

Los programas de transferencias monetarias condicionadas en
Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el
clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa
Argentina Trabaja

Rodrigo Zarazaga*

Publicado en *Desarrollo Económico*, Vol. 54, N° 214, págs. 333-356, 2015

* Rodrigo Zarazaga es Director e investigador principal del Centro de Investigación y Acción Social CIAS e investigador adjunto de CONICET.

El retorno del Estado en América Latina, tras su retraimiento en la década de los noventa, no supuso el regreso de una versión del Estado de Bienestar que ofreciera amplia protección social a todos los ciudadanos, sino la creación de una versión más minimalista del mismo². En materia social, este retorno estuvo protagonizado por la innovación que significaron los programas de transferencias monetarias condicionadas a los pobres. El Estado está hoy más presente para facilitar a los pobres su participación en el mercado mediante la transferencia de ingresos que para protegerlos de las asimetrías del mercado con cobertura universal en salud, educación, vivienda o pensión³. A partir de 1995, distintos países latinoamericanos lanzaron programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) que proveen ingresos monetarios a sus beneficiarios en tanto y en cuanto estos cumplan con ciertas condiciones impuestas por el programa. Particularmente influyentes en la región –debido a su alcance– son los programas Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, que tienen 52.000.000 y 27.000.000 de beneficiarios, respectivamente. Los PTMC proliferaron con rapidez; hoy 18 países de América Latina y el Caribe ejecutan al menos uno de estos programas y alcanzan aproximadamente al 20% de la población total de la región. Incluso han trascendido el continente y son adoptados en distintos países del mundo, desde Haití hasta India, pasando por Nigeria, Camboya y Filipinas, por ejemplo.

²Lena Lavinas, “21st Century Welfare”, *New Left Review*, N° 84, Londres, 2013, 5-40.

³Laura Rawlings, “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programs”, *International Social Security Review* N° 58 (2-3), 2005, 133-161. Enrique Valencia Lomelí. “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations”, *The Annual Review of Sociology* N° 34, 2008. Lena Lavinas (2013), *op.cit.*

La proliferación de los PTMC se debe a sus generosas promesas. Al transferir ingresos, imponer condiciones a los beneficiarios y focalizarse en los grupos más vulnerables, estos programas prometen reducir la pobreza, lograr que los pobres inviertan en el desarrollo de su capital humano y mantener acotado el gasto social del nivel nacional. La reducción de la pobreza fue un objetivo central de la oleada de gobiernos latinoamericanos identificados con el progresismo que se inicia con la asunción de Hugo Chávez en Venezuela en 1998. Con recursos provenientes del alto precio internacional de las materias primas, encontraron en los PTMC la manera de transferir ingresos a los más vulnerables, aumentar su capacidad de consumo y reducir de manera rápida los altos índices de pobreza que había dejado la década de los noventa. Además de mejorar el ingreso de los pobres, los PTMC se proponen cambiar sus conductas ofreciéndoles ingresos a cambio del cumplimiento de obligaciones. Asumiendo que una de las causas fundamentales de la pobreza es la falta de inversión de los pobres en capital humano, los PTMC les imponen dicha inversión como condición para recibir el beneficio. Las llamadas condicionalidades obligan a los pobres a cumplir metas de salud, educación, capacitación o trabajo. La mayoría de estos programas busca que sus beneficiarios inviertan en la salud y la educación de sus hijos e hijas y que, de esta manera, se modifiquen las condiciones que permiten la transmisión intergeneracional de la pobreza⁴. A estas supuestas bondades de los PTMC se agrega que, además, prometen mantener el gasto social acotado ya que se

⁴Samuel Morley y David Coady, "From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries", Center for Global Development and the International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2003, 135. Kathy Lindert, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro, "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", *Breve 91*, The World Bank, Washington DC, 2006. Recuperado en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/06/7034062/redistributing-income-poor-rich-public-transfers-latin-america-caribbean>.

proponen beneficiar solo a los pobres⁵. En Argentina los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas tuvieron su debut hacia mediados de la década del noventa. En 1995, se implementó el Plan Trabajar para paliar el aumento de la pobreza, fruto del contagio de la crisis financiera de México. Durante cinco años este programa mantuvo un promedio anual de 80.000 beneficiarios. La condicionalidad que imponía era una contraprestación laboral que consistía principalmente en la realización de tareas básicas de mantenimiento en las municipalidades. Con el Plan Trabajar se inauguraba un modo de intervención social que había llegado para quedarse. Desde entonces y hasta la actualidad, es decir 20 años, se han sucedido ininterrumpidamente un gran número de programas de transferencias monetarias condicionadas en el trabajo, de los cuales el más masivo fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH). Implementado en 2002 para enfrentar el gran aumento de la pobreza por la crisis económica de 2001, abarcó alrededor de 2.500.000 beneficiarios en 2003⁶. En la actualidad, dos PTMC de nivel nacional tienen particular relevancia: la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST)⁷. Hacia mediados de 2014, el

⁵Lena Lavinas (2013), *op.cit.*

⁶Lucas Ronconi, “Estimates of the Benefit Incidence of Workfare”, *Journal of LACEA* 9 (2), 2009, 129-145.

⁷ El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST) podría ser considerado un plan de empleo antes que un Programa de Transferencia Monetaria Condicionada. Sin embargo, dado que es un sistema no contributivo que impone como condición la capacitación y tiene como objetivo principal paliar la pobreza y no la intervención activa en el mercado laboral, es considerado en este trabajo dentro del grupo de los Programas de Transferencias Condicionadas. Otros autores han incluido a programas de empleo como Programas de Transferencias Condicionadas; Simone Cecchini y Aldo Madariaga incluyen al Plan Jefe y Jefas de Hogar; mientras que Gala Díaz Langou incluye al Plan Jefes y Jefas de Hogar y al Seguro de Capacitación y Empleo. Simone Cecchini y Aldo Madariaga, “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean”, *Cuadernos de la CEPAL 95*, United Nations, Chile, 2011, 206. Gala Díaz Langou, “La Implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales”, *Documento de Trabajo 84*, CIPPEC, Buenos Aires, 2012, 207.

primero tenía 3.414.759 niños y niñas beneficiarios, y el segundo aproximadamente 250.000 cooperativistas beneficiarios.

Aunque agrupados bajo la misma carátula, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas presentan características muy variadas. Dos opciones en su diseño los distinguen especialmente: el alcance y las condicionalidades que impongan sobre los beneficiarios. En este trabajo se muestra que estas opciones en el diseño hacen que los programas tengan distintos efectos. Por un lado, cuanto más universal sea el programa en alcance, más equánime será el acceso a sus beneficios y, al contrario, cuanto más limitado en alcance, más clientelar será el acceso al mismo. Por otro lado, cuando las condicionalidades requeridas se refieran a salud y educación los programas tenderán a ser más equánimes en su mantenimiento y, al contrario, cuando la condicionalidad sea una contraprestación laboral, los programas tenderán a ser entonces más clientelares en su mantenimiento. Por acceso se entiende la manera en la que el pobre se hace titular del programa; y por mantenimiento, la manera en la que retiene los beneficios de ser titular del programa. En el punto siguiente de este trabajo se exponen con más detalle estas hipótesis.

Para estudiar la relación de las opciones sobre el alcance y las condicionalidades de los programas con su grado de clientelismo, se analizan en profundidad los dos grandes PTMC de nivel nacional que funcionan en Argentina en la actualidad: la AUH y el PRIST⁸. Este

⁸Al momento de escribir este trabajo, el Poder Ejecutivo Nacional lanzó otro Programa de Transferencia Monetaria Condicionada llamado Progresar, dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años que sean desempleados o cobren menos que el salario mínimo, vital y móvil y estén inscriptos en una institución educativa pública. Obviamente es muy pronto para cualquier tipo de evaluación.

estudio permite adicionalmente ofrecer algunas explicaciones sobre los motivos políticos que llevaron a implementar casi simultáneamente dos PTMC de tan diferentes características. Para analizar los dos programas se tienen en cuenta no solo las formas jurídicas e institucionales que adoptaron, sino también las prácticas de implementación. Para investigar sobre ellas, se recurrió a evaluaciones previas realizadas por otros autores y, fundamentalmente, a 120 entrevistas con referentes barriales, llamados habitualmente “punteros”, llevadas a cabo por el autor⁹. Dado que, como atestiguan varios autores¹⁰, en la historia política y social de la Argentina los beneficios sociales han sido frecuentemente distribuidos a través de las redes de punteros, las entrevistas en profundidad nos permiten conocer las prácticas de implementación de estos programas más allá de la letra escrita.

Debido a que el PRIST fue implementado principalmente en el Conurbano Bonaerense, y que por razones logísticas resulta difícil entrevistar punteros en todos sus municipios, para este fin se seleccionaron cuatro distritos representativos: La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo y San Miguel. Estos municipios poseen características de los tres cinturones del Conurbano, en especial del segundo, y presentan índices cercanos a la media del Conurbano en educación, desempleo y pobreza. El Conurbano tiene una

⁹Los referentes barriales fueron seleccionados con la técnica de la bola de nieve. Se preguntó a vecinos en cada barrio de los municipios seleccionados si conocían representantes partidarios y si podían dar sus nombres. Las entrevistas duraron en promedio dos horas cada una y fueron realizadas entre 2009 y 2010.

¹⁰Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan Stokes, “Vote Buying in Argentina”, *Latin American Research Review* N° 39 (2), 2004, 66-88. Simeon Nichter, “Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot”, *American Political Science Review* N° 102, 2008, 19-31. Ernesto Calvo y María Victoria Murillo, “When Parties Meet Voters: Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile” *Comparative Political Studies* N° 46 (7), 2013, 851-882. Steven Levitsky, *Transforming Labor-based Parties in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press, 2003. Rodrigo Zarazaga, “Brokers Beyond Clientelism: The Case of the Peronist Hegemony”, *Latin American Politics and Society* N° 56 (3), 2014.

importancia electoral decisiva. Con una población de más de diez millones, concentra alrededor del 27% del electorado en menos del 1% del territorio nacional. Compuesto por los treinta y tres municipios que rodean la ciudad de Buenos Aires, el Conurbano posee índices de pobreza superiores a los de la totalidad del país. Dada la concentración de población pobre, el impacto de los PTMC en esa zona resulta fundamental para su evaluación.

El presente artículo está organizado de la siguiente manera: a esta introducción sigue la presentación del marco teórico con las hipótesis fundamentales. Luego, se analizan las consecuencias del alcance y de los agentes de verificación de las condicionalidades de la AUH. El siguiente punto hace lo propio con el PRIST. El penúltimo punto ofrece una explicación sobre los incentivos políticos para la implementación casi simultánea del PRIST y la AUH. Por último, se brindan algunas conclusiones relevantes de cara al futuro de los programas sociales en la Argentina.

Consecuencias del alcance y las condicionalidades de los PTMC

A la hora de implementar un PTMC, dos decisiones sobre su diseño producirán importantes consecuencias: qué alcance tendrá, es decir, quiénes podrán acceder, y qué obligaciones impondrá a quienes accedan. En este trabajo se argumenta que estas dos decisiones determinan considerablemente el grado de ecuanimidad o clientelismo del programa tanto en el acceso como en el mantenimiento. Un programa puede ser clientelar en el acceso y no en el mantenimiento, y a la inversa. Por ejemplo, si el alta

como beneficiario de un programa que da un ingreso condicionado en capacitación depende de entrar en una lista que es confeccionada por punteros, entonces el acceso al mismo podría ser clientelar. Pero si para mantenerlo solo es necesario estar registrado en un instituto o centro que brinda la capacitación, entonces el mantenimiento del programa probablemente no sea clientelar. Un ejemplo contrario sería el de un programa que ofrezca a toda persona la posibilidad de recibir un ingreso a cambio de realizar un trabajo de tipo municipal. En este caso el acceso no sería clientelar, pero el mantenimiento podría serlo si los encargados de verificar el cumplimiento del trabajo fueran punteros.

El alcance del programa determina en gran parte la posibilidad de que este sea ecuaníme o clientelar en su acceso. Resulta bastante intuitivo entender por qué cuando los programas se diseñan para ser universales, el acceso al mismo es en general ecuaníme. Por universal calificamos aquí a todo programa cuyos beneficios se declaran disponibles para toda la población objeto, es decir, un programa es universal cuando por diseño la oferta de cupos supera la demanda¹¹. Por ejemplo, un programa diseñado para ofrecer empleo a los desocupados es universal en el sentido de este trabajo, si la cobertura abarca a todos los desempleados del país. Cuando se declara que un programa es universal y la oferta está diseñada para superar la demanda, la manipulación clientelar en el acceso

¹¹Cabe señalar que esta definición difiere de la que se encuentra en general en la literatura que considera a un programa universal solo cuando sus beneficios están disponibles como un derecho a toda la población por su condición de ciudadanos. En este sentido, la bibliografía existente califica a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, no como programas universales sino como programas focalizados (*targeted* en inglés) porque no están disponibles para toda la población sino solo para los más pobres o vulnerables. Ver, por ejemplo, Laura Pautassi, Pilar Arcidiacono y Mora Straschnoy, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, *Serie Políticas Sociales* N° 184, Naciones Unidas, Chile, 2013. Lena Lavinas (2013), *op.cit.* César Zucco Jr., “When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10”, *American Journal of Political Science* N° 57 (4), 2013, 8-22.

resulta una discriminación flagrante con altos costos políticos. Si bien siempre es posible manipular un programa social, declarar que un programa es universal para luego excluir del programa a posibles beneficiarios por su conducta política, implica que el programa y el gobierno se expongan a fuertes críticas. El político preferirá antes que quedar expuesto de esta manera y arriesgarse a causas judiciales, lanzar un programa de alcance limitado, es decir, uno que no sea universal en el sentido propuesto. De hecho, los programas de alcance limitado –al implicar por definición que no toda la población objeto será beneficiaria– se prestan más a la manipulación clientelar en el acceso. En un programa en que la demanda supera la oferta, alguien finalmente tendrá el poder de incluir o excluir de la lista a los posibles beneficiarios. Este poder es el que tal vez se utilice para hacer clientelismo en el acceso. Claro está que esto no significa que todo programa que no sea –según la anterior definición– universal, será clientelar en el acceso pero sí que es más plausible de serlo que un programa que se define como universal. Por eso la definición del alcance de un programa tiene consecuencias sobre la posibilidad de implementar estrategias clientelares en su acceso, especialmente en países con marcos institucionales débiles.

Si bien el alcance influye en la posibilidad de clientelismo en el acceso, el tipo de condicionalidades que impone un PTMC tiene, en cambio, consecuencias sobre la posibilidad de implementar estrategias clientelares en el mantenimiento. Esto se debe a que cada tipo de condicionalidad exige diferentes agentes de verificación de su cumplimiento. Los programas que estipulan como condición que los niños y niñas asistan a la escuela impondrán, en general, que se presente un certificado expedido por la escuela

o verificarán simplemente en una base de datos la asistencia escolar de los hijos e hijas de los beneficiarios. La verificación es automática o está dada por una autoridad escolar, directivo/a o maestro/a. Lo mismo ocurre cuando la condicionalidad es en salud. En general, este tipo de PTMC exige el cumplimiento de un calendario de vacunación y la verificación es automática o la da una autoridad sanitaria, médico/a o enfermero/a. Ambos tipos de condicionalidades, educación y salud, suponen entonces la automaticidad de la verificación o agentes de verificación pertenecientes a la burocracia profesional estatal. Obviamente, en el caso de implementarse una verificación automática por base de datos no queda demasiado espacio para la manipulación clientelar. La verificación mediante agentes que pertenecen a la burocracia profesional estatal tampoco es demasiado propicia para el clientelismo. Enfermeros, médicos, directores o maestros no son naturalmente parte de la maquinaria partidaria dispuesta para establecer pactos clientelares.

Distinto es el caso cuando la condicionalidad exige realizar un trabajo de tipo municipal, como normalmente lo han establecido distintos planes sociales en la Argentina, como el Trabajar, el Jefes y Jefas de Hogar, o el Argentina Trabaja. Estos planes demandan a sus beneficiarios dedicar entre veinticinco y cuarenta horas semanales atareas de baja complejidad, propias en general de empleados municipales. Las labores que realizan en los distintos barrios son, entre otras, las siguientes: limpieza y cortado de césped en plazas y parques, mantenimiento de márgenes de arroyos, mejoramiento habitacional, reparación de calles y recolección de basura. Este tipo de condicionalidad requiere que se nombren capataces, comúnmente llamados jefes o jefas de cuadrilla, para organizar los grupos de

beneficiarios y verificar la realización de los trabajos. Se acude entonces a los gobiernos locales que pueden determinar los trabajos a ejecutar y tener gente disponible para los puestos de capataces. El problema es que los gobiernos locales, en especial los intendentes de las municipalidades, tienen incentivos para discriminar clientelariamente. Dado que para ser capataz no existe requerimiento formal de capacitación alguna, los intendentes pueden designar en estos puestos a sus punteros para obtener rédito político. Como capataces, los punteros pueden exigir a los beneficiarios apoyo político a cambio de mantenerlos en el plan. Al ser quienes verifican que los beneficiarios cumplan con sus responsabilidades, pueden amenazarlos con darlos de baja si no participan en manifestaciones o simplemente si el candidato oficial no gana las elecciones en el barrio. En definitiva, los PTMC relacionados con trabajo de tipo municipal se prestan al clientelismo en lo que respecta al mantenimiento.

El cuadro 1 permite resumir con claridad la teoría que enmarca este trabajo. Si un programa es universal e impone condicionalidades en objetivos de salud y escolaridad (cuadrante I), tendrá mayores probabilidades de ser un programa ecuánime tanto en el acceso como en el mantenimiento. En el cuadrante opuesto (IV) el cuadro indica que un programa de alcance limitado, que impone como condición cumplir con un trabajo propio de empleado municipal, será probablemente clientelar tanto en el acceso como en el mantenimiento. Los otros dos cuadrantes presentan casos con más matices. Una política universal que ofrezca trabajo de tipo municipal (cuadrante III) no será plausible de clientelismo en el acceso pero sí en el mantenimiento. Al contrario, una política limitada

en el alcance con condicionalidades en salud y/o escolaridad (cuadrante II), será plausible de clientelismo en el acceso pero probablemente no en el mantenimiento.

En las siguientes secciones se muestran dos grandes PTMC nacionales, la AUH y el PRIST, como casos que cumplen las predicciones del cuadrante I y el cuadrante IV respectivamente. La AUH es un programa de amplio alcance y condicionalidades en salud y escolaridad que la evidencia muestra ser fundamentalmente ecuánime. El PRIST es un programa de alcance limitado con condicionalidad en empleo de tipo municipal que la evidencia muestra como clientelar tanto en el acceso como en el mantenimiento. Si bien no tenemos ningún programa vigente que corresponda al cuadrante III, el trabajo hace mención a un antecesor del PRIST, el PJJH, que por ser de acceso universal e imponer condicionalidad en empleo de tipo municipal no fue clientelar en el acceso pero sí en el mantenimiento. No existe en la actualidad ningún plan nacional de alcance limitado con condicionalidad en educación y salud que nos permita mostrar lo descripto por el cuadrante II.

AUH: alcance, condicionalidades e imparcialidad

El decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09 del 28 de octubre de 2009 establece la Asignación Universal por Hijo para Protección Social como paliativo para "... aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se

encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”¹². La AUH consiste, a julio de 2014, en el pago mensual de \$640 por niño/a menor de 18 años y hasta 5 niños/as, y de \$2.100 por discapacitado/a sin límite de edad. El 80% del beneficio se paga mensualmente y el 20% restante es acumulado y abonado anualmente cuando el beneficiario demuestra haber cumplido con la escolarización, los controles sanitarios y el plan de vacunación.

La oposición y los diarios de mayor tirada respondieron al decreto denunciando que la AUH era un plan clientelar con vistas a las elecciones de 2011. Sin embargo, si bien es cierto que la AUH fue una de las estrategias principales del gobierno para reposicionarse ante las elecciones de 2011, esto no hace de la misma un plan clientelar. Las políticas sociales tienen comúnmente efectos electorales sin que esto las convierta *per se* en clientelares. Lo mismo ocurre con las medidas que benefician a las clases medias o altas. Para determinar el grado de clientelismo de la AUH, tanto en el acceso como en el mantenimiento, es necesario analizar su diseño institucional y las prácticas de implementación. A continuación se realiza dicho análisis atendiendo especialmente a dos características fundamentales de un PTMC: 1) el alcance y 2) las condicionalidades y sus agentes de verificación.

¹²Recuperado en www.argentina.ar/advf/documentos/4ae9de593aafd.pdf

Alcance de la AUH e imparcialidad en el acceso

Desde fines de la década de los noventa, diversos actores políticos y sociales comenzaron a impulsar la universalización de las asignaciones familiares o el establecimiento de un ingreso ciudadano o renta básica universal. La CTA, la Red Argentina del Ingreso Ciudadano y la Iglesia apoyaron diversas propuestas desde 1997. En el Congreso, presentaron proyectos en esta dirección el ARI (1997), la Coalición Cívica (2008), el Partido Socialista (2008), la UCR (2009), el Proyecto Sur (agosto de 2009) y De Narvéez (agosto de 2009). Incluso diputados del Frente

para la Victoria habían propuesto una iniciativa en 2008¹³. El tema venía claramente promovido desde la oposición cuando el gobierno se lo apropió. Al lanzar la AUH por decreto como programa universal, el gobierno eligió garantizar que no hubiera discrecionalidad en el acceso, adueñándose de una iniciativa que venía desde la oposición. Evitaba que le robasen una bandera clave en su discurso, la de la lucha contra la pobreza, y que lo acusasen de manipular a los pobres.

A los ocho meses de la firma del decreto, la AUH alcanzaba ya a 1.800.000 hogares en todo el país con un total de 3.518.245 niños, niñas y adolescentes beneficiarios¹⁴. A julio de 2014 tiene 3.414.759 beneficiarios¹⁵. Como puede verse en el cuadro 2, la AUH alcanzó inmediatamente una cobertura mayor a la de los grandes programas con

¹³Gala Díaz Langou (2012), *op. cit.*.

¹⁴ANSES, "Asignación Universal por Hijo, Un acercamiento al análisis de la prestación", Mimeo, Buenos Aires, 2010.

¹⁵Recuperado en http://www.tramites.gob.ar/noticias/aumentaran-las-asignaciones-familiares--por-hijo-y-por-embarazo_n409

contraprestaciones laborales. Superó incluso al PJJH que había llegado en 2003 a cerca de dos millones y medio de beneficiarios.

A pesar de que estos números muestran que la AUH es el plan social de mayor alcance en la historia del país, muchos autores la han criticado por no ser tan universal como su título lo proclama¹⁶. No perciben sus beneficios los trabajadores formales y los trabajadores informales con remuneraciones por encima del salario mínimo vital y móvil (aunque esta limitación es de hecho impracticable), ni los extranjeros con menos de tres años de residencia legal. Más allá de estas críticas válidas, la AUH es universal en el sentido propuesto por este trabajo. Define una población objeto: “aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”; y todas las personas pertenecientes a este grupo pueden acceder al beneficio a través de la ANSES.

Diversos autores han señalado que por su alcance, la AUH significa un nuevo paradigma de política social basado en el enfoque de derechos de ciudadanía¹⁷. A diferencia de planes como el Trabajar o el PRIST, la AUH es lo suficientemente universal como para que el acceso al mismo no resulte fácilmente manipulable. Toda familia de desempleados o dentro de la economía informal, con niños, niñas o adolescentes menores de 18 años

¹⁶Rubén Lo Vuolo, “Las Perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina”, *Documento de Trabajo* N° 76, CIEPP, 2010. Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, “Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas”, *Documento de Trabajo* N° 102, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2010, 145-186.

¹⁷Roxana Mazzola, *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2013. Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto, “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina”, *Documento de Proyecto*, Naciones Unidas, Chile, 2012.

puede inscribirse. Como no se estableció un tope de beneficiarios o fecha límite para la inscripción, no se presta a la discrecionalidad que sí evidenciaron otros planes de transferencias condicionadas con este tipo de topes. Al haber un cupo ilimitado, no se puede presionar al beneficiario con el temor a ser excluido; por lo que resulta más difícil exigir contraprestaciones políticas como la asistencia a actos o el voto a cambio de entrar en la lista de beneficiarios. Como no hay fecha límite tampoco se puede presionar con la necesidad de adherir en el momento. Si el gobierno hubiera querido lanzar un plan clientelar en el acceso, no hubiera desarrollado un programa universal, sino que hubiera implementado un plan limitado en el alcance.

La intencionalidad de hacer de la AUH un programa universal y ecuánime se manifiesta en que el gobierno designó a la ANSES como órgano de implementación. Se aseguraba así que la AUH adoptara sistemas de ejecución más cercanos a los de las asignaciones familiares de los asalariados formales que a los planes de transferencias condicionadas en empleo de tipo municipal, siempre sospechados de clientelismo. La ANSES es un organismo burocrático estatal, básicamente imparcial, que tiene penetración territorial en todo el país y un nivel de gestión lo suficientemente sofisticado. Disponía –al momento de la creación de la AUH– de la estructura y la capacidad técnica para llevar adelante el programa. Desarrolló un manual de operaciones y centralizó la información de manera relativamente eficiente¹⁸.

¹⁸Fabián Repetto y Gala Díaz Langou, “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para protección social a un año de su creación”, *Documento de Políticas Públicas* N° 88, CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

En las ciento veinte entrevistas realizadas con punteros, no se encontró ninguna evidencia de uso clientelar en el acceso a la AUH. Mientras en torno de un tercio de los punteros entrevistados había inscripto a gente de sus grupos como beneficiaria del PRIST, ninguno había inscripto en la AUH. Solo un grupo de siete punteros declaraba haber asesorado o acompañado a gente de sus grupos a hacer el trámite a la ANSES. En ningún caso tuvieron el control sobre el ingreso a la AUH. Si bien pueden beneficiarse apareciendo como facilitadores, no pueden amenazar con la exclusión del plan porque el mismo es universal y está más allá de su control. Al respecto, un puntero del Conurbano me dijo: “la asignación es un plan distinto, no nos da lugar para hacer *pejotismo* aunque queramos. Hay una universalidad...la aceptación de la gente de que le corresponde”¹⁹. Más crudamente otro relatava: “La Asignación no me rinde. Acompaño a la persona a hacer el trámite y la persona sabe que no me necesita. Si ahí mismo le explican que es un derecho: ¿yo qué saco? Nada de nada. Es perder el tiempo”²⁰. Algunos autores señalan dificultades en el acceso a la AUH pero estas no se refieren a manipulación clientelar por parte de punteros sino más bien a problemas tales como la falta de información en lugares de extrema pobreza, la falta de documentación, o la existencia de cónyuges con trabajo formal de los que no están formalmente divorciados²¹.

Podría argumentarse que la AUH no es manipulada en el acceso a nivel individual pero sí en el nivel provincial, es decir, que se favorece a aquellas provincias con gobernadores

¹⁹Entrevista personal con el autor.

²⁰Entrevista personal con el autor.

²¹Laura Pautassi, Pilar Arcidiacono y Mora Straschnoy, *op. cit.*

oficialistas. Zarazaga²² muestra que no hay diferencias significativas en el acceso a la AUH por provincia. Si bien los porcentajes de AUH sobre el total de niños pobres por provincia son más altos para las provincias con gobernadores oficialistas que para las provincias gobernadas por opositores, estas diferencias no son estadísticamente significativas. Es probable que los porcentajes de cobertura más altos para las provincias con gobernadores oficialistas se deban más a la precariedad de los datos que a la manipulación clientelar entre las provincias. También es posible que influya en estas diferencias el hecho de que algunas de las provincias con gobernadores independientes u opositores al kirchnerismo tenían planes sociales provinciales incompatibles con la AUH (en San Luis la AUH es incompatible con el Plan de Inclusión Social; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el programa Ciudadanía Porteña, y en Neuquén con el programa desempleo conocido como la “Ley 2.128”; por otra parte, en Chubut y Santa Fe existieron problemas de compatibilidad con programas alimentarios). Si bien no podemos descartar que se haya buscado beneficiar a algunas provincias facilitando allí el acceso a la AUH, la manipulación del programa a nivel provincial parece muy exigua. Otra prueba de esto es que no hubo protestas ni piquetes reclamando una distribución más justa y menos clientelar como sí aconteció con el PRIST.

²²Rodrigo Zarazaga, “Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, en *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación OSDE y Siglo XXI Editores, 2014b.

Condicionalidades de la AUHe imparcialidad en el mantenimiento

La AUH focaliza las transferencias monetarias en las familias con hijos menores de edad en situación de vulnerabilidad social, y las condiciona a invertir en el capital humano de los niños y niñas. Para acceder al 20% del beneficio que se acumula del año anterior y permanecer como beneficiario, las familias deben cumplir con condicionalidades en materia de salud y escolaridad. En materia de salud, para los menores de 6 años, las familias deben presentar certificados de que han cumplido con los controles sanitarios, el Plan de Vacunación Obligatorio y la inscripción al Plan Nacer o al Programa SUMAR. En materia de educación deben acreditar que los menores entre 5 y 18 años concurren a establecimientos educativos públicos.

Las condicionalidades que buscan que los pobres inviertan en capital humano podrían introducir clientelismo en el mantenimiento, es decir, que los políticos exijan a los beneficiarios apoyo político a cambio de dárselas por cumplidas. Sin embargo, el clientelismo en el mantenimiento depende en gran medida del tipo de condicionalidad que el programa requiera. Programas como la AUH, que imponen condicionalidades en salud y educación, suponen agentes de verificación remotos del aparato clientelar. Para verificar el cumplimiento de las condicionalidades, el titular del beneficio debe presentar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, o el Formulario de la Seguridad Social, Salud y Educación, certificado de escolaridad, y una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos. Si no presenta estos certificados o se comprueba

falsedad en ellos, el titular pierde inmediatamente el beneficio. Este tipo de condicionalidad requiere de agentes de verificación con formación específica en las áreas de salud y educación. Los certificados que los beneficiarios deben acreditar son emitidos por autoridades de establecimientos sanitarios y educativos públicos cuyos últimos responsables son profesionales de la educación y la salud. Los agentes de verificación no son naturalmente punteros políticos sino enfermeros, médicos y docentes que emiten los certificados necesarios a los beneficiarios. Por otra parte, al ser la ANSES la que los recibe e incorpora al sistema, las municipalidades tampoco tienen rol alguno.

Puede criticarse que no se haya implementado un sistema de verificación automático por base de datos; bastaría con que los establecimientos educativos y sanitarios se comunicaran *online* con la ANSES para simplificar trámites innecesarios y engorrosos para los establecimientos y para los beneficiarios. Sin embargo, no puede decirse que estas condicionalidades, con los agentes de gestión y verificación que implican, hagan de la AUH un plan clientelar en el mantenimiento. La gestión recae en la ANSES y los agentes de verificación pertenecen a una burocracia profesional estatal con pocos incentivos para hacer clientelismo. Tampoco es posible para los actores políticos con incentivos para hacerlo –como los intendentes y sus punteros– amenazar con dar la baja porque no se han cumplido las condicionalidades. Al contrario de lo que ocurre con los planes condicionados en empleo de tipo municipal, esta posibilidad está fuera de su alcance porque no tienen responsabilidad directa en la implementación o verificación de las condicionalidades.

Mientras que la mayoría de los punteros entrevistados reconocen el hecho de que se extorsiona a los beneficiarios de planes que exigen contraprestaciones laborales (como el PJJH o el PRIST), ninguno cree que la AUH sea utilizada de ese modo. Mientras que todos los punteros entrevistados acusaron a sus colegas punteros de hacer clientelismo—e incluso 48 admitieron personalmente hacer clientelismo de una manera u otra—, ninguno consideró posible manipular las condicionalidades de la AUH para obtener apoyo político de sus beneficiarios. Si bien cuarenta punteros reconocían el uso de los planes condicionados en empleo de tipo municipal para movilizar gente a actos políticos, ninguno declaraba haber podido utilizar la AUH para dicho fin. En palabras de un puntero con cierta autocrítica: “La Asignación nos pasa por arriba. Nos puentean. Y hacen bien. Queda entre las familias y el hospital, la escuela, el Estado...Nosotros estamos pintados. Por eso funciona”²³. Demostrando que los punteros no obtienen en la AUH el control sobre los beneficiarios que sí obtienen en los planes con condicionalidad en el empleo de tipo municipal, un puntero decía: “A mí me gusta más el Plan Trabajar. Los tengo conmigo. Van y vienen conmigo y hacen lo que les digo. La asignación les da plata y no puedo pedirles nada, ni por ellos, ni por el barrio...Nada, no hacen nada”²⁴.

Por ser universal y condicionada en salud y educación, la AUH no es clientelar ni en el acceso ni en el mantenimiento. La universalidad, como ocurre con toda provisión pública, previene del clientelismo en el acceso ya que despoja a los punteros de la posibilidad de determinar beneficiarios. De la misma manera, las condicionalidades en áreas más allá de la capacidad de gestión de las municipalidades, y del conocimiento y del manejo práctico

²³Entrevista personal con el autor.

²⁴Entrevista personal con el autor.

de los punteros, imposibilita la manipulación clientelar en el mantenimiento. Por eso ninguno de los punteros entrevistados declara haberse beneficiado con la AUH o acusa a otros de haberlo hecho.

PRIST: alcance, condicionalidades y clientelismo

El PRIST fue creado el 9 de agosto de 2009 por la Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social, como programa de cooperativas dentro del paraguas más amplio del programa Argentina Trabaja. Según el propio Ministerio tiene por objetivo “...la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa, a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local”²⁵. El PRIST ofrece un ingreso mensual a personas que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y están desocupadas, a cambio de que se capaciten y realicen tareas y obras de baja complejidad en los barrios de las municipalidades donde se implementa el programa. Entre otras, las labores que realizan son: infraestructura urbana (veredas, pavimentos, cordones, iluminación, desagües), mejoramiento de espacios verdes (limpieza de plazas y parques, márgenes de arroyos, etc.), mejoramiento habitacional (viviendas) y mejoramiento del hábitat. En un inicio, a cambio de su trabajo en las cooperativas, los beneficiarios recibían \$ 1.200 mensuales. A comienzos de 2012 se sumaron \$ 300 por mes en concepto de productividad y \$ 250 por

²⁵Recuperado de www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/2.%20Proceso%20de%20aprobaci%C3%B3n%20para%20la%20incorporaci%C3%B3n.pdf.

mes en concepto de presentismo. En la actualidad habría cerca de 250.000 cooperativistas que reciben ingresos de entre \$ 1.200 y \$ 1.750.

Aunque por diseño el PRIST aparecía claramente como un PTMC condicionado en capacitación y empleo de tipo municipal, semejante al PJJH o al Trabajar, desde el Ministerio de Desarrollo Social hicieron todo lo posible por diferenciarlo: "...este programa no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar", dado que "su objetivo es generar y recuperar la dignidad del trabajo para la promoción de la familia"²⁶. Afirmaba que, a diferencia de los planes anteriores, las cooperativas del PRIST significaban trabajo sin clientelismo y una forma de participación social en la cual se privilegia el trabajo colectivo por sobre el esfuerzo individual²⁷.

A pesar de la voluntad del Ministerio por proclamar que las cooperativas del PRIST no eran como los anteriores programas, la lluvia de acusaciones no tardó en llegar. Lo llamativo fue que en el caso del PRIST las inculpaciones más duras no vinieron, como aconteció con la AUH, desde la oposición sino desde los movimientos sociales, incluyendo algunos aliados al kirchnerismo. Casi inmediatamente, los movimientos piqueteros Barrios de Pie, Movimiento Teresa Vive, Polo Obrero y el Bloque Piquetero Nacional organizaron acampes frente al Ministerio de Desarrollo Social para pedir una distribución más justa de las cooperativas. Las pancartas reclamando "cooperativas sin punteros" y los cánticos contra los intendentes considerados jefes de aparatos clientelares fueron elementos habituales en estas protestas. Incluso el líder piquetero y kirchnerista, Luis D'Elía,

²⁶Recuperado en www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/ArgentinaTrabaja/informativa.pdf.

²⁷Recuperado en www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/ArgentinaTrabaja/informativa.pdf.

denunció que su movimiento, Federación Tierra, Vivienda y Hábitat, había sido postergado. Aseguraba que la ministra Alicia Kirchner le había dado solo quinientos puestos, para beneficiar al líder del Movimiento Evita, Emilio Pérsico, con quince mil. Por su parte, el líder del movimiento Corriente Clasista y Combativa, Juan Carlos Alderete, criticaba tanto a los intendentes como a sus pares piqueteros:

Los que piden trescientos o cuatrocientos pesos de coima son los punteros... que responden a los intendentes que, por supuesto, tienen lealtad con el gobierno nacional. En el caso de D'Elía, está también pidiendo el control porque los intendentes tienen el control, no sólo del programa social, sino del presupuesto para hacer determinada obra pública²⁸.

Si en el caso de la AUH las acusaciones de clientelismo por parte de la oposición fueron finalmente espurias, en el caso del PRIST resultaron justificadas. Como se muestra a continuación, y de acuerdo a lo expresado en el marco teórico de este trabajo, como programa de alcance limitado y condicionado en el empleo de tipo municipal, el PRIST fue clientelar tanto en el acceso como en el mantenimiento.

Alcance del PRIST y clientelismo en el acceso

El PRIST no estuvo diseñado para ser un programa universal sino, por el contrario, de alcance muy limitado. En su apogeo debía alcanzar a 250.000 beneficiarios cuando el total

²⁸ InfoBan, "Alderete denuncia coimas dentro del plan Argentina Trabaja", 15 de febrero de 2010, recuperado en www.infoban.com.ar/despachos.asp.

de potenciales beneficiarios se puede especular, al momento de su lanzamiento, en 5.750.000 personas; 750.000 desempleados poco calificados y 5.000.000 de trabajadores que ganaban menos que el ingreso determinado para los beneficiarios del PRIST, es decir, menos de \$1.200. Podemos conjeturar entonces que el PRIST proyectaba un alcance algo menor que el 5% de la población objeto. Claramente, no estuvo diseñado para cubrir toda la demanda y este exceso dio lugar al clientelismo en el acceso. El PRIST tampoco fue diseñado para estar disponible en todo el territorio nacional. Al no ser universal, el Ministerio seleccionó lugares de aplicación y agentes de implementación y, a su vez, estos agentes seleccionaron beneficiarios. Este triple proceso dio amplio lugar al clientelismo en el acceso.

Si la ANSES estuvo a cargo de la distribución de la AUH en todo el país, en el caso del PRIST el Ministerio Nacional de Desarrollo Social seleccionó solo algunas provincias y municipios para que el programa estuviera disponible. Una metodología críptica, contenida en dos documentos del Ministerio llamados “Distribuidor Buenos Aires” y “Distribuidor Provincias Argentinas”, determinó los lugares en los que se implementaría el programa y la cantidad de cupos a distribuir en cada uno de estos²⁹.

El “Distribuidor Buenos Aires” asignó, en dos etapas consecutivas, 100.000 y 50.000 puestos en el Conurbano Bonaerense, y el “Distribuidor Provincias Argentinas” adjudicó, en una tercera etapa, 100.000 puestos entre algunas de las provincias argentinas. A pesar de que estos distribuidores pretenden seleccionar lugares y establecer cuántos

²⁹“Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Buenos Aires” y “Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Provincias Argentinas”, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, recuperado en www.desarrollosocial.gov.ar/AT_Distribuidor.pdf

cooperativistas se emplearán en cada provincia y municipio con criterios objetivos y ecuanímenes, benefician con arbitrariedad a algunos distritos por sobre otros.

En el “Distribuidor Buenos Aires” se explica que en las dos primeras etapas el programa se implementará en las “zonas aledañas del Conurbano Bonaerense”³⁰. La duración de cada etapa permanece como un misterio sin aclarar en todo el documento. Tampoco se despeja por qué se beneficia al Conurbano Bonaerense por encima de la periferia de otras grandes ciudades como Córdoba, Rosario o Mar del Plata. Más aún, el concepto de “zonas aledañas del Conurbano Bonaerense” permitió que en el programa se incluyeran municipalidades que de hecho no pertenecen al Conurbano (Luján, Mercedes, General Las Heras, Cañuelas, Campana y Zárate) y que se excluyeran a otras que sí pertenecen al Conurbano pero cuyos intendentes no gozaban del favor del gobierno nacional (La Plata, San Isidro y Vicente López)³¹. El intendente de Necochea, Daniel Molina (UCR), se quejaba de que “...los municipios opositores no solo no fuimos invitados a participar del plan, sino que nos denegaron expresamente los pedidos de ingreso”³².

Para establecerla cantidad de puestos en cooperativas que le corresponde a cada una de las municipalidades escogidas, el “Distribuidor Buenos Aires” explica que se eligió una

³⁰Recuperado de

www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/DistribuidorIngresoSocialBuenosAires.pdf

³¹Si bien San Isidro y Vicente López son municipalidades con mayores ingresos por ciudadano, no era necesario excluirlas directamente, dado que el Distribuidor en su “Tercer Componente” pondera “como elemento diferenciador la incidencia de la pobreza al interior de cada Distrito”. La Plata es uno de los centros urbanos con mayor concentración de pobreza, en San Isidro viven 42.783 personas en villas y asentamientos y en Vicente López, 10.255, de acuerdo con la misma fuente que el Ministerio de Desarrollo Social utilizó para determinar la distribución de puestos. María Cristina Cravino (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

³²Marcelo Veneranda, “El plan para cooperativas, bajo sospecha”, *La Nación*, 19 de marzo de 2010. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/1245000-el-plan-para-cooperativas-bajo-sospecha>.

metodología que se caracteriza “por su celo de rigurosidad a la vez que de flexibilidad”. Como era de temerse, “la flexibilidad” llevó a criterios de muy difícil explicación y alto nivel de arbitrariedad³³. Baste como ejemplo mencionar que uno de los criterios con los que se distribuyen los cupos es un coeficiente que elabora el propio Ministerio sobre la capacidad institucional y logística de cada municipalidad pero que nunca pone de manifiesto quién ni cómo atribuye los puntajes con los que se elabora este coeficiente. No es sorprendente, con este nivel de transparencia, que el kirchnerista Mario Ishii haya obtenido para José C. Paz, junto a otras municipalidades, el coeficiente más alto. La arbitrariedad que caracteriza la distribución entre las municipalidades del Conurbano también está presente en el “Distribuidor Provincias Argentinas”. Por ejemplo, a noviembre de 2010 se había beneficiado con el 70% de las cooperativas implementadas en las provincias a Tucumán, gobernada por el ultrakirchnerista José Alperovich.

La selección de agentes de implementación para que constituyeran las cooperativas no tuvo criterios menos arbitrarios que la selección de los distritos. El Ministerio de Desarrollo Social decidió implementar el programa “mediante el otorgamiento de subsidios a gobiernos provinciales, municipales y cooperativas de la Ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley 20.321”³⁴. En concreto esto llevó a que fueran los gobiernos provinciales y municipales y los movimientos piqueteros, quienes conformaran las típicas cuadrillas de trabajo municipal. Del total de cooperativas en el Conurbano, alrededor del 75% están manejadas directamente por los ejecutivos municipales, y en

³³Rodrigo Zarazaga (2014b), *op.cit.*

³⁴Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social.

torno al 25% por los movimientos sociales. Esta particularidad, que permite entes ejecutores tan diversos, tiene una razón de ser bien explicada por un director del programa:

El programa tiene, desde su origen, un doble fin: ocupar a los desocupados de la municipalidad que si no, no tienen qué hacer, y controlar a los intendentes. El segundo objetivo se consigue dando lugar a los piqueteros. Cuando se quiere debilitar o marcar la cancha a un intendente, entonces las cooperativas van para los piqueteros³⁵.

Como los Distribuidores determinan la cantidad de puestos a crear en cada municipalidad pero nada dicen acerca de la cantidad de cooperativas a adjudicar a cada uno de los posibles entes ejecutores, el gobierno nacional tuvo total discrecionalidad para implementarlas a través de intendentes o de piqueteros. Los intendentes alineados con el kirchnerismo recibieron el control de la mayor parte de las cooperativas a implementar en sus municipalidades; en cambio, aquellos intendentes no tan fiables para el gobierno vieron cómo gran parte de las cooperativas en sus distritos iban a parar a manos de movimientos piqueteros leales al kirchnerismo, especialmente del Movimiento Evita³⁶. Por ejemplo, los kirchneristas, Mario Ishii y Julio César Pereyra, recibieron el manejo de las cooperativas en José C. Paz y Florencio Varela respectivamente, mientras que el siempre díscolo Jesús Cariglino tuvo que resignarse a ver a más de la mitad de las cooperativas en su distrito en manos de movimientos piqueteros. La distribución de cooperativas a través

³⁵Entrevista personal con el autor.

³⁶El Movimiento Evita es uno de los movimientos piqueteros nacidos con la crisis de fines de los años noventa, cercano al peronismo de izquierda y al kirchnerismo. Su líder, Emilio Pérsico, fue subsecretario de Comercialización de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.

de distintos agentes ejecutores no buscaba un reparto ecuánime de las mismas sino crear un sistema de premios y castigos para mantener la lealtad de intendentes y líderes piqueteros.

Así como la selección de lugares y entes ejecutores no tuvo criterios objetivos y ecuánimes, tampoco los tuvo la selección de beneficiarios. El cooperativismo, que debía diferenciar al PRIST de otros programas condicionados en empleo de tipo municipal, quedó solo para los documentos del Ministerio. No se conformaron cooperativas sino cuadrillas de mano de obra municipal barata. No existió la horizontalidad ni la autonomía de gestión propia de las cooperativas. En rigor, se trató más de empleo municipal precario verticalmente organizado que de cooperativas. Las cuadrillas de beneficiarios del PRIST fueron armadas por los ejecutivos, provinciales o municipales, o por los movimientos piqueteros. Si la ANSES significa una cierta imparcialidad en la distribución de la AUH; los gobiernos provinciales, las municipalidades y los movimientos piqueteros no lo significan para la distribución del PRIST. El acceso al PRIST está supeditado a las necesidades políticas de estos entes ejecutores. Estas necesidades van desde la participación en marchas y piquetes hasta las pintadas y pegadas de afiches durante las campañas electorales.

Aunque el Ministerio prometía que incorporaría beneficiarios tras un riguroso análisis y entrevistas individuales con los candidatos, en la realidad fueron mayoritariamente los punteros quienes estuvieron encargados de seleccionarlos. El propio diseño institucional del programa parece estar pensado para hacerle un lugar al puntero, ya que asigna un

suelo más alto a un “capataz” encargado de “articular la cuadrilla”³⁷. Los punteros arman las supuestas cooperativas con su grupo de seguidores y suelen ocupar el puesto de capataz ellos mismos o designar en este a uno de sus seguidores más cercanos. De la totalidad de los punteros entrevistados, más de un tercio (42) distribuyó puestos en cooperativas. Los testimonios de los punteros que armaron cooperativas del PRIST confirman el acceso clientelar a las mismas. Una puntera de la zona oeste del Conurbano describía con exactitud cómo ella y su grupo accedieron a una cooperativa:

Vino el Secretario de Acción Social [de la municipalidad] y me dijo que había una movilización...que llevara gente. Yo le dije que estaba cansada porque nos daban siempre a cuentagotas y así no se puede trabajar. La gente tiene mucha necesidad en el barrio. Me dijo “trae a tu gente que están por salir más cooperativas”. Me daba 30 puestos para los míos. Fuimos y al final me dio 20, pero está bien. La gente recontenta. Están todos cobrando³⁸.

Todos los punteros reconocen poner “a su gente” o “a los del palo” en las cooperativas. Un puntero decía “las cooperativas son para los del mismo palo... no se las voy a estar dando a cualquiera que después me va dar la espalda, ¿no?”. Mientras que otro sostenía: “Los planes para los leales. Sería injusto anotar al que no estuvo cuando lo necesitaste...”

³⁷ Ministerio de Desarrollo Social, “Guía informativa”, recuperado en www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114.

³⁸Entrevista personal con el autor.

¿qué pensarían los demás?”³⁹. Si el acceso a la AUH no responde a criterios partidarios, la del PRIST lo hace claramente.

Ronconi y Zarazaga⁴⁰ muestran, recurriendo a la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, que los punteros discriminan también en la distribución del PRIST en contra de las familias con más niños y niñas menores de 18 años en términos relativos, porque los mismos no tienen edad de votar. Confirmando el marco teórico del presente trabajo, los autores señalan además que esta distorsión no existió en el caso del PJJH. Mientras que el PRIST es un programa de alcance muy limitado, el PJJH fue cuasi universal (ver cuadro 2) por lo que no estableció incentivos para la discriminación clientelar en el acceso. Una diferencia crucial entre el PJJH y el PRIST es que en el primero no se estipuló de antemano un cupo limitado de beneficiarios como sí se hizo con el segundo. Coincidentemente un puntero relataba en tono jocoso: “...me cansé de meter gente en el Plan Jefes...ya no tenía a quién meter. Me llamaban de la Municipalidad para decirme que tenían más cupos y yo no sabía a quién meter. Ya tenían todos. Ni sabíamos en qué ponerlos a laburar”⁴¹. Si bien ambos programas impusieron condicionalidades en el empleo, el PJJH al ser cuasi universal no fue clientelar en el acceso, mientras que el PRIST, por el contrario, al ser limitado en el alcance, sí lo es.

³⁹Regularmente los entrevistados se refieren al Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST) como “el plan”, incluso en ocasiones lo siguen llamando “Plan Jefes” o “Trabajar”. Obviamente la distinción declarada por el Ministerio entre el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST) y los anteriores programas de empleo no es percibida por quienes los manejan en el día a día.

⁴⁰Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi, “The tragedy of clientelism: Opting children out”, *Working Paper*N° 1, CIAS, Buenos Aires, 2013.

⁴¹Entrevista personal con el autor.

Condicionalidades del PRIST y clientelismo en el mantenimiento

A cambio del ingreso que reciben, los beneficiarios del PRIST deben prestar 35 horas de trabajo semanal en las llamadas cooperativas e invertir cinco horas semanales en su propia capacitación. La realización de tareas municipales supone que la gestión de las cooperativas descansa en gran parte en los gobiernos municipales. Si la ANSES como órgano de gestión no tiene incentivos para manejar clientelaramente el mantenimiento de la AUH, distinto es el caso de los intendentes. Estos ven en las cuadrillas de trabajo no solo mano de obra barata para la gestión, sino también para sus aparatos electorales. Por eso nombran a sus punteros como capataces de las cooperativas. Mientras que la verificación de las condicionalidades de la AUH exige profesionales de la salud y la educación; en el caso del PRIST es suficiente con jefes o jefas de cuadrilla como los de los anteriores planes condicionados en empleo de tipo municipal. El Ministerio requiere que cada cuadrilla tenga un capataz encargado de verificar que se cumplan las condicionalidades pero no exige que estos tengan formación alguna.

Como capataces o jefes de cuadrilla, los punteros están encargados de controlar la asistencia de los beneficiarios y la realización de las tareas. Tienen el poder de pedir la baja en caso de que el cooperativista no asista o no cumpla con sus tareas. Dado que el PRIST es un ingreso fundamental para sus beneficiarios, se comprende fácilmente que los punteros puedan usar el poder de agente de verificación para cumplir con los objetivos en los que son evaluados por sus jefes. Pueden amenazar a los beneficiarios con retirarlos del programa sino responden a sus requerimientos políticos e, incluso, económicos. Es común que los punteros pidan a sus beneficiarios que asistan a marchas políticas, los ayuden a

hacer campaña repartiendo boletas, realizando pintadas y pegando carteles, y voten por sus jefes o jefas. De los punteros entrevistados que distribuyen puestos en las cooperativas PRIST, 40 reconocen que los beneficiarios asisten a las marchas políticas para apoyar a sus jefes o jefas. Suelen inmediatamente aclarar que los beneficiarios no son obligados y que asisten voluntariamente; sin embargo, en general no dudan en clasificar como “traidor” al beneficiario que no asiste o que, peor, asiste a la marcha de un opositor. Un puntero que exigía a “sus cooperativistas” acudir a los actos políticos del intendente explicaba:

Me parece bien que la gente que está trabajando en las cooperativas tenga que participar en nuestros actos políticos. El mismo nombre “cooperativa” indica que así debe ser, yo coopero con ellos y ellos tienen que cooperar conmigo⁴².

Tampoco perdonan fácilmente los punteros cuando los beneficiarios se muestran poco colaboradores con la campaña electoral o trabajan para un opositor. Un puntero explicaba:

...la gente es agradecida porque sabe de dónde come y que no van a tener adónde ir... pero a veces pasa que te apuñalan por la espalda. En la última campaña me encuentro a la Nelly [una vecina] y venía por la calle repartiendo boletas [de un candidato opositor]. No sabía cómo esconderlas. Y eso que yo le anoté a dos hijos en el plan⁴³.

Cuando les preguntaba a los punteros qué hacían al descubrir que un beneficiario del PRIST apoyaba a otro candidato que no fuera el de ellos, repetían respuestas tales como:

⁴²Entrevista personal con el autor.

⁴³Entrevista personal con el autor.

“nunca más los ayudo”, “fueron” o “les corto el oxígeno”. Los cooperativistas prefieren seguir a sus punteros para asegurar la continuidad del beneficio. Los punteros se encargan de recordarles asiduamente a los beneficiarios que para que el plan continúe y ellos sigan recibiendo su sueldo, es necesario que su jefe o jefa se mantenga en el poder. Les recuerdan que un nuevo intendente indefectiblemente traerá “otra gente”.

El poder que les permite a los punteros conseguir apoyo político de los beneficiarios, les permite también extraer réditos económicos. Todos los punteros acusaron a los demás punteros de quedarse con un porcentaje del sueldo de los cooperativistas, e incluso un 14% (ocho) admitió recibir de los beneficiarios entre el 10% y el 50% de sus sueldos. Un puntero declaraba: “Peaje cobramos todos; no les crea si le dicen otra cosa. Yo solo le pido el 10% a los cooperativistas, pero algunos inmorales son capaces de pedir hasta el 50%”⁴⁴. A menudo los punteros acuerdan con los beneficiarios retener el 50% de sus ingresos a cambio de no tener que asistir. Esto permite a los beneficiarios obtener un ingreso a la vez que realizar trabajos en negro. Este tipo de arreglo no es prevenido por el hecho de que las contraprestaciones sean depositadas en cuentas personales a las que los cooperativistas tienen acceso mediante una tarjeta bancaria. Los punteros exigen a los beneficiarios que les lleven el monto acordado. Como es común que los punteros reciban un porcentaje de los sueldos de los cooperativistas a cambio de excusarlos por no acudir a trabajar, el programa Argentina Trabaja es conocido familiarmente como “Argentina Descansa”. Un directivo del programa indicó que la inasistencia de los beneficiarios estaría

⁴⁴Entrevista personal con el autor. De Sena y Chahbenderian presentan evidencia del mismo fenómeno desde el lado de los beneficiarios. Angélica De Sena y Florencia Chahbenderian “Argentina, ¿trabaja?”, *Polis* 30, 2011, 2-13.

en el orden del 50%, y que “la mayoría de las veces quienes faltan es porque tienen un arreglo con los coordinadores. Les dan parte del salario a cambio de que el coordinador los ponga como presentes cuando faltan”⁴⁵. Los punteros declararon que este tipo de arreglo ya era común en el PJJH.

En síntesis, el diseño institucional del PRIST, que impone como condicionalidad al beneficiario realizar trabajo de tipo municipal, favorece el clientelismo en el mantenimiento. Otorga a los punteros el poder de decisión sobre la permanencia de los beneficiarios en el programa y estos utilizan este poder no solo para alcanzar sus objetivos políticos sino también para engrosar sus ingresos.

Incentivos electorales de la AUH y el PRIST

¿Qué llevó al gobierno nacional a lanzar casi simultáneamente un programa ecuaníme como la AUH y otro clientelar como el PRIST? El análisis de los resultados de las elecciones legislativas de 2009 permite esbozar una respuesta. Luego de haber ganado las elecciones presidenciales en 2007 con el 45,28%, el kirchnerismo perdió en 2009 más de 14 puntos porcentuales, empatando en torno al 31% con el Acuerdo Cívico y Social. La merma de votos se debió fundamentalmente a los malos resultados en los cinco distritos más importantes del país. El kirchnerismo perdió en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe (lugares donde había triunfado en 2007), Córdoba y ciudad de Buenos Aires. En Córdoba y Santa Fe apenas logró el 10% de los votos. Para el kirchnerismo, el punto más

⁴⁵Entrevista personal con el autor.

incómodo de esta elección fue la derrota de Néstor Kirchner como candidato a diputado en la provincia de Buenos Aires frente a Francisco de Narváez. Si bien el empresario solo le había sacado una diferencia de algo más del 2%, el fracaso en el tradicional bastión del peronismo hacía presagiar el final del kirchnerismo para las próximas elecciones presidenciales de 2011. El kirchnerismo había perdido en la provincia de Buenos Aires en tan solo dos años casi un millón de votos.

Uno de los datos que saltó a la vista tras la derrota electoral fue el inusual corte de boleta en el Conurbano. En 22 municipios las listas del FPV con los candidatos para los respectivos concejos deliberantes apoyadas por los intendentes obtuvieron porcentajes mayores a los obtenidos por Néstor Kirchner como candidato a diputado nacional por la provincia de Buenos Aires. Como lo muestra la tabla 1, en once municipalidades la diferencia fue mayor al 4%.

El corte de boleta dejó al manifiesto que ante el riesgo de que Néstor Kirchner los arrastrara a la derrota, algunos de los intendentes del Conurbano habían decidido relajar su lealtad hacia el ex presidente. Como el sistema electoral con el que se eligen concejales favorece desproporcionadamente con más escaños al ganador; de hacer una mala elección, los intendentes corren el riesgo de perder el control de sus concejos deliberantes. Un concejo deliberante adverso puede enfrentarlos con la difícil situación de no poder aprobar el presupuesto municipal o, peor aún, la destitución. Dado que para los intendentes asegurarse el control del concejo es una prioridad, algunos de ellos no dudaron en ponerse al reguardo de la posible derrota de su frente. En algunos municipios, los intendentes repartieron boletas con la lista de sus candidatos unida tanto a la de

Kirchner como a la de De Narváez, de modo que los votantes pudieran elegir el candidato a diputado que quisieran sin dejar de votar por ellos en el nivel municipal. Otros, por su parte, no tomaron claro partido y repartieron a los votantes sus listas para concejales sin boleta alguna para diputados. No faltaron quienes se las ingeniaron para poner no solo a los candidatos a concejales de la lista del FPV, sino también a los candidatos de la lista opositora que encabezaba De Narváez. Todo fue válido para separarse de los malos resultados y no perder el control del territorio. El juego de los intendentes fue tan claro que el intendente kirchnerista de José C. Paz, Mario Ishii, declaró furibundo que renunciaba a su cargo para “ir a verles la cara a los traidores”⁴⁶.

Recuperar caudal de votos masivamente y control sobre el aparato en el Conurbano Bonaerense que concentra el 27% del electorado nacional, fueron objetivos centrales del kirchnerismo tras el resultado electoral de 2009. La AUH y el PRIST formaron parte de las estrategias del gobierno para alcanzar estos objetivos.

La AUH fue importante como política pública para recuperar terreno electoral. Una política social universal le era un instrumento para recuperar votos de manera masiva, en los distritos más importantes del país. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán concentran alrededor del 54% de las AUH, y justamente estas provincias aglutinan cerca del 60% de los votantes del país. Como afirma Cicciaro, “en el marco de una derrota impulsada por el mal rendimiento electoral en los grandes distritos, un criterio de política social cuasi universal se convierte en un

⁴⁶ Nicolás Wiñazki, “Ishii presentó la renuncia y afirma que hubo ‘traidores’”, *Clarín*, 3 de julio de 2010. Recuperado en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/07/03/elpais/p-01951800.htm>

criterio electoralmente redituable”⁴⁷. Esto se debe a que la AUH como todo PTMC, al transferir efectivo, mejora el ingreso y la capacidad de consumo de sus beneficiarios suscitando su apoyo electoral⁴⁸.

Si bien todos los estudios sobre el impacto en el ingreso tienen el problema de no contar con el término de comparación contra fáctico, es decir, ignoramos cuál sería el nivel de ingreso si no existiera la AUH, existe un gran consenso en que transferir efectivo directamente mejora los ingresos y la capacidad de consumo de los hogares beneficiados⁴⁹. Salvia *et. al*⁵⁰ comparan a través de un estudio cuasi experimental los ingresos de un grupo de hogares con AUH con un grupo de control de hogares elegibles pero sin AUH. Encuentran que los hogares con AUH tienen un incremento del 8,6% en su ingreso, comparado con los que no lo tienen. Si bien puede decirse que los montos de la AUH están lejos de significar la total inclusión económica de los beneficiarios, de todos modos, tienen efectos positivos sobre sus ingresos. El efecto positivo en el ingreso se traslada sobre el nivel de pobreza e indigencia⁵¹. La mejora del ingreso y la consecuente

⁴⁷Javier Cicciaro, “La política de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso: los casos del Bolsa Familia de Brasil y la Asignación Universal por Hijo de Argentina”, Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2011, 74.

⁴⁸Marco Manacorda, Edward Miguel y Andrea Vigorito, “Government Transfers and Political Support”, *American Economic Journal: Applied Economics* N°3 (3), 2011, 1-28. Ana De la O, “Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico”, *American Journal of Political Science* N°57 (1), 2013, 1-14. César Zucco Jr. (2013), *op.cit.*

⁴⁹Juan Martín Bustos y Soledad Villafañe, “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”, *Serie de Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* N°10, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2011, 175-219. ANSES, recuperado en: <http://www.anses.gob.ar/>

⁵⁰Agustín Salvia, Ianina Tuñón y Santiago Poy, “Desafíos teórico-metodológicos de los estudios de evaluación de impacto de programas sociales: el caso de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina”, *IV Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*, Costa Rica, 2014.

⁵¹Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces (2010), *op.cit.*

reducción de la pobreza que significa la AUH explican, en parte, la recuperación electoral del kirchnerismo en 2011.

El problema que plantea este efecto electoral es que podría acarrear una falta de incentivos para introducir reformas estructurales en la provisión de servicios públicos. Que la AUH no sea clientelar y haya mejorado la situación social de un tercio de los niños/as en Argentina, no significa que haya traído su plena integración ni la superación de las barreras estructurales para su desarrollo humano. Al transferir ingresos y suscitar apoyo electoral podría limitar los reclamos, y a su vez los incentivos, para que se brinden estos servicios. Paradigmático es el caso de la condicionalidad en educación. La AUH supuso una reducción de 5,8 puntos porcentuales de la no asistencia escolar entre los niños/as pertenecientes al grupo de tratamiento frente a sus pares del grupo de comparación⁵². Este efecto se debe sobre todo a jóvenes que se inscriben en el secundario. Sin embargo, el problema no es solo la tasa de escolaridad sino la calidad educativa que reciben niños, niñas y adolescentes. En las pruebas PISA 2012 que lleva adelante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Argentina ocupó el lugar 59 entre 65 países. Descendió un escalón con respecto a la prueba anterior y solo Túnez, Jordania, Colombia, Qatar y Perú quedaron detrás. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la falta de vacantes es un problema grave al comienzo de todos los años académicos que ha llegado hasta la justicia. La AUH impone a sus beneficiarios como condición la escolaridad pero luego no siempre se les brinda una educación pública de calidad. Más allá de sus

⁵²Agustín Salvia, Ianina Tuñón y Santiago Poy (2014), *op. cit.*

efectos electorales, si la AUH no va acompañada de servicios públicos de calidad se convierte en un mero paliativo.

Si la AUH fue funcional a recuperar caudal de votos masivamente, el PRIST lo fue a recuperar el control sobre el aparato del Conurbano, especialmente como instrumento para premiar o castigar a sus intendentes. Como todos los planes de empleo municipal, el PRIST es un recurso fundamental para los intendentes para armar y mantener sus redes de punteros y grupos de apoyo. Con el PRIST les pagan a sus punteros y seguidores para que controlen políticamente el territorio. Si en sus manos es un poderoso instrumento, cuando los administran sus opositores municipales son una clara amenaza. Al determinar el Ministerio de Desarrollo Social que las cooperativas podían ser canalizadas tanto por las municipalidades como por los movimientos sociales, se aseguró una herramienta de disciplinamiento político. Los intendentes que no dieran muestras de lealtad verían las cooperativas en manos de los movimientos sociales leales al Poder Ejecutivo Nacional. Por tener un alcance mucho más limitado que la AUH, el PRIST no trae aparejado el mismo caudal de apoyo electoral; sin embargo, es instrumental a la necesidad del Poder Ejecutivo Nacional de mantener control sobre los jefes municipales del Conurbano.

Conclusión

Los PTMC son la innovación más relevante en materia social de las últimas décadas. Por las promesas que implican han sido recibidos con gran aprobación por las entidades internacionales de financiación, los gobiernos y a menudo también por los académicos. La

ola de reputación que adquirieron, sin embargo, no debiera velar algunos de sus límites. No todos los PTMC implican los efectos sociales deseados, no siempre el marco institucional es el más propicio para su implementación, y no parecen suficientes por sí mismos para lograr la inclusión económica y social de los más vulnerables.

Como muestra este trabajo, en el contexto argentino, los programas más limitados en alcance son más proclives al clientelismo en el acceso que los universales; y los condicionados en empleo de tipo municipal, más proclives al clientelismo en el mantenimiento que los condicionados en salud y educación. En un país como Argentina, con marcos institucionales débiles, los programas de transferencias monetarias condicionadas en empleo de tipo municipal terminan indefectiblemente favoreciendo las prácticas clientelares. Este tipo de condicionalidad requiere el involucramiento de las municipalidades para gestionar los trabajos, y de los jefes y jefas de cuadrillas para verificar su realización. Esta combinación termina dando poder a los punteros sobre los beneficiarios. La evidencia sobre la ya larga lista de programas de este tipo implementados en Argentina muestra que se han caracterizado por el clientelismo en el acceso y/o el mantenimiento. Si bien el alcance universal de este tipo de programas evita el clientelismo en el acceso, siempre son proclives al clientelismo en el mantenimiento. Para implementar un programa universal condicionado en empleo de tipo municipal sin punteros y evitar el clientelismo en el mantenimiento, el Estado necesitaría en las municipalidades un número enorme de capataces capacitados e imparciales. Solo el PRIST exigiría algo más de 4.000 personas capacitadas para ser capataces imparciales, dado que tiene 250.000 beneficiarios organizados en grupos de 60. Las posibilidades reales de

gestionar un programa universal y ecuánime condicionado en empleo de tipo municipal son nulas. Las dificultades para evitar la manipulación clientelar en este tipo de programas debieran llevarnos a pensar que es mejor implementar otro tipo de PTMC. Si la condicionalidad en empleo de tipo municipal se sigue imponiendo, se debe a que beneficia a los políticos que necesitan alimentar sus maquinarias políticas y a que hace más aceptable para el resto de los votantes la transferencia directa de ingresos a los desempleados. Para los votantes de clase media y alta la transferencia directa de ingresos a los más pobres se torna más admisible “si al menos hacen algo”. Curiosamente estos sectores son los más críticos de las prácticas clientelares; tal vez ignoren que una de las herramientas más poderosas de los punteros para hacer clientelismo es el condicionamiento de las transferencias al trabajo de tipo municipal.

Distinto es el caso de la AUH que, por ser universal, gestionada por la ANSES y contar con profesionales de la burocracia estatal para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades, es un PTMC ecuánime tanto en el acceso como en el mantenimiento. La AUH marca en este sentido un rumbo a seguir en materia de implementación de PTMC en la Argentina. Los PTMC universales y condicionados en salud y educación no introducen distorsiones clientelares. De hecho, al no ser clientelar, tener efectos sociales positivos y ser fructífera electoralmente, es muy difícil que este gobierno, o el que siga, encuentren las posibilidades o los incentivos para eliminar la AUH. Esto no implica que esté libre de todo límite. Para cumplir sus objetivos debe ir acompañada por servicios públicos en educación y salud de calidad que aseguren la integración plena de los beneficiarios en situación de riesgo socioeconómico. Las condicionalidades en salud y educación pierden

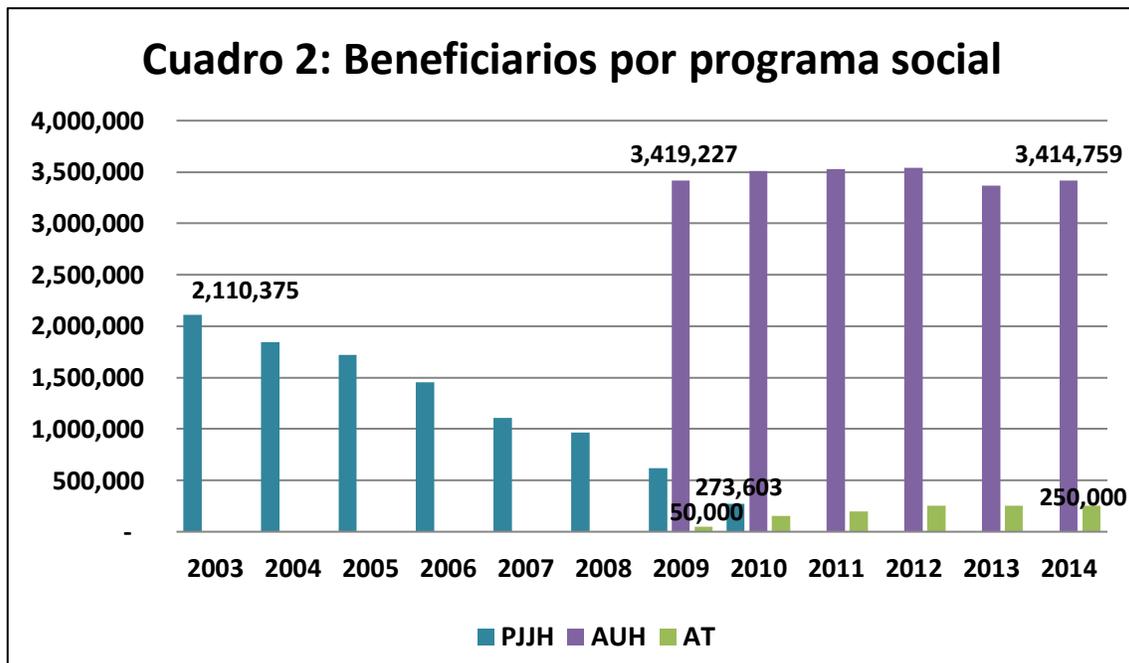
efecto si estos servicios no son de calidad. Paradójicamente, al transferir ingresos y suscitar apoyo entre los más vulnerables, la AUH podría tener el efecto de reducir la demanda por estas transformaciones. Sin servicios públicos de calidad, la AUH –como cualquier PTMC– se vuelve un mero paliativo sin impacto alguno sobre el desarrollo humano y la inclusión plena de los más pobres.

Cuadros y Tablas

Cuadro 1. Alcance y Condición de los Programas de Transferencias Condicionadas

Alcance Condición	Universal	Limitado
Salud - Escolaridad	Ecuánime (I)	Acceso Clientelar (II)
Trabajo Municipal	Mantenimiento Clientelar (III)	Clientelar (IV)

Cuadro 2: Beneficiarios por programa social



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y ANSES.

Tabla 1. Diferencias resultados electorales 2009 para 11 municipios del Conurbano

Bonaerense

Municipios	Concejales FPV (%)	Kirchner diputado (%)	Diferencia (pp)
Berazategui	58,89	42,25	16,64
Ensenada	47,93	33,45	14,48
Tigre	53,21	39,12	14,09
La Plata	34,74	21,34	13,40
Ezeiza	60,16	49,29	10,87
Almirante Brown	53,36	43,14	10,22
Pilar	46,78	38,08	8,70
Escobar	46,51	38,43	8,08
Hurlingham	40,25	33,68	6,57
Esteban Echeverría	47,51	41,52	5,99
Tres de Febrero	34,93	30,90	4,03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.