

El proceso de implementación de políticas públicas: “Políticas sociales de transferencia de dinero en La Calera durante Pandemia por Covid-19”

Antonella Giordano

giordanoanto4@gmail.com

I. A. P. C. Sociales, UNVM, Lic. en Ciencia Política

El proceso de implementación de políticas públicas: “Políticas Sociales de transferencia de dinero en La Calera durante Pandemia por Covid-19”

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de implementación de la política social de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19. Se toma como base que un proceso de implementación de políticas públicas consiste en la relación de tres dimensiones: contexto, trama de actores y recursos.

Para esta investigación se diseñó una metodología cualitativa en la cual se utilizaron dos técnicas de trabajo para la obtención de la información, la primera fueron las entrevistas semiestructuradas a diferentes personas que corresponden a cada grupo de nuestra trama de actores. La segunda fue el análisis documental que consistió en el estudio de los diferentes documentos que hacen al proceso de implementación de la política.

Dicho estudio reflexiona sobre que, si bien es factible que un escenario de excepción -como lo fue la pandemia por Covid-19- puede demandar proseguir una política pública que inició en el proceso de implementación, es importante hacer hincapié en que debe ser necesario la retroalimentación entre las diferentes etapas del ciclo vital de una política pública.

Palabras clave: Proceso de implementación, políticas públicas, actores, recursos, pandemia por Covid-19

Introducción

El tema de este trabajo final de grado consiste en un estudio sobre el proceso de implementación de las políticas sociales de transferencias de dinero llevadas a cabo por el Municipio de La Calera, durante el período 2020 y 2021 de Pandemia por Covid-19. Para el estudio de dichas intervenciones estatales se comprenderá a las políticas sociales desde el campo más amplio de las políticas públicas, particularizando en lo que se ha denominado proceso de implementación. El abordaje se realizará en la localidad de La Calera, que se encuentra ubicada a 18 Km de la ciudad de Córdoba en el departamento Colón.

El Municipio de La Calera, entre los años 2020 y 2021 debió atender a la situación pandémica, por lo que a partir de dicho contexto se fueron profundizando algunas de las diferentes políticas públicas que ya se estaban llevando a cabo y se adaptaron a la problemática que emergía. En dicho trabajo se evidencia que en la ciudad existía una gran demanda de bienes y servicios por parte de la sociedad, entre ellos, transferencias de dinero desde el Municipio donde, dicha transferencias fueron solo una transitoria solución a las necesidades económicas de los ciudadanos/as.

En ese sentido, lo que pretende resaltar esta investigación, es la interacción que se dio entre el Municipio de La Calera, los habitantes de la ciudad y otros actores estratégicos teniendo en cuenta el contexto excepcional en el que se desencadenó la política pública; analizando cómo a partir de dicha política social se intentó abordar el problema de crisis económica y social por causa de la Pandemia por Covid-19.

Por lo tanto, la pregunta-problema es la siguiente: ¿Cómo se ha configurado el proceso de implementación de las políticas sociales de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19?

Teniendo en cuenta dicho escenario es que el trabajo tiene como objetivo general analizar el proceso de implementación de la política social de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19. El cual deriva en diferentes objetivos específicos a tener en cuenta como:

- Examinar el contexto del proceso de implementación de las políticas sociales de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19.
- Identificar la trama de actores que intervinieron en el proceso de implementación de la política social de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19.
- Explorar los recursos económicos involucrados en el proceso de implementación de la política social de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19.

En esta reseña, por una cuestión de brevedad, sólo se aborda el tercer objetivo específico.

Marco teórico

En primera instancia se tomaron una serie de antecedentes: por un lado, con una mirada más internacional los cuales analizan las tres dimensiones del proceso de

implementación (actores, recursos, contexto). Por otro lado, con una mirada más nacional los cuales hacen referencia a la implementación de políticas públicas en la pandemia por Covid-19 en Argentina. De esa forma se utilizaron autores como: Silvia Cristina Caicedo-Muñoz (2018), Raquel Marina Alvarado Quetgles (2011), Victoria Ioshel Delgado Campos y Jorge Culebro Morenohan (2018), Giuseppe Manuel Messina (2022), Mariana Bernasconi, María Agustina Romero y Laura Golovanevsky (2020).

En cuanto al marco teórico del trabajo, como menciona Subirats (1994) existe un ciclo vital de políticas públicas que inicia con el surgimiento de los problemas y percepción de los mismos, su incorporación a la agenda política, la formulación de la política pública, la fase de implementación, y finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos. Sin embargo, esta perspectiva se debe ver como una referencia y no como un esquema rígido, ya que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de estas diferentes etapas, sino que puede suceder que una política pública comience por el proceso de implementación de acuerdo al contexto, prescindiendo momentáneamente de la formulación y planificación precisa de la etapa previa.

Por ello, el proceso de implementación se toma como una cadena de sucesos que inicia cuando se produce la decisión de intervenir en el problema y concluye cuando la enunciación de la política es abandonada, finalizada o transformada, lo que hace que el proceso de implementación suela tener un comienzo preciso, pero tiene un final difuso. El mismo proceso consiste en obtener resultados e impactos observables. No obstante, la implementación no se comporta de manera lineal ni estructurada.

Es así como dicha investigación se encarga de analizar las tres dimensiones claves a tener en cuenta en el proceso de implementación:

Recursos: Toda política debe suponer la movilización de poder, recursos (financieros, materiales, de bienes y servicios, administrativos) y capacidades que permitan garantizar la implementación.

Actores/as: Es necesaria la existencia de liderazgos que puedan contribuir a promover la coordinación y/o resolver problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación. Así como también la existencia de quienes llevan a cabo el proceso de implementación, ya sea desde la cuestión administrativa o los ejecutores principales de la acción. Además de la necesidad de la población receptora, siendo los/las protagonistas por el cual se desarrolla el proceso de implementación. Por ello es que tiene que haber una articulación, un trabajo en red, entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad, los/las ejecutores de la acción y quienes reciben la política pública.

Contexto: Los/las actores, nombrados en el atributo anterior, deben tener, además la capacidad para anticiparse a comportamientos y/o consecuencias en el contexto de incertidumbre que se pueda desarrollar con la política pública en curso.

Metodología

La estructura del trabajo se planteó de siguiendo una metodología cualitativa, de la cual se utilizaron dos técnicas para la recolección de información. La primera fueron las entrevistas semiestructuradas, realizadas a agentes estatales, referentes barriales e integrantes de organizaciones sociales de la ciudad de La Calera, involucradas en los años 2020 y 2021 en diferentes funciones vinculadas al proceso de implementación de las políticas públicas de transferencia de dinero. Entendiendo que el proceso de

implementación de esta política va mucho más allá que población receptora y agente estatal, sino que en función a los acercamientos que fui teniendo pude observar que había otros actores estratégicos que participaban del proceso de implementación, lo cual era importante estudiar su rol y función.

La segunda técnica, el análisis documental, del cual se tomaron varios documentos. A continuación se menciona cada uno de ellos:

- 1) El primer documento a analizar son las "Cartas" escritas por cada persona receptora de la política social que son dirigidas a un empleado o empleada estatal solicitando una "ayuda" a causa de la situación económica que presenta en el momento.
- 2) El segundo documento a analizar es el "informe socio-económico y ambiental" el cual lo realiza una profesional de trabajo social, la misma se encarga de ir al hogar solicitado y evidenciar la situación económica y social de esa familia.
- 3) El tercer documento a analizar es el "Decreto" el cual se publica todos los meses en el boletín oficial describiendo que se realiza la transferencia de dinero a la persona que lo solicitó (identifican a la misma) autorizando un cierto valor de dinero.
- 4) El cuarto documento consiste en la "orden de pago" realizada por parte de la Secretaría de Economía y Finanzas y el Tribunal de Cuentas dando cuenta que es bajo cierto número de decreto y para tal persona.
- 5) Por último, el quinto documento es el "comprobante de pago" por parte del municipio que se realiza a partir de cheques, donde tienen que firmar la persona solicitante y los integrantes del Tribunal de Cuentas.

Análisis

Como ya he mencionado anteriormente, solo analizaré un capítulo de los tres que tiene este trabajo final de grado. Dicho capítulo se lo nombra de la siguiente forma: "Recursos: El desafío de lo económico. Presupuesto, pago y seguimiento de la política".

Este apartado aborda los recursos económicos involucrados en el proceso de implementación de la política social de transferencia de dinero en el municipio La Calera durante el período 2020 y 2021 de pandemia por Covid-19.

La política surge en la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual al comienzo de cada año se le designa un presupuesto correspondiente. El proceso para determinar el presupuesto a cada Secretaría en la ciudad de La Calera consiste resumidamente en que el Ejecutivo establezca las prioridades gubernamentales del año a comenzar, las estrategias y los recursos para su cumplimiento. Pero, a modo de excepción, el decreto del presupuesto del año 2020 fue planificado sin tener en cuenta que a las pocas semanas comenzaría a estar en vigencia el ASPO a causa del contexto de emergencia sanitaria en contingencia. En consecuencia, ello derivó a la problemática de que la Secretaría de Desarrollo Social se habría encontrado excedida presupuestariamente a partir de la gran demanda de "solicitudes de ayuda" que ingresaban semanalmente.

Para el año 2021 con una visión -quizás- un poco más arraigada al contexto de Pandemia por Covid-19 se vuelve a plantear el presupuesto asignado para cada área. Sin embargo, el virus hizo que dicho contexto fuera una incertidumbre constante, ya que el contagio del mismo avanzaba de manera muy rápida en la sociedad. Por lo que derivó en

considerables desafíos sociales y económicos, dando como resultado un firme aumento en la cantidad de receptores/as de la política de transferencia de dinero.

Otro criterio que delimitó la transferencia de dinero fue la situación económica y social de los sujetos receptores. La gran mayoría de los solicitantes disponían de recursos económicos escasos y se encontraban afectados por el principio de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Esto se pudo evidenciar a partir del análisis de unos de los documentos como lo fueron las cartas. En las mismas se pudo analizar dos factores en común. Primero, todas fueron escritas a mano alzada en hojas de carpeta o de cuaderno A4. Segundo, en muchas de ellas dejaban un número de teléfono escrito mencionando al lado que dicho teléfono pertenecía a personas terceras que convivían en el mismo hogar, como esposa/o, hija/o, entre otros. De ese modo, este trabajo muestra cómo las cartas cobran un significado especial, ya que las mismas fueron “un medio destacado que habilita un acercamiento a la dimensión subjetiva del autor” (Barros, Morales, Reynares, Vargas, 2016: 240). Y además, fueron también un elemento que logró reflejar la realidad social y económica de cada persona solicitante.

A partir de lo observado, pudimos identificar que muchas de estas familias dependían como “ingreso fijo” de lo que les transfiriera el Estado a partir de diferentes programas o políticas públicas a nivel nacional, provincial o municipal. No obstante, estos sujetos complementaban esas transferencias junto con los ingresos que pudieran obtener producto de sus trabajos informales, ya que, gran parte de estas personas se encontraban realizando tareas de albañilería, tareas domésticas, vivían de changas, entre otros. Estos trabajos se vieron perjudicados a causa del contexto de emergencia sanitaria. Esta es una característica que forma parte de una representación económica y social de los sujetos receptores, es decir, según sus condiciones habitacionales, recursos económicos y fuente de ingreso se posicionan frente a la sociedad como ciudadanos/as que se encuentran bajo la línea de pobreza o bajo la línea de indigencia.

Por último, otro punto que se analiza en este apartado es sobre el monto de las transferencias donde la gran mayoría de los receptores/as recibía el monto de \$5.000 (cinco mil pesos). Es así como las transferencias de dinero se otorgaban con montos fijos para todos los sujetos receptores, salvo alguna excepción en particular que pudiera analizarlo de ese modo la trabajadora social y terminará de exigir un monto mayor o el necesario a la problemática en cuestión. En el trabajo se compara ese monto con el Salario Mínimo, Vital y Móvil de esos años con la intención de mencionar lo necesario que es actualizar los montos de transferencia de dinero en una política pública, ya que el costo de vida va aumentando en función al contexto del momento.

En este sentido, el Estado cumple con su carácter de interventor en la sociedad, pero el mismo debe serlo siempre en relación al contexto y a la realidad que lo remite con el objetivo de brindar las herramientas necesarias para que, quién reciba la política pública realmente pueda generar un crecimiento social y económico en la sociedad.

Conclusiones

Para finalizar podemos decir entonces que el proceso de implementación de una política pública es un proceso complejo que se conforma de tres principales factores que se entrelazan entre sí, ellos son: contexto, actores y recursos. Cada uno de ellos de manera conjunta van a ir formando y modificando -de acuerdo a sus desafíos- a dicho proceso.

Por lo que se vuelve importante re-pensar el proceso de implementación de las políticas sociales de transferencia de dinero. En este caso, de acuerdo a la dimensión analizada "recursos", podemos concluir que la identificación de cada etapa del ciclo vital de una política pública no implica reconocer una linealidad exhaustiva. Sino que a partir de observar los recursos es posible transversalizar su importancia con dichas etapas (los recursos suponen un componente central del proceso de implementación, pero también convocan a la planificación y construcción del problema). En ese sentido, mirar estos procesos de implementación nos permite generar nuevos aprendizajes a futuro en donde se revalorice el proceso del ciclo vital de una política pública. Es decir, la importancia de considerar una planificación previa que pueda derivar a mencionar con anterioridad los recursos necesarios para llevar a cabo una política, que identifique la trama de actores a involucrarse y que observe un contexto posible.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1991). *La Hechura de las Políticas*. Estudio Introductorio. Miguel Ángel Porrúa Grupo.
- Aguilar, L. (2007). *La implementación de las políticas*. L. F. A. Villanueva. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*, 11-31. Miguel Ángel Porrúa.
- Alessandro, M., Amaya, P., Dufour, G. A., & Jaime, F. M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Barros, M. M., Morales, M. V., Reynares, J. M., & Vargas, M. (2016). Las huellas de un sujeto en las cartas a Perón: entre las fuentes y la interpretación del Primer Peronismo. *Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*.
- Bernasconi, M., Romero, M. A., & Golovanevsky, L. (2021). Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia. *Trabajo y sociedad*, 22(36), 203-230.
- Caicedo-Muñoz, S. C. (2019). Formas organizacionales feministas en la implementación de políticas públicas. *Revista Estudios Feministas*, 27, e57211.
- Cena, R. B. (2023). *Sobre Emergencias Públicas y Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos en Argentina a 40 años del retorno democrático*. Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos.
- Delgado Campos, V. I., & Culebro Moreno, J. E. (2019). Política social y transferencia de políticas públicas. *Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México*. *Revista de el colegio de San Luis*, 9(20), 215-239.
- De Sena, A., & Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, 19-49. *Estudios sociológicos* Editora.
- De Sena, A., & Dettano, A. (2020). *Atención a la pobreza y consumo: Las intervenciones del "no alcanza"*. *Estudios Sociológicos* Editora.
- Nogueira, M. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Messina, G. M. (2022). La política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19: transferencias monetarias no contributivas, ingresos de los hogares y pobreza. *Población y sociedad*, 29(2), 104-129.
- Rodríguez, M. E. (2013). Partidos políticos y redes sociales en Argentina. *Diálogo Político*, 30(1), 73-99.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Cena, R y De Sena, A. (2017) *Políticas sociales y emociones: un abordaje crítico de los cuidados a partir de la experiencia Argentina de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos*. In // VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP.
- Cena, R. (2020). Pandemia por COVID-19 y los desafíos de avizorar/ocluir problemas sociales. Un análisis desde las políticas sociales como grafías. *AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, (9), 93-102.
- Cena, R. B. (2021). Imagen del Mundo y Políticas Sociales: reflexiones metodológicas en torno al análisis documental. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre cuerpos, emociones y sociedad*, 2(14), 81-93.