Benito: La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española

Cristina Rico Flor

Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2734-2639>

crico@andorra.ad

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante de doctorado del Departamento de Organización de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de Barcelona.

RESUMEN

Recensión: Sánchez, Consuelo y Ramos, Benito. *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013, 584 págs.

PALABRAS CLAVE

Gestión pública; mejora continua; planificación estratégica; gestión por objetivos; estudio de casos.

ABSTRACT

Review: Sánchez, Consuelo & Ramos, Benito. *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*. Madrid, Spain: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013, 584 pp.

KEYWORDS

Public management; continuous improvement; strategic planning; management by objectives; study of cases.

El objetivo del libro es exponer una metodología destinada a implementar la planificación estratégica y analizar diferentes ejemplos que se han llevado a cabo en organizaciones e instituciones que forman parte de la Administración pública española. Los autores Benito Ramos Ramos y Consuelo Sánchez Naranjo tienen una dilatada experiencia como gestores en la Administración Pública Española.

Benito Ramos Ramos es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Vinculado laboralmente a la Administración Pública Española desde 1972 su trayectoria profesional abarca diferentes ámbitos de este sector. Como formador del Instituto Nacional de Administración

Pública (INAP) durante 17 años, en el Consejo Superior de Deportes (1988-1994), en Asuntos Sociales y Turismo (1994-1996), en gestión universitaria como Auditor Interno en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (1999-2002) y en gestión cultural como Secretario General del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) (1996-1999) y Asesor del Secretario de Estado de Cultura (2012-2015).

Consuelo Sánchez Naranjo es Licenciada en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid. Ingresó en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado en 1986. Ha sido Secretaria General para la Administración Pública (2006-2007), Subsecretaria del Ministerio de Sanidad y Política Social y del Ministerio de Sanidad y Consumo (2007-2010) y desde 2012 es Asesora del Secretario de Estado de Cultura.

Los autores exponen una metodología desarrollada por la IGSAP para implementar un sistema de planificación estratégica y dirección por objetivos adaptado a las particularidades de las organizaciones administrativas, independientemente de su tamaño, objetivo y ámbito sectorial. Las aportaciones del texto resultan relevantes porque facilitan la comprensión y ejecución del sistema y también porque en el campo de la planificación estratégica, prácticamente no existen guías adaptadas al sector público que tengan en cuenta las diferencias existentes con el sector privado.

Como se indica en el prólogo, el libro está dirigido a responsables de la Administración Pública que pretendan sistematizar las actividades de la organización para el logro de sus objetivos, mediante el trabajo en equipo, con criterios de eficiencia, calidad y transparencia.

Aunque la publicación data de finales del 2013, se considera que continúa estando en vigor tanto por los pocos avances que ha habido en materia de planificación estratégica para el sector público, como por los pocos cambios sustanciales que se han dado a nivel organizacional en la Administración Pública recientemente. También hay que considerar que la planificación estratégica se concibe para periodos que abarcan varios años, hecho que obliga a que las herramientas que se utilicen no tengan una caducidad inmediata y continúen siendo válidas después de varios años.

El libro se divide en dos partes que corresponden a una exposición teórica sobre el método y a la aplicación práctica de la metodología. En la primera parte de la publicación, titulada *Teoría de la planificación estratégica en la administración pública* se expone el método de forma detallada a lo largo de los cuatro capítulos que la componen. En la segunda parte *Algunas experiencias prácticas de planificación estratégica en la Administración Pública española* se presentan cinco casos prácticos de organizaciones en las que se ha aplicado la metodología. Estas abarcan diversos ámbitos como la cultura, la educación, la sanidad, la economía o el deporte y tienen modelos organizativos diferentes.

En el primer capítulo, *Consideraciones sobre la planificación estratégica en la administración pública*, los autores justifican la aparición de la metodología explicando cómo se ha ido fraguando la necesidad de mejorar de forma significativa la gestión de la Administración Pública. Con la mejora se pretende dar respuesta a la necesidad de prestar sus servicios de forma eficiente, desde el punto de vista de la racionalización de los recursos y la transparencia.

Se debe considerar que las características organizacionales de la administración pública dificultan la implantación de la planificación estratégica como método de gestión. Aspectos tan intrínsecos como su misión constitucional, la aplicación del principio de legalidad positiva o su orientación al servicio de los intereses generales, sumado a características propias de su funcionamiento como la estructura de su dirección, la rigidez en la disponibilidad de recursos económicos, financieros y humanos, dificultan la implantación de la técnica en el sector público.

Antes de entrar a concretar la metodología, los autores dedican un apartado a definir el significado de conceptos como misión, visión, objetivo político, estrategias, proyectos, actividades, resultados e indicadores que constituyen los elementos básicos del sistema de gestión. Aunque esta nomenclatura es característica de los sistemas de gestión y su uso está generalizado, resulta útil precisar el significado adaptado a las peculiaridades de las organizaciones públicas.

A continuación, los autores presentan los cuatro módulos en los que se estructura la metodología que desarrolló la IGSAP.

En el primer módulo *Incorporación al objetivo político*, se analiza el objetivo político definido por los responsables de la organización. En este análisis se considera la misión y competencias de la organización, así como sus debilidades y fortalezas tanto internas como externas. A continuación, se valoran las diferentes estrategias posibles para conseguir dichos objetivos. Una vez seleccionada la estrategia más adecuada, se elabora una lista de proyectos necesarios para llevarla a cabo.

En el segundo módulo *Valoración y selección de proyectos*, se analizan y se seleccionan los proyectos que se consideren prioritarios o más eficaces para alcanzar el objetivo político propuesto.

En el tercer módulo *Elaboración de proyectos* se define como se confeccionan los proyectos, desarrollando las actividades a realizar, asignándoles un calendario y los recursos necesarios para su realización, así como un responsable a cada una de las actividades que conforman cada proyecto. En esta fase también se determinan los resultados esperados y los indicadores que se utilizarán para medir su evolución.

En el cuarto módulo *Seguimiento y evaluación* se dan las pautas a observar para que los responsables de cada proyecto y los directivos de la organización puedan conocer tanto el grado de cumplimiento de los objetivos marcados como el seguimiento y evaluación del nivel de ejecución de los proyectos.

Las explicaciones se completan con unas imágenes a modo de presentación, en las que se exponen las definiciones mencionadas anteriormente y un esquema general de la metodología que se pretende implantar, con el objetivo de facilitar su entendimiento. Estas presentaciones aparecen en varias ocasiones a lo largo de la publicación y son una herramienta muy útil para comunicar conceptos de forma clara y concisa, especialmente al personal menos familiarizado con este tipo de prácticas.

A continuación, los autores abren un apartado donde explican las ventajas internas que comporta la implantación de la metodología, que se pueden resumir en sistematización de actividades, identificación de los responsables, optimización de los recursos disponibles, cohesión y motivación del equipo, transparencia y mejora en la gestión. Como consecuencia de estas explicaciones, se transmite al lector que con la aplicación de su metodología se conseguirán mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión.

En cuanto a las ventajas externas, destaca la mejora de la confianza de la sociedad en los gestores de la organización, en la medida en que perciben una mejora en la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad en la gestión que realizan. Estas reflexiones sobre las mejoras que aporta la implantación de la metodología podrían parecer triviales, pero resultan de gran ayuda cuando se necesita argumentar la utilidad del sistema a los responsables que deben tomar la decisión de implementarlo.

Los autores también exponen los inconvenientes con los que se han encontrado en su labor al implementar la metodología. Destacan la resistencia al cambio, el tiempo necesario para que el sistema madure y el peligro de creer que todos los problemas que pueda tener la organización se resolverán con la implantación del nuevo sistema de gestión. Estas reflexiones también son útiles porque ayudan a anticiparse a las dificultades que probablemente surgirán y a no crear falsas expectativas, siendo este aspecto uno de los mayores inconvenientes en la mayoría de los proyectos innovadores que se llevan a cabo en las organizaciones.

En referencia a los condicionantes y requisitos que hay que considerar antes de iniciar la implantación de la metodología, los autores identifican la implicación y compromiso de la dirección y responsables, la comunicación efectiva de los objetivos, resultados y seguimiento y la formación inicial necesaria para conseguir la perseverancia en la implantación del sistema. Tanto la comunicación como la formación son aspectos clave durante todas las fases del proceso.

En los capítulos segundo, tercero y cuarto, se indica de forma precisa como implementar la metodología.

Para facilitar la ejecución de las acciones propuestas, los autores han elaborado unas fichas para cada uno de los cuatro módulos en los que se divide el método. Cada ficha agrupa diferentes plantillas que ellos identifican como hojas. Estas doce plantillas permiten sistematizar la elaboración del plan, así como homogeneizar el sistema documental de diferentes planes estratégicos, facilitando su comprensión y seguimiento.

En el primer apéndice del capítulo cuatro se presentan ejemplos prácticos con fichas elaboradas de los cuatro módulos.

En el segundo capítulo *El proceso de elaboración de un plan estratégico general* se ofrecen las explicaciones detalladas de cómo elaborar un plan estratégico general (PEG) adaptado a las particularidades de cada organización pública mediante la implementación del módulo 1, *Incorporación al objetivo político* y el módulo 2, *Valoración y seguimiento de proyectos*.

En el primer apartado del capítulo se explica que la realización de un PEG se modula en torno a la determinación de su Misión, Visión, Objetivos Políticos o Generales, Estrategias y Proyectos, en un horizonte temporal concreto, que suele coincidir con los periodos que duran los mandatos políticos.

En el segundo apartado se indican los dos principios metodológicos básicos que deben formar parte del proceso de elaboración de un PEG. Estos son el trabajo en equipo y el descubrimiento de lo que es necesario hacer para conseguir los objetivos, sustituyendo la visión individual por otra de conjunto bajo la corresponsabilidad en la generación de ideas desde el propio seno directivo de la organización.

En el tercer apartado de este capítulo, se presentan las indicaciones para desarrollar la implantación del módulo 1 del método, estructuradas en cuatro subapartados. En los tres primeros *ámbito, fundamentos y conceptos básicos* se exponen contenidos concretos. El cuarto subapartado está referido a la *metodología de incorporación al objetivo* y se articula en tres fases que son *Examen del objetivo, Identificación de es-*

trategias y Desglose en proyectos asociados a la estrategia. Estas fases deben documentarse en las cinco hojas que aparecen a continuación, en las que se puede encontrar una explicación detallada para rellenar cada uno de sus apartados.

Las cinco hojas que forman la ficha del módulo 1 son *Incorporación al objetivo, Análisis de factores estratégicos, Identificación de estrategias, Factores para la determinación de proyectos y Desglose de estrategias en proyectos posibles.*

En el apartado cuatro se definen los pasos a seguir para completar el módulo 2 del método. Este apartado también se divide en cuatro subapartados, los tres primeros *ámbito, fundamentos y conceptos básicos* presentan información concreta. El cuarto subapartado *metodología de valoración y selección de proyectos* consta de dos fases que son *Enumeración de los proyectos y Propuestas de proyectos.* Estas fases se documentan con las hojas *Lista de proyectos y Lista de proyectos propuestos por la unidad* que aparecen al final del capítulo 2, en las que se puede encontrar una explicación detallada para rellenar cada uno de sus apartados

Al completar la información demandada en las siete hojas que conforman los dos primeros módulos de la metodología, se obtiene un PEG para un periodo concreto.

En el tercer capítulo *El proceso de elaboración de un plan operativo anual* se dan las indicaciones para poder segregar el PEG en periodos anuales y así obtener los Planes Operativos Anuales (POA).

En el primer apartado se detalla que en los POA se deben mostrar las actividades que configuran cada proyecto y las personas responsables de cada actividad, las unidades responsables de cada proyecto, los resultados que se pretenden alcanzar con su realización y los indicadores propuestos para la valoración de los resultados, durante el año que dura el plan.

En el segundo apartado se explica que el método de elaboración de un POA también se fundamenta en el trabajo en equipo de todas las personas que intervienen en los proyectos así como de los responsables de cada una de las actividades.

En el tercer apartado de este capítulo, se presentan las indicaciones para desarrollar la implantación del módulo 3 de la metodología, estructuradas en cuatro subapartados. En los tres primeros *ámbito, fundamentos y conceptos básicos* se exponen contenidos concretos. El cuarto subapartado está referido a la *metodología de definición de proyectos*, que se articula en tres fases que son *Identificación, Determinación de indicadores y Descomposición en actividades.*

Estas fases deben documentarse en las hojas *Identificación del proyecto, Indicadores de resultados y Descripción de actividades* que aparecen al final del capítulo 3, en las que se puede encontrar una explicación para rellenar cada uno de sus apartados.

En el cuarto capítulo *El sistema de seguimiento y evaluación del plan operativo anual* se indica como elaborar el sistema de seguimiento y evaluación del POA, que corresponde al módulo 4 de la metodología. Siguiendo las indicaciones de los autores, cabe destacar, que el sistema debe ser participativo, continuo, eficaz, objetivo, oportuno, integrado y coordinado.

En el tercer apartado de este capítulo, se presentan las indicaciones para desarrollar la implantación del módulo 4 del método, estructuradas en cuatro subapartados básicos. En los tres primeros *ámbito, fundamentos y conceptos básicos* se exponen contenidos concretos. Resultan especialmente útiles los conceptos sobre el análisis de desviaciones. El cuarto subapartado está referido a la *metodología del seguimiento*, que se articula en dos fases que son *Seguimiento de la ejecución de actividades y Seguimiento de resultados.* Estas fases deben documentarse en las dos hojas *Seguimiento del proyecto y Seguimiento de indicadores de resultado* que aparecen al final del capítulo, en las que se puede encontrar una explicación detallada para rellenar cada uno de sus apartados.

Para finalizar, los autores presentan ejemplos prácticos de cada una de las doce fichas expuestas anteriormente. Disponer de estos ejemplos, ayuda considerablemente a concretar y entender mejor el tipo de contenido que debe aparecer en cada ficha.

La elaboración de las doce plantillas propuestas permite definir una metodología de trabajo eficaz para implementar un plan estratégico realista, adaptado a las características de la organización y facilita dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos definidos.

En la segunda parte de la publicación *Algunas experiencias prácticas de planificación estratégica en la administración pública española* se presentan los planes estratégicos de diferentes organismos públicos en los que se ha aplicado la metodología expuesta. Las experiencias que se presentan son el Plan Estratégico 1991-1994 del Consejo Superior de Deportes que estuvo determinado por acontecimientos como la entrada en vigor de la Ley 19/1990, del 15 de octubre, del Deporte y las Olimpiadas del 92; el Plan Estratégico 2000-

2003 de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que desplegó el programa electoral del rector electo; el Plan Estratégico 2002-2005 del Consejo Económico y Social que precisó de forma sistemática las ideas y proyectos del equipo directivo, el Plan Estratégico 2009-2012 de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios que se creó con la finalidad de transformarla en Agencia Estatal, el Plan Estratégico 2012-2015 de la Secretaria de Estado de Cultura que su elaboración coincidió con el período de una legislatura e integra dos Organismo Autónomos y dos Direcciones Generales y el Plan Estratégico 2012-2015 del Instituto Nacional de Administración Pública que incluyó en su publicación el primero de sus planes operativos de ejecución y cuya meta es contribuir a transformar la Administración española orientándola al ciudadano, y siendo más eficaz, transparente, ejemplar, autónoma y responsable.

Estos ejemplos prácticos correspondientes a los planes estratégicos de organizaciones de naturaleza y funciones diversas ayudan al lector a poner en práctica las indicaciones teóricas que se dan en la primera parte de la publicación, facilitando la adecuación a su organización. También corrobora la validez y flexibilidad de la metodología para adaptarse a cualquier tipo de organización administrativa.

La experiencia acumulada en los procesos de implantación de la planificación estratégica a lo largo de un periodo de más de 20 años, confirman la utilidad y validez de la metodología.

En las experiencias mostradas en los capítulos 5, 6 y 8 se encuentran a faltar ejemplos del módulo cuatro de la metodología, que corresponde a la definición de los sistemas de indicadores y que suele ser uno de los puntos donde los implantadores suelen encontrar dificultades.

En conclusión, la publicación es la exposición de una metodología desarrollada por la IGSAP que los autores, sobre la base de su dilatada experiencia, ponen al alcance del lector de forma clara y amena, y que permite aplicar los conceptos definidos específicamente para las organizaciones públicas y que se engloban en la planificación estratégica. La elaboración de los Planes Estratégicos Generales, Planes Operativos Anuales e Informes de Seguimiento y Evaluación, siguiendo las indicaciones expuestas por los autores resultarán útiles a los responsables de la implementación porque les ayudará a pasar de los conceptos teóricos a un plan de trabajo concreto, mediante la elaboración de las fichas correspondientes de cada uno de los cuatro módulos en los que se estructura la metodología.

También resuelve la dificultad inicial de por dónde empezar y cómo hacerlo, a la que se enfrentan muchos gestores cuando intentan implementar mejoras, así como concretar, de forma realista lo que se puede esperar después de adoptar la metodología.

Siendo el objetivo de la metodología conseguir la mejorar de la gestión basándose en la sistematización de las actividades orientadas al logro de sus objetivos con criterios de eficiencia, calidad y transparencia, desde el trabajo en equipo, se puede suponer que su aplicación resultará positiva, con mayor o menor intensidad según el contexto y las realidades institucionales.



Autores

Authors

ALFONSO A. LÓPEZ RODRÍGUEZ

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la USC, también ha cursado el Magister en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM. Además de experiencia en el ámbito profesional de la consultoría estratégica, actualmente desempeña labores como docente en la USC. Las líneas de investigación son las centradas en la administración y las políticas públicas.

PALOMA CASTRO MARTÍNEZ

Paloma Castro Martínez es técnica superior de apoyo a la investigación y miembro del Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, catalogado como Grupo de Referencia Competitiva por la Xunta de Galicia. Actualmente, se encuentra realizando el programa de doctorado Marketing político, actores e instituciones en las sociedades contemporáneas de la misma universidad, cuya tesis versa sobre el comportamiento electoral y la extrema derecha. Además, dispone de formación metodológica tras la realización del Máster en Técnicas Estadísticas de la Universidad de Santiago de Compostela.

JOSÉ MARÍA DE LUXÁN MELÉNDEZ

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Administrador Civil del Estado. Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Subsecretario del Ministerio de Trabajo y miembro del Consejo de Universidades. Actualmente es vocal asesor del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RAÚL PORTILLO MOLINA

Doctor en Estudios Fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa, incorporado al PNPC del Conacyt. PTC Investigador de la Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Guasave, Sinaloa, México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT (Candidato a Investigador Nacional) y del Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI) del estado de Sinaloa. Línea de investigación: Federalismo fiscal y finanzas públicas.

JULIO CÉSAR RODRÍGUEZ VALDEZ

Doctor en Estudios Fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa, incorporado al PNPC del Conacyt. PTC investigador de la Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Guasave, Sinaloa, México e integrante del Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI) del estado de Sinaloa. Línea de investigación: Sistema tributario y finanzas públicas.

DANIEL GARCÍA URQUIDEZ

Doctor en ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, incorporado al PNPC del Conacyt; PTC investigador de la Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Guasave, Sinaloa, México e integrante del Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI) del estado de Sinaloa. Línea de investigación: Planeación estratégica y gobiernos locales.

MONICA NAIME

PhD candidate at CIDE and University of Bergen. Master in International law by the Graduate Institute of International and Development Studies, Switzerland. Lawyer and internationalist, she has taught at UNAM and at ITAM, Mexico. Her research topics include policy, organization theory and critical approaches to law.

MARÍA EUGENIA SCONFENZA

PhD. en Ciencias Sociales (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA), Mgtr. en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO), Especialista en Organizaciones sin Fines de Lucro (Universidad de San Andrés). Becaria Posdoctoral CONICET Argentina. Líneas de acción: Políticas Activas de Mercado de Trabajo, Servicio Público de Empleo, Reinserción laboral, Pobreza, Desigualdad, Desaliento Laboral, Exclusión, Desempleo, Responsabilidad Social Empresaria y Tercer Sector.

MELISA CRISTINA VARGAS

Licenciada en Ciencias Políticas. Maestranda en Política Social. Docente en Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

CARLOS GERMANO FERREIRA COSTA

Doctor en Ambiente y Desarrollo Internacional (Conflictos y Gobernanza Ambiental) por la Universidad Federal del Ceará, con Posdoctorado en Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales, en el centro mixto –Ceigram/itdUPM– de la Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente trabaja para el MCTIC (Ministerio de Ciencia, Tecnología, e Innovación de Brasil), como Consultor Técnico para la Cuarta Comunicación Nacional de Brasil para la UNFCCC. Su labor investigadora y docente se vincula a la gestión de reducción de riesgos de desastres, gobernanza ambiental y territorial, y el análisis ambiental.

JOSE LUIS VILCHEZ TORNERO

PhD en Psicología experimental y Neurociencia del Comportamiento, Máster en Neurociencia cognitiva y del Comportamiento y Licenciado en Psicología. Actualmente es Profesor Titular de Universidad e imparte las asignaturas de Psicología del Aprendizaje, Historia de la Psicología y Psicología fisiológica.

ROMÁN MAURICIO BUÑAY ANDRADE

Máster en Energías renovables y Licenciado en Ingeniería eléctrica. Docente universitario y Administrador de la Empresa Eléctrica de Limón.

CRISTINA RICO FLOR

Estudiante de doctorado del Departamento de Organización de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de Barcelona.