

# **El programa Ciudadanía Porteña: antecedentes y posiciones en torno a sus orígenes.**

Sofía Verena Pincione.

Cita:

Sofía Verena Pincione (2017). *El programa Ciudadanía Porteña: antecedentes y posiciones en torno a sus orígenes. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/200>

**XXI Jornadas de Sociología**  
**Recorridos de una (in)disciplina.**  
**La Sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera**

Mesa 21: Sociología de las Políticas Sociales  
Sub eje: La constitución de los “objetos” de intervención estatal

**El programa Ciudadanía Porteña: antecedentes y posiciones en torno a sus orígenes**

Sofía Pincione  
Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)<sup>1</sup>  
pincionesofia@gmail.com

**Resumen**

Desde fines de la década del noventa comienzos de 2000 tanto en América Latina como en otros continentes se desarrollan programas de transferencias condicionadas de ingresos como política social de reducción de la pobreza. En un contexto de legitimidad de este tipo de iniciativas, en 2005, durante la gestión de Jorge Telerman, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley de creación de un programa de transferencias condicionadas a nivel local: el programa “Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho”. El programa consiste en un subsidio mensual para aquellos hogares en situación de pobreza o indigencia con el objetivo de disminuir los niveles de desigualdad y pobreza. ¿Qué antecedentes abonaron las condiciones para la creación del programa? ¿Cómo se posicionaron los legisladores y legisladoras ante esta iniciativa? ¿Qué resistencias y voces disonantes se presentaron? ¿Qué consensos se generaron?

A partir del relevamiento de la legislación y de otros documentos oficiales, del análisis de la información de prensa así como de la revisión de evaluaciones institucionales, el trabajo se propone reconstruir los antecedentes y las posiciones de los distintos legisladores y legisladoras en torno al programa “Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho” en la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave: PTCI-Legislatura-Ciudadanía Porteña-antecedentes-posiciones

---

<sup>1</sup> La ponencia se enmarca dentro del proyecto de investigación dirigido por Vilma Paura: “Políticas Sociales en la Ciudad de Buenos Aires: paradigmas de intervención social, programas asistenciales y gestiones de gobierno, 1996-2015.” del Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

## 1. Introducción

En el año 2005 el Vicejefe de Gobierno la Ciudad de Buenos Aires Jorge Telerman presentó el proyecto de ley de creación del programa “Ciudadanía Porteña, con todo derecho”, el primer Programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) a nivel subnacional de la Argentina. Luego de un prolongado debate legislativo el 1 de diciembre de 2005 el programa logró institucionalizarse mediante la ley N° 1.878.

El surgimiento de este programa se entiende a partir de la lectura del contexto internacional y regional, ya que desde fines de la década del noventa tanto en América Latina como en otros continentes se comenzaron a desarrollar PTCI como política social de reducción de la pobreza.

Si bien Ciudadanía Porteña puede ser considerado el primer PTCI de la Ciudad de Buenos Aires<sup>2</sup> es posible rastrear una serie de iniciativas antecedentes que permiten comprender el surgimiento del mismo, como el programa “Vale Ciudad” de Apoyo al Ingreso Ciudadano mediante Asistencia Alimentaria y la “Ley de Inclusión Social de la Niñez”. Estas iniciativas fueron debatidas en la Legislatura por distintos bloques políticos que presentaron sus posiciones y apelaron a distintas nociones, estrategias y justificaciones con respecto al desarrollo de este tipo de programa en la Ciudad de Buenos Aires.

¿Qué antecedentes abonaron las condiciones de surgimiento del programa? ¿Cómo se posicionaron los distintos legisladores y legisladoras ante esta iniciativa? ¿Qué resistencias y voces disonantes se presentaron? ¿Qué consensos se generaron?

El objetivo de esta ponencia es reconstruir los antecedentes y las posiciones de los actores políticos en torno al programa Ciudadanía Porteña, identificando las iniciativas antecedentes que contribuyeron al surgimiento del programa y las distintas posiciones de los legisladores y legisladoras en el momento de debate, para comprender cuáles fueron las cuestiones en discusión, qué posicionamientos tenían los distintos bloques políticos, que ideas se impusieron y cuáles se cristalizaron finalmente en la legislación.

La metodología de abordaje del trabajo es el análisis cualitativo de la versión taquigráfica de los debates legislativos comprendidos entre los años 2004 y 2005, la lectura de diversas notas de prensa de los diarios La Nación y Página 12, así como también de documentos institucionales del Gobierno de la Ciudad y la Legislatura para complementar el análisis.

---

<sup>2</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue el primer programa de transferencias de ingresos no remunerativo a nivel nacional creado en el 2002 por el gobierno de Eduardo Duhalde, destinado a jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores, que otorgaba a los destinatarios un ingreso a cambio de una serie de contraprestaciones laborales.

## **2. Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI)**

Los programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos (PTCI) de carácter no contributivo se instalaron con cierta centralidad en los esquemas de protección social en América Latina desde inicios del nuevo milenio. Han sido considerados positivamente por su efecto de reducción de la pobreza y su potencialidad para impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La estructura de los PTCI consiste en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema con hijos, con la condición de que estas cumplan con ciertas obligaciones asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (CEPAL, 2011).

Los compromisos requeridos se relacionan principalmente con las áreas de educación y salud, es decir, la asistencia de los niños, niñas y adolescentes a la escuela y los centros de salud.

La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, más que los individuos que la componen, y en su interior se asigna un papel protagónico a la mujer.

En la gran mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia, en particular de sus hijos. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, en algunas ocasiones, actúan como promotoras de los programas. Son ejemplos de este tipo de programas, Oportunidades (ex Progresá) en México, el Bolsa Familia en Brasil, y el Chile Solidario, entre otros de América Latina.

En 1997 fue lanzado en México el programa pionero “Programa de Educación, Salud y Alimentación” (Progresá), que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza, transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud.

Desde 1997 los PTCI no solo consiguieron crecer en número, sino que también lograron consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y su alcance geográfico y, en muchos casos, asegurar su institucionalización dentro de la política social de cada país (CEPAL, 2011).

### **3. El programa Ciudadanía Porteña: antecedentes y posiciones**

#### **3. 1 Marco conceptual**

El abordaje analítico que el trabajo propone para estudiar los antecedentes y las posiciones de los distintos actores políticos en torno al surgimiento del programa Ciudadanía Porteña se basa en la relevancia que asume la perspectiva micro en el estudio de los procesos de construcción de la política social. Es decir, pensar los debates legislativos como un espacio donde se cristalizan las distintas posiciones de los legisladores y legisladoras que si bien representan a una fuerza política también tienen ciertos criterios morales y de justicia (Perelmiter, 2015) desde los cuales ven el mundo e intentan imponer como comunes al resto de la sociedad a través de la institucionalización de las leyes.

Los debates legislativos pueden ser considerados el cristal que permite vislumbrar y construir un clima de ideas, en el que circulan ciertos paradigmas, que se contraponen, superponen, complementan y que el encuentro de las distintas voces deja entrever ciertos consensos y disidencias. De esta manera, se entiende la legislación como resultado de momentos, situaciones y disputas, en el que en un momento determinado una visión se impuso sobre otras que quedaron relegadas al olvido (Paura, 2016).

A través de los debates legislativos se puede reconstruir un clima de ideas en el que es posible identificar los discursos que se mueven, los que predominan, los que están ausentes, y los criterios se utilizan para justificar las posiciones.

En esa reconstrucción del clima de ideas, el trabajo pone el foco principalmente en los criterios políticos, morales y de justicia (Perelmiter, 2015), que los legisladores y las legisladoras asignan a los sujetos destinatarios de la política social, a su relación con el Estado y a las formas de intervención.

Desde esta perspectiva, el Estado no se considera un ente monolítico que interviene de manera unidireccional sobre la realidad, sino un entramado de actores e intervenciones complejas que se desarrollan y resignifican permanentemente (Perelmiter, 2012).

Los modos de justificación de las posiciones de los legisladores y las legisladoras se asocian a diversos valores morales que son particularmente visibles en situaciones de disputa. Estos momentos de debate obligan a los actores a explicitar qué principios de justicia utilizan en la construcción de sus posiciones, y los hacen dialogar con criterios morales diferentes.

En el debate legislativo del programa Ciudadanía Porteña, ¿Qué criterios de justicia atraviesan los discursos de los legisladores y las legisladoras? ¿Qué valores morales están presentes? ¿Cómo

piensan la política social? ¿Qué opinan sobre el clientelismo político? ¿Hay perspectiva de género en el debate?

La elección de una perspectiva en clave de proceso nos permite abrir la mirada y comprender las transformaciones de los programas sociales desde su surgimiento hasta su consolidación a través de las distintas modificaciones y persistencias.

Por último, el concepto de aprendizajes institucionales permite leer el programa Ciudadanía Porteña como resultado de una serie de iniciativas estatales en las que se pueden encontrar continuidades e innovaciones pero que se desarrollan como un continuum y no como un hecho único y acabado. A partir de la mirada de proceso es posible identificar programas antecedentes que contribuyeron a la creación del Ciudadanía Porteña y que permiten comprender sus características actuales.

### **3.2 Metodología**

La estrategia metodológica utilizada en el trabajo fue el análisis cualitativo de fuentes secundarias a partir de la versión taquigráfica de los debates de los programas Vale Ciudad, Ley de Inclusión Social de la Niñez y Ciudadanía Porteña desde 2004 hasta 2005.

Como señala Magallón Hernández (2014) los métodos cualitativos son de utilidad para desentrañar la manera en que los legisladores o la burocracia deciden entre políticas o valores en disputa, y para conocer los intereses que están detrás de la configuración de una determinada acción de gobierno.

Para el análisis se ha recurrido también a la lectura de diversas fuentes secundarias como notas de prensa de los diarios La Nación y Página 12, y documentos institucionales del Gobierno y la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

### **3.3 Antecedentes y posiciones**

En un análisis socio histórico sobre la génesis del programa Ciudadanía Porteña es posible reconocer dos programas antecedentes claves: “Vale Ciudad” de apoyo al ingreso ciudadano mediante asistencia alimentaria a través del Decreto 1646/02 y luego institucionalizado en la ley N° 1506 el 28 de octubre de 2004, y la “Ley de Inclusión Social de la Niñez” sancionada el 14 de abril de 2005 mediante la ley N° 1669.

El programa Vale Ciudad fue creado por decreto en el año 2002 en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su surgimiento se vincula con el contexto de crisis y emergencia alimentaria que sufrían grandes sectores de la población en la

Ciudad como consecuencias del estallido de la profunda crisis económica, política y social de diciembre de 2001<sup>3</sup>.

Durante los años 2001 y 2002, a raíz del impacto generado por la crisis, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires priorizó la intervención sobre familias en situación de vulnerabilidad. Esta priorización se efectivizó a través de distintos programas, entre ellos el Vale Ciudad. Sin embargo, el programa funcionó únicamente como experiencia piloto en el ámbito del Centro de Gestión y Participación N° 3<sup>4</sup>, hasta el año 2004 en el que la legisladora Sandra Bergenfeld del Bloque Juntos Por Buenos Aires<sup>5</sup> presentó el proyecto para convertirlo en ley y de esta manera universalizar el beneficio a todos los habitantes de la Ciudad. El 28 de octubre de 2004 la Legislatura debatió y aprobó por el voto de 40 legisladores y legisladoras la ampliación del programa a 147 mil familias en situación de emergencia alimentaria.

El programa Vale Ciudad tenía como objetivo *“priorizar la autonomía familiar a partir del incremento del ingreso para la satisfacción de las necesidades básicas alimentarias y promover el desarrollo económico local a partir del direccionamiento del consumo familiar a los pequeños comercios, ferias de la zona y las formas cooperativas, garantizando la soberanía en la elección del consumo. La titularidad del beneficio recae en la Jefa o Jefe de Familia o en quien ostente la calidad de Jefe del Hogar. En caso de que la familia sea biparental la titularidad del beneficio recaerá en la mujer.”* (Ley N° 1506, 2004)

En el debate legislativo de institucionalización del programa mediante la Ley N° 1506 en el año 2004, el rasgo identificado como de gran avance en relación a los programas antecesores fue la entrega de chequeras canjeables y no de canastas o cajas, lo que le permite una mayor autonomía a las familias en la elección de los alimentos. Sin embargo, desde algunos bloques presentaron la propuesta de la tarjeta magnética al igual que se estaba realizando en el nivel nacional con el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, pero no tuvo el consenso necesario. La diputada Acuña del Bloque Frente Compromiso para el Cambio<sup>6</sup> expresaba *“Nosotros sí proponemos la transferencia directa de ingresos en cabeza de la jefa o jefe de hogar, porque creemos que es el método más transparente para las políticas sociales. Lo que proponemos es que se extienda a todos los sectores pobres y no que se sigan manteniendo las cajas alimentarias, que lo único que hacen es*

---

<sup>3</sup> La crisis de 2001 fue una crisis económica, política, social e institucional, potenciada por una revuelta popular generalizada que causó la renuncia del entonces presidente de Argentina Fernando de la Rúa, dando lugar a un período de inestabilidad política durante el cual cinco funcionarios ejercieron la Presidencia de la Nación.

<sup>4</sup> Los Centros de Gestión y Participación Comunales son las actuales 15 comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de unidades descentralizadas de gestión política y administrativa que, en algunos casos, abarcan a más de un barrio porteño.

<sup>5</sup> Bloque presidido por Diego Santilli que responde al Partido Propuesta Republicana (PRO).

<sup>6</sup> Alianza electoral establecida en la Ciudad de Buenos Aires en junio de 2003, integrada por los partidos Justicialista, Federal, Autonomista, Demócrata, Acción por la República y Demócrata Progresista, que sostuvo la candidatura de Mauricio Macri para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es el antecedente inmediato del partido Compromiso para el Cambio creado en 2005 y renombrado como Propuesta Republicana (PRO) en 2008.

*limitar la autonomía de la familia, limitar la dignidad de la familia, y no permiten que las personas puedan, por lo menos, seleccionar a qué asignar sus recursos.” (DLBA<sup>7</sup>, 28/10/2004)*

Del mismo modo, el vicepresidente de Compromiso para el Cambio Rodríguez Larreta en una nota para el diario La Nación abonaba la idea de la bancarización del programa: *"Primero, en lugar del Vale Ciudad debería repartirse una tarjeta magnética. Es mejor porque contiene información y le permite al beneficiario sacar plata en efectivo y usarla para lo que él quiera. Además de comida, la gente necesita ropa y remedios, por ejemplo. Y con el Vale Ciudad no podrá acceder a ellos (La Nación, 28/10/2004).*

En estas propuestas de bancarización del programa es posible identificar un criterio de justicia que reconoce la autonomía de las familias en la elección de los alimentos como un valor positivo que es necesario promover y viabilizar a través de mecanismos de transferencias de ingresos.

Si bien todos los bloques políticos reconocen como un gran avance la promoción de la autonomía de las familias a través de las chequeras, el tema que también aparece como relevante en el debate y que reconocen la mayoría de los bloques es que este mecanismo permite una mayor “transparencia” en la implementación de los programas y combate el clientelismo político.

La “lucha contra el clientelismo político” se fue instalando en las agendas políticas en el contexto de establecimiento de los PTCI, asociado al uso de los bienes públicos con fines políticos, a la ineficiencia económica y a la perversión de los principios del fortalecimiento de la sociedad civil promovidos por las nuevas políticas sociales (Vommaro, 2016).

El problema del clientelismo político atraviesa todo el debate y se impone fuertemente como una cuestión a resolver. La diputada Bergenfeld del bloque Juntos Por Buenos Aires<sup>8</sup> expresaba: *“Debemos sentirnos orgullosos de que a partir de hoy y progresivamente en este distrito se terminen las cajas acumuladas en placares, las cuales negocian y cobran en las villas, punteros políticos que deciden sobre la vida, la muerte y la alimentación de la gente.” (DLBA, 28/10/2004)*

Desde el bloque Frente para la Victoria<sup>9</sup>, si bien hay un reconocimiento a la problemática del clientelismo político la propuesta es diferente y se basa en un sistema universal en el que se otorgue un ingreso ciudadano. En palabras del legislador Kravetz, miembro del bloque, *“Nuestra propuesta para la Ciudad –que no es igual a la propuesta del ARI<sup>10</sup>, sino que es parecida– se relaciona con un sistema universal en el cual haya un ingreso familiar que permita acceder no sólo a los*

---

<sup>7</sup> DLBA: Debate Legislativo Buenos Aires

<sup>8</sup> Bloque presidido por Diego Santilli que responde al Partido Propuesta Republicana (PRO).

<sup>9</sup> Es una coalición política argentina de orientación kirchnerista fundada en 2003 para sostener la candidatura presidencial de Néstor Kirchner, quien resultó electo presidente de la Nación para el período 2003-2007. Tiene como partido mayoritario al Partido Justicialista, pero también está integrado por el Partido Intransigente, el Frente Grande y el Partido Comunista, así como por fuerzas políticas pertenecientes al radicalismo y el socialismo, entre otras.

<sup>10</sup> El movimiento Argentinos por una República de Iguales (ARI) fue una alianza electoral de la Argentina, desprendida de La Alianza que sostenía al presidente Fernando de la Rúa, creada en diciembre del año 2000 entre el Partido Socialista Popular, liderado por Alfredo Bravo, el Partido Socialista Democrático, liderado por Jorge Rivas, y sectores disidentes de la Unión Cívica Radical, liderados por Elisa Carrió y del Frepaso, liderados por Mario Cafiero, entre otros.

*desocupados estructurales, sino también a los transitorios, a un sistema de prestaciones único, que sería una suerte de ingreso ciudadano.*” (DLBA, 28/10/2004). En esta propuesta hay un intento de generar esquemas de protección social para familias excluidas del mercado laboral, y el criterio de justicia que aparece se vincula con la necesidad de generar políticas sociales que garanticen seguridad social para estas familias.

También se hicieron presentes opiniones que cuestionaban el carácter focalizado y traían a la discusión la tensión focalización-universalización de la política social. Es decir, el debate que pone en tensión dos concepciones sobre la política social, por un lado, aquella que hace énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más vulnerables y por el otro, aquella que defiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre los principios de universalidad y solidaridad (Ocampo, 2008).

Esta disidencia sobre el carácter focalizado del programa, era representada sobre todo por los bloques de izquierda como lo expresa el legislador Bidonde de Bloque del Sur: *“Pensamos que este proyecto, profundamente, no tiene voluntad política para resolver siquiera mínimamente las condiciones de las familias de la Capital Federal en situación de emergencia social y alimentaria. Pensamos que sería bueno que se plantee la implementación de una política universal enserio.”* (DLBA, 28/10/2004)

Los representantes de los bloques de izquierda entendían que de acuerdo con el presupuesto de la Ciudad había fondos suficientes para la implementación de una asignación universal y que el programa Vale Ciudad era un programa focalizado que no resolvía el problema de la pobreza. De acuerdo con esta idea, muchos legisladores solicitaron la vuelta del proyecto a comisión para evaluar un enfoque más universal del mismo, pero no ganaron la votación y el proyecto se votó afirmativamente por la mayoría.

La Ley de Inclusión Social de la Niñez fue presentada como proyecto de ley por el diputado Jorge San Martino del bloque Recrear<sup>11</sup> y sancionada el 14 de abril de 2005 mediante la ley N° 1669.

El programa tenía como objetivo *“la protección integral de los derechos de los niños y niñas hasta los dos años de edad y las mujeres embarazadas desde la acreditación fehaciente del embarazo, residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”* (Ley N° 1669, 2005).

Para el logro del objetivo se proponía que *“las beneficiarias embarazadas cumplan con un protocolo de controles de salud obligatorios en hospitales o centros de salud de la Ciudad, promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad, incluyendo el apoyo nutricional de las madres hasta los doce meses de vida de sus hijos, en los casos en que fuera necesario; brindar cursos y talleres de información específica a las madres acerca de educación*

---

<sup>11</sup> Recrear fue un partido político de tendencia centroderechista o liberal formado en 2002 principalmente por miembros del sector de centroderecha de la Unión Cívica Radical, encabezados por Ricardo López Murphy.

*alimentaria y estimulación temprana del niño; estimular el desarrollo de conductas permanentes a través de la educación nutricional que permita a la población bajo programa optar por una alimentación saludable y fortalecer la responsabilidad de la familia como principal agente de atención integral del niño y de su inclusión social.” (Ley N° 1669).*

En los objetivos del programa hay una intención de involucrar directamente a las beneficiarias en el intento de superación de su situación de pobreza, ya que son las mujeres las encargadas de ir a los controles, asistir a los cursos y elegir y preparar los alimentos que mejor se ajusten a las necesidades nutricionales de su familia. Además deben asegurarse que sus hijos cumplan con un régimen de controles de salud, que permita hacer un seguimiento de su evolución en términos de peso y talla, así como cumplir con el calendario de vacunación pautado durante todo el período de permanencia bajo programa.

En estas condicionalidades subyace una mirada moral estigmatizante sobre las madres pobres que se basa en el supuesto de que si no hay una obligación por parte del Estado con respecto a los controles de salud, ellas por sí solas no lo harían. Si en alguna oportunidad esa mujer no cumple con las condicionalidades pierde el ingreso, es decir, es castigada y responsabilizada aunque es el propio Estado el que reconoce su situación de vulnerabilidad.

La contraprestación del beneficio y la responsabilización de las madres como forma de implementación del programa fueron cuestionados por los bloques de la izquierda que se manifestaron en desacuerdo. En palabras de la legisladora Baltroc del Bloque del Sur: *“El sentido de la contraprestación en poblaciones vulnerables, nos parece que no es correcto. No es el propio sujeto el que muchas veces en estado de extrema vulnerabilidad tiene que hacerse cargo de esto: debe ser el Estado el que sale a buscarlo.”* (DLBA, 14/04/2005)

Un tema que obtuvo el consenso de todos los bloques al igual que en el debate de Vale Ciudad, fue el carácter de gestión directa sin intermediarios que evitaba, según sus argumentos, el uso clientelar, y aportaba “transparencia” al proceso de selección de beneficiarios y otorgamiento de subsidios. Para eso, se incorporó como nueva herramienta la transferencia monetaria por débito sobre cuenta de caja de ahorro gratuita en el Banco Ciudad de Buenos Aires.

Otro rasgo que caracteriza al programa es que establece un ingreso monetario equivalente al máximo de la asignación por hijo del sistema de Asignaciones Familiares con el objetivo de universalizar gradualmente el acceso a la prestación por hijo, priorizando en una primera etapa a los menores de dos años. De esta manera, es la primera ley que propone una cobertura universal y que en el debate legislativo de creación aparecen referencias a la cuestión del reconocimiento de

derechos. En palabras del Diputado San Martino del Bloque Recrear<sup>12</sup>: “*Cuando hablamos de derechos, los derechos son para todos, y con respecto a aquellos que hoy están en una situación de exclusión, debemos tratar de incorporarlos de alguna manera a la política social efectiva y universal de la Ciudad de Buenos Aires, avanzando de este modo en la universalización de derechos.*” (DLBA, 14/04/2005). En esta idea se vincula por primera vez en el debate la perspectiva de derechos con la noción de protección integral de niños y niñas.

Desde el bloque de izquierda, representado por el Bloque Sur, el cuestionamiento al programa se generó por la limitada franja etaria de población que considera, y por la necesidad de cubrir hasta los adolescentes que asisten a la escuela secundaria que también sufren desnutrición. El voto de la izquierda, al igual que en el debate de Vale Ciudad, fue negativo por considerar el programa limitado para los recursos de la Ciudad. En respuesta a estas críticas, los defensores del programa,<sup>13</sup> aludieron al avance gradual de los derechos.

### **3. 4 El programa Ciudadanía Porteña**

El programa “Ciudadanía Porteña, con todo derecho” fue presentado por el Vicejefe de Gobierno Jorge Telerman y sancionado el 1º de diciembre de 2005 por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en la ley N° 1878. Actualmente el programa continúa vigente en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (anteriormente Ministerio de Desarrollo Social) alcanzando a aproximadamente 50 mil familias en situación de vulnerabilidad.

El programa tiene como objetivo “*efectuar una transferencia de ingresos a los hogares beneficiarios. La prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar y la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos.*” (Ley N° 1878, 2005)

El diseño del programa Ciudadanía Porteña incorpora la experiencia del Vale Ciudad y la Ley de Inclusión Social de la Niñez, y produce una serie de cambios, no solo en el aumento del monto de la prestación, sino también en la relación entre el Estado y los destinatarios del programa. Esta nueva relación se expresa en la sustitución de la modalidad de chequera entregada periódicamente a cada hogar, por una tarjeta magnética que le permite a cada familia recobrar mayor autonomía para el

---

<sup>12</sup> Recrear fue un partido político de tendencia centroderechista o liberal formado en 2002 principalmente por miembros del sector de centroderecha de la Unión Cívica Radical, encabezados por Ricardo López Murphy.

<sup>13</sup> Nos referimos con “Defensores del programa” a aquellos legisladores y legisladoras que participaron en la creación el programa: Jorge San Martino, Carlos Araujo, Fernanda Ferrero, Silvia La Ruffa, Marta Gabriela Michetti, Dora Matilde Mouzo, María Eugenia Estensoro, Silvia Cristina Majdalani, Marta Elena Talotti, Mónica María Bianchi y Juan Manuel Velasco.

manejo de los fondos que el Gobierno, conforme a un índice de vulnerabilidad<sup>14</sup>, transfiere para el fortalecimiento de su ingreso. De esta manera, el programa establece un piso mínimo de derechos que lo diferencia de las chequeras para el acceso directo a alimentos. La prestación monetaria es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión y útiles escolares.

La población destinataria es el hogar y la titular de la prestación es explícitamente la madre o jefa de hogar, quien es responsable de la efectiva utilización del ingreso, y el cumplimiento de las condicionalidades. Es decir, se considera titular exclusivamente a la mujer, y al padre solo en caso de ausencia o incapacidad legal de la madre o jefa de hogar.

En relación a la titularidad femenina, no hubo debate, la mayoría de los bloques acordaron en que sean las mujeres madres las titulares del beneficio. No se presentó ninguna otra posición que cuestionara la carga que implica para las mujeres hacerse cargo de manera total de las condicionalidades en salud y educación, y los efectos que tienen estas tareas en la reproducción del rol de la mujer como cuidadora. Con esta intervención, se refuerza la división social de género en donde las mujeres tienen que ser buenas madres, sirviendo a su familia y guardianas de los valores de virtud moral, altruismo, sacrificio (Castilla, 2013).

Los programas de asistencia directa de alimentos como Vale ciudad y la Ley de Inclusión Social de la Niñez quedaron comprendidos dentro de este programa, convirtiéndose Ciudadanía Porteña en el resultado de una serie de aprendizajes institucionales en la gestión de los PTCI.

La legisladora Dosh del bloque Frente Grande<sup>15</sup> hacía referencia a este cambio: *“Hoy en día es necesario tomar la experiencia recabada con estos programas y tender a una política social direccionada a la satisfacción de las necesidades esenciales de las familias necesitadas, generando un programa superador de los existentes en cuanto a la transparencia en su implementación, y la posibilidad de abordar aspectos vinculados con el cuidado de la salud y la educación de las personas asistidas.”* (DLBA, 1/12/2005)

Un avance reconocido por todos los bloques para combatir las prácticas de clientelismo político fue la introducción de la tarjeta magnética y la cuenta en el Banco Ciudad. Sin embargo, también se presentaron voces, como el bloque de izquierda a través de la legisladora Dosh, que si bien apoyaron y reconocieron este avance plantearon otros interrogantes vinculados a la dieta

---

<sup>14</sup>Los documentos metodológicos de Ciudadanía Porteña no brindan información acerca de las categorías utilizadas para la construcción del Índice de Vulnerabilidad. De hecho, esta información está intencionalmente fuera del alcance público. La no publicidad del indicador básico para la selección de las personas destinatarias vulnera el derecho de acceso a la información y participación (Ministerio Público Tutelar, 2011).

<sup>15</sup> El Frente Grande es un partido político de orientación centro izquierda de la Argentina, formado en 1993. Luego de la fuerte crisis argentina del 2001 se debilitó pero a partir de 2005 comienza un proceso de normalización partidaria en los que se recupera buena parte de la estructura, y se asienta su lugar partidario como uno de los socios fundadores del Frente para la Victoria, coalición electoral que se crea ese año para dar soporte al kirchnerismo.

nutricional, la reinserción laboral, el acceso a la salud pública y a la educación, temas que no fueron tratados profundamente en el debate.

En respuesta a estos cuestionamientos, se hizo presente nuevamente la idea del avance progresivo de los derechos que también había surgido en el debate legislativo de la Ley de Inclusión Social de la Niñez, expresado en palabras del legislador Velasco del ARI<sup>16</sup>: *“Creemos que esta filosofía y posición política de ir obteniendo derechos de a poco son las que hacen avanzar a la humanidad hacia el futuro. No creemos que los derechos deban obtenerse todos juntos. Y, si no, no vale obtener ninguno. Por el contrario: creemos en una visión progresiva y progresista del desarrollo del hombre en la tierra.”* (DLBA, 1/12/2005).

Si bien se destaca la progresividad de los derechos para justificar la creación del programa, se enfatiza desde el bloque Compromiso por el cambio<sup>17</sup> en la “salida” de los beneficiarios del mismo, es decir, de la futura inserción laboral. En palabras del legislador Morando miembro del bloque: *“Deseo manifestar que esta misma norma, que regula el acceso al subsidio, simultáneamente debe organizar cómo salir de él. No se construyen puentes que llevan a algún lado.”* (DLBA, 1/12/2005). Es decir, hay una intención de reinsertar a los destinatarios en el mercado de trabajo, aludiendo a la individualidad del sujeto destinatario y no a las condiciones estructurales de la economía. De esta manera, propone como única acción al problema de la desocupación que la Dirección General de Empleo y de Capacitación a través de su oficina de Intermediación Laboral, sea el área que promueva activamente la incorporación al sistema laboral de los miembros de los hogares destinatarios. Sin embargo, debido a la inconsistencia de la propuesta y el rechazo del resto de los bloques no fue incorporado en la ley.

Los debates legislativos demuestran que la creación de Ciudadanía Porteña no fue de un día para otro y que el programa no puede ser pensado en sí mismo, sino como resultado de un proceso de construcción histórico, de ensayos y errores, marchas y contramarchas que para ser comprendido debe tenerse en cuenta los programas antecedentes que contribuyeron a su creación y los discursos o posiciones de los legisladores y legisladoras involucrados.

En los debates legislativos sobre los tres programas pero sobre todo en Ciudadanía Porteña, se pueden identificar tres posiciones o discursos en relación a la implementación de PTCI en la Ciudad.

---

<sup>16</sup> El movimiento Argentinos por una República de Iguales (ARI) fue una alianza electoral de la Argentina, desprendida de La Alianza que sostenía al presidente Fernando de la Rúa, creada en diciembre del año 2000 entre el Partido Socialista Popular, liderado por Alfredo Bravo, el Partido Socialista Democrático, liderado por Jorge Rivas, y sectores disidentes de la Unión Cívica Radical, liderados por Elisa Carrió y del Frepaso, liderados por Mario Cafiero, entre otros.

<sup>17</sup> Alianza electoral establecida en la Ciudad de Buenos Aires en junio de 2003, integrada por los partidos Justicialista, Federal, Autonomista, Demócrata, Acción por la República y Demócrata Progresista, que sostuvo la candidatura de Mauricio Macri para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es el antecedente inmediato del partido Compromiso para el Cambio creado en 2005 y renombrado como Propuesta Republicana (PRO) en 2008.

Una de ellas es la mirada que nuclea a los sectores más liberales, que desde el discurso apelan a la idea de derechos universales pero proponen y sostienen los PTCI como respuesta a los problemas de la pobreza y la desigualdad. Es decir, se autoproclaman representantes de las políticas sociales universales pero plantean que los PTCI son “un primer paso” para la universalización. Subyace a esta postura una perspectiva de la pobreza como responsabilidad de los sujetos, quienes sólo perciben el ingreso si se responsabilizan de las condicionalidades, entrando en tensión la perspectiva de derechos. Asimismo, se hace énfasis en la “salida” del programa, aludiendo a la inserción laboral de los destinatarios pero no se proponen acciones articuladas en ese sentido, por lo tanto, el egreso del mismo queda nuevamente en manos del destinatario.

La segunda mirada más vinculada a los sectores de centro izquierda o progresistas, entiende que la intervención más acorde a la problemática es la creación de un ingreso ciudadano, lo que luego se convertirá en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en el Estado Nacional. La noción de ingreso ciudadano, recupera la perspectiva de derechos, al percibir el ingreso todos los ciudadanos de la Ciudad, pero al pensarse solamente para aquellos sectores fuera del mercado de trabajo, sigue siendo una política focalizada de protección social.

La última mirada, que confronta fuertemente con la primera, es la de aquellos sectores de izquierda que rechazan los PTCI por considerarlos focalizados y una intervención insuficiente para resolver el problema de la pobreza. La justificación que prevalece es que el presupuesto de la Ciudad es suficiente para desarrollar políticas universales que alcancen a todos los sujetos de manera integral. Esta perspectiva considera que si bien los PTCI son un avance en relación a las cajas de alimentos de años precedentes, continúan conservando su carácter focalizado en cuanto a los límites en las edades, en los sectores sociales que lo reciben, en los montos que se asignan, en las condicionalidades que se imponen y en la ausencia de integralidad con respecto al acceso a otros derechos.

En los debates legislativos si bien aparecen estas tres posiciones, la ideas de centro derecha y de izquierda son las que confrontan de manera constante polarizando el debate y diluyendo aquellas miradas más de centro. Sin embargo, pese a estas diferencias de perspectivas, el programa logró la legitimidad de todo el arco político, manteniéndose vigente hasta la actualidad.

#### 4. Conclusiones

El trabajo propone un abordaje analítico del programa Ciudadanía Porteña a través de la reconstrucción de los antecedentes y las posiciones de los legisladores y legisladoras intervinientes en su creación.

¿Qué antecedentes abonaron las condiciones para el surgimiento del programa? ¿Cómo se posicionaron los distintos legisladores y legisladoras ante esta iniciativa? ¿Qué resistencias y voces disonantes se presentaron? ¿Qué consensos se generaron?

Comprender el Ciudadanía Porteña a través de sus programas antecesores como el Vale Ciudad y la Ley de Inclusión Social de la Niñez, implica entenderlo como resultado de continuidades y rupturas que se despliegan en forma de proceso, y que son parte de una serie de aprendizajes institucionales en el campo de los PTCI.

El análisis de los debates legislativos, nos permiten reconstruir un clima de ideas en el que circularon ciertos discursos, que lograron imponerse y cristalizarse en la legislación desplazando a otros que no alcanzaron el consenso necesario.

En los debates analizados se condensan determinadas orientaciones políticas de los legisladores, ciertos valores morales, y una serie de criterios de justicia a través de los cuales conciben y justifican sus posicionamientos y decisiones.

Los temas que aparecen de manera transversal en los debates refieren principalmente al problema del clientelismo político y su posible solución a través de la eliminación de intermediarios, y la tensión focalización/universalización de la política social, mediante discusiones relativas al avance gradual de los derechos o a la garantía total de los mismos.

En relación a la propuesta de instalar una tarjeta magnética como posible herramienta de transferencia de los ingresos, el consenso fue general, así como también sobre la titularidad femenina, donde no hubo debate al respecto. Las mayores disidencias se generaron en torno al carácter focalizado del programa, en donde se pudieron identificar tres posiciones. Por un lado, la posición de centro derecha que apelaba a la idea del avance gradual de los derechos proponiendo programas focalizados, la de centro izquierda que acompañaba la propuesta de creación del programa, incorporando la idea de ingreso ciudadano, y por último la posición de izquierda que se negó a votar apelando a la universalización de las políticas sociales.

En cuanto a los valores morales y criterios de justicia que fueron esgrimidos por los legisladores de los distintos bloques y que permearon el debate podemos hacer referencia a los valores de la autonomía familiar en la elección de los alimentos, la mujer como titular de los programas por su rol tradicional de cuidadora, la protección social a través de prestaciones no contributivas como

esquema de seguridad social para los desocupados, la contraprestación como acto injusto en poblaciones vulnerables, y la importancia de la “salida” del programa, entendiendo a los PTCI como transitorios y al empleo como al único generador de ingresos genuinos.

Por último, el recorte analítico que el trabajo propone para analizar el Ciudadanía Porteña es una manera de mirar los PTCI a través del contexto de surgimiento, las posiciones de los actores políticos y las experiencias institucionales previas, que permite abrir nuevos interrogantes para pensar el programa en los últimos años, y aportar mayor conocimiento sobre un tema que en la academia no ha sido muy estudiado y resulta relevante continuar explorando.

## **Bibliografía**

Castilla, María Victoria (2014). *Maternidad y Política Social: Experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el programa “Ciudadanía Porteña”*. Población y Sociedad. Revista Regional de Estudios Sociales. Buenos Aires. Argentina.

CEPAL (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.

Hernández Magallón Arturo (2014). *La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Ciudad de México.

Ministerio Público Tutelar (2011). *Programa ciudadanía porteña ¿con todo derecho? fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes*. Colección De incapaces a sujetos de derechos, Buenos Aires, Argentina.

Ocampo, José A. (2008). *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Revista Nueva Sociedad 215, Buenos Aires, Argentina.

Paura, Vilma (2016). Informe de avance: *Políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: paradigmas de intervención social, paradigmas asistenciales y gestiones de gobierno, 1996-2015*. Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina.

Perelmiter, Luisina (2015). *Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal*, Papeles de Trabajo.

Perelmiter, Luisina (2012). *Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal Argentina (2003-2008)*. En G.Vommaro y S. Morresi (comps.). *Saber lo que se hace. Política y expertise en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo.

Vommaro, Gabriel (2016). *El clientelismo político: Desde 1950 hasta nuestros días*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina.

