

Apuntes sobre la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: el caso del programa Ciudadanía Porteña.

Florencia Chahbenderian y Andrea Dettano.

Cita:

Florencia Chahbenderian y Andrea Dettano (2017). *Apuntes sobre la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: el caso del programa Ciudadanía Porteña*. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/216>

Apuntes sobre la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: el caso del programa Ciudadanía Porteña

Florencia Chahbenderian (CIES-CONICET-UBA). florenciachabe@gmail.com

Andrea Dettano (CIES-CONICET-UBA). andreadettano@gmail.com

Eje temático 3. Estado y políticas públicas

Mesa 49. Políticas sociales y sociedad: Lecturas sociológicas

Resumen

El presente tiene por objetivo reflexionar sobre nuestros objetivos de investigación, vinculados con la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) en la Ciudad de Buenos Aires. Como integrantes del Grupo de Estudios sobre Políticas sociales y Emociones (GEPSE) venimos realizando desde el año 2014 entrevistas en profundidad a técnicos/as y funcionarios/as de los principales programas sociales implementados en la Ciudad. A partir de la información producida, nos proponemos reflexionar sobre las experiencias de implementación del programa Ciudadanía Porteña (en adelante CP), vigente desde 2005.

Para ello, la estructura argumentativa es la siguiente. En primer lugar se describen las principales características de la Ciudad de Buenos Aires. Luego se presenta el contexto de surgimiento de CP, se detallan sus componentes y su funcionamiento, y se recopila información acerca del perfil de los beneficiarios/as del mismo. A continuación se analiza la experiencia de implementación del mencionado programa desde las entrevistas en profundidad realizadas a los técnicos/as y funcionarios/as involucrados en su ejecución. Por último, se ensayan algunas reflexiones finales en torno a la construcción del programa desde dichas experiencias.

Palabras clave: Ciudad de Buenos Aires, Ciudadanía Porteña, Implementación, Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso.

1. Introducción

En los últimos veinte años, han tomado un fuerte protagonismo en los sistemas de protección social de los países del Sur Global, una serie de iniciativas vinculadas con la implementación de programas asistenciales bajo la forma de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (en adelante PTCI). Estos se han expandido en múltiples y complejas interrelaciones con los

esquemas de protección preexistentes e inclusive, en algunos casos, superponiéndose en distintos niveles de gobierno (municipal, provincial, nacional).

Algunos de los rasgos que comparten estos programas en su forma de diseño y gestión son: a) tienen criterios focalizados de selección de los sujetos beneficiarios; b) establecen condicionalidades para orientar de manera punitiva el comportamiento de éstos; c) se basan en la noción de corresponsabilidad de los sujetos beneficiarios, que deben colaborar para superar su situación de pobreza y vulnerabilidad; d) para así mejorar su capital humano y romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza (MPT, 2011).

El presente busca reflexionar sobre nuestros objetivos de investigación, vinculados con la implementación de los PTCI en la Ciudad de Buenos Aires. Como integrantes del Grupo de Estudios sobre Políticas sociales y Emociones (GEPSE) venimos realizando desde el año 2014 entrevistas en profundidad a técnicos/as y funcionarios/as de los principales programas sociales implementados en la Ciudad. A partir de la información producida, nos proponemos reflexionar sobre las experiencias de implementación del programa “Ciudadanía Porteña: Con Todo Derecho” (CP), vigente desde 2005. En este sentido, efectuamos una primera lectura preliminar de este programa, considerado como una novedad en la política social que se venía desarrollando hasta el momento en la Ciudad.

Para ello, la estructura argumentativa es la siguiente. En primer lugar se describen las principales características de la Ciudad de Buenos Aires. Luego se presenta el contexto de surgimiento de CP, se detallan sus componentes y su funcionamiento, y se recopila información acerca del perfil de los beneficiarios/as del mismo. A continuación se analiza la experiencia de implementación del mencionado programa desde las entrevistas en profundidad realizadas a los técnicos/as y el funcionarios/as involucrados en su ejecución. Por último, se ensayan algunas reflexiones finales en torno a la construcción del programa desde dichas experiencias.

2. La Ciudad de Buenos Aires

Como punto de partida, cabe hacer una breve mención de algunos de los datos oficiales disponibles sobre la Ciudad para ubicar en contexto el desarrollo posterior. La Ciudad de Buenos Aires cuenta con 2.890.151 habitantes (representando el 7,2% del total de habitantes del país) y tiene una importante densidad poblacional en relación con la Provincia de Buenos Aires (la primera asciende a 14.450,80 hab/km² y la segunda es de 50,8 hab/km²), según los últimos datos del Censo Nacional

de Población, Hogares y Viviendas (2010) que releva el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).¹

Si consideramos los datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH)² para 2015 (DGEyC-GCBA, 2017b), el 59,9% de los habitantes de la CABA de 10 años y más se encuentra ocupado, el 4,4% desocupado y el 35,8% inactivo. Los empleos de la Ciudad están volcados principalmente a los servicios (donde se ubica el 71,4% de la población ocupada), seguido por el comercio (13,7%) y luego la industria y construcción (13,5%). El promedio de ingresos de sus habitantes es de \$11.849, que representa el 147% del salario mínimo vital y móvil al mes de enero de 2017. Respecto al lugar de nacimiento de sus habitantes, el 61,6% nació en la CABA, el 12,9% en la Provincia de Buenos Aires, el 12,6% en otra provincia, el 7,1% en otro país limítrofe y el 5,7% en otro país no limítrofe. Al observar estos datos por comuna³ se evidencian tendencias a la concentración de inmigrantes en las del sur de la Ciudad (ver Cuadros 25 y 26 en: DGEyC-GCBA, 2017b.).

Se estima que para el 4º trimestre de 2016, en la Ciudad de Buenos Aires el 18,9% de la población vive en situación de pobreza, representando el 13,3% de los hogares, y el 5% de las personas es indigente.⁴ Adicionalmente, en la Ciudad se aplican PTCI desde distintos niveles gubernamentales:

- Municipal (Red Primeros Meses, Programa Adolescencia, Reconstruyendo Lazos, Formación e Inclusión para el Trabajo, Estudiar es Trabajar, Ticket Social y Ciudadanía Porteña)⁵;
- Nacional (Asignación Universal por Hijo – AUH –, Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos – PROGRESAR);
- Provincial (Plan Más Vida).

Dados los fines del presente, no podemos detenernos aquí a describir cada uno de estos PTCI. Si bien todos los programas señalados son relevantes, en tanto permiten una aproximación a la compleja red de PTCI existente, para el caso de estudio propuesto nos interesa identificar el abanico de programas que se implementan actualmente a nivel municipal.

A continuación mencionamos brevemente el contexto de surgimiento de CP, consideramos algunas de las principales características de su diseño en base a la información disponible en la web oficial,

¹ Mapas Temáticos Censo 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Disponible en: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>. Fecha de consulta, 15/05/2017.

² La Encuesta Anual de Hogares (EAH) brinda información sobre la situación socioeconómica de la población que habita en hogares particulares de la CABA. La recolección de datos se realiza entre octubre y diciembre de cada año (DGEyC-GCBA, 2017a).

³ La Ciudad de Buenos Aires se organiza en 15 comunas que, en algunos casos, nuclean a más de un barrio (ver: <http://www.buenosaires.gob.ar/comunas>. Fecha de consulta, 13/06/2017).

⁴ Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), sobre la base de datos de ETOI y Líneas de indigencia y de pobreza y Canasta total del Sistema de Canastas de Consumo. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=62013>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

⁵ Algunos programas son excluidos por dirigirse a grupos muy específicos (de un barrio o una situación particular, como adicciones, externaciones, etc.), es decir son aún más focalizados.

y efectuamos una sucinta caracterización de sus beneficiarios. Esta segunda instancia nos servirá de apoyo para luego introducirnos en las experiencias vinculadas con su implementación.

3. Los PTCI en la Ciudad de Buenos Aires: El caso del Programa Ciudadanía Porteña (CP)

3.a. El contexto de creación de CP

Para introducirnos en el surgimiento de CP, en el presente apartado intentaremos reconstruir los programas implementados en la Ciudad a partir de la crisis de 2001. Debido a la escasa información acerca de las políticas sociales implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, la construcción de este recorrido requiere tener en cuenta no sólo documentos públicos y artículos académicos, sino también las entrevistas que hemos realizado a técnicos/as y funcionarios/as del programa en cuestión.

La crisis económica y social que sacudió al país a fines de 2001 y durante el 2002, dio lugar a sucesivos estallidos y formas de movilización popular. Los sujetos de dichas movilizaciones fueron los partidos políticos, las asociaciones villeras y nuevos grupos de actores como los piqueteros o las asambleas vecinales. La demanda social resultaba incontenible y brindar algún tipo de respuesta era acuciante por tres principales motivos: atender el incremento de la pobreza, evitar nuevos actos de protesta social y frenar el proceso de deslegitimación política (Logiudice, 2009). En este contexto, la forma de las respuestas estatales se cristalizó en el reparto de alimentos así como en programas de empleo subsidiado.

Esta modalidad de reparto de alimentos, denominada “Asistencia Alimentaria Directa a Familias (AADF)” presenta algunas particularidades. En primer lugar se inicia en el momento de la crisis. En segundo término, se da lo que Logiudice (2009) llama “desfocalización fáctica”, ya que los requisitos⁶ y reglamentación para recibir los alimentos que se entregaban tuvieron lugar un año después del comienzo de la asistencia alimentaria y, en la práctica, la distribución de los alimentos se dio por medio de las organizaciones sociales,⁷ que tuvieron un peso considerable. Por su parte, debemos mencionar que a nivel nacional la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)⁸ tuvo un peso central en el proceso de dar respuestas a la crisis.

⁶ Las familias debían reunir requisitos de monoparentalidad, cantidad de hijos, con uno o más integrantes en situación de enfermedad grave o desnutrición, con uno o más integrantes con necesidades especiales o bien con uno o más miembros mayores de 65 años que no percibiesen beneficios sociales (Logiudice, 2009).

⁷ Las organizaciones debían cumplimentar una serie de recaudos legales para poder ejercer su tarea de intermediación. Debían acreditar a los responsables y demostrar su capacidad operativa y edilicia para el almacenamiento y distribución de víveres. A su vez debían presentar documentación del receptor de la prestación.

⁸ El PJJHD, lanzado en 2002, fue un PTCI orientado a hogares con jefes/as de hogar desocupados con hijos/as menores de 18 años que otorgaba una transferencia mensual de \$150 a cambio de una contraprestación laboral o de capacitación. Se instaló como un programa emblemático debido a su masividad, ya que alcanzó a 2 millones de beneficiarios (De Sena, 2014).

Hasta el momento, las modalidades de asistencia desarrolladas por la Ciudad se habían basado en el reparto de alimentos pero de forma errática, sin requisitos ni reglas claras y de modo poco sistemático; además, como ya se ha mencionado, las organizaciones sociales intervinieron fuertemente como intermediarias entre el Estado y los sujetos beneficiarios (según Logiudice más del 75% de las personas asistidas lo era por medio de organizaciones).

Recién en 2003 el Gobierno de la Ciudad pone en marcha el programa “Vale Ciudad”, por medio de la Ley N° 1506, que consistía en la entrega de un subsidio a familias vulnerables en forma de chequera para la satisfacción de las necesidades alimentarias en pequeños comercios barriales. La titularidad del beneficio le correspondía a la jefa de hogar, quien debía presentar los certificados de escolaridad y controles de salud de la familia. Si bien la Ley apuntaba a lograr una mayor institucionalización del programa, muchos de los aspectos vinculados con los requisitos y las condicionalidades no fueron cumplimentados (Logiudice, 2009).

A comienzos de 2005 el entonces vice-jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Telerman, reunió a un grupo de expertos para trabajar en el diseño de un nuevo programa que buscaba erradicar la pobreza extrema (Agosto *et al.*, 2013). En noviembre de ese año, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lanza el Programa “Ciudadanía Porteña: Con todo Derecho” (CP) dirigido a los hogares pobres y extremadamente pobres de la CABA, en reemplazo del mencionado “Vale Ciudad”.

3.b. Características de CP: Componentes y rasgos principales

El mencionado Programa representa un cambio de paradigma en relación a la política social que tradicionalmente se venía implementando en la Ciudad por varios motivos. Por un lado, institucionalizó funciones de monitoreo y evaluación ausentes en programas anteriores. En segundo lugar, porque desvincula la condición laboral – pasada, presente o futura – del titular con el acceso al programa. Además, el monto destinado a su implementación (\$117 millones) constituye el presupuesto más grande que haya consignado la Ciudad para un programa de protección social (Agosto *et al.*, 2013). Otro factor de importancia es que, desde su lanzamiento hasta la actualidad, han transcurrido distintas gestiones de gobierno en la Ciudad (Ibarra-Telerman-Macri-Rodríguez Larreta) y el Programa ha permanecido vigente más allá del gobierno de turno. De aquí su relevancia en el contexto de las políticas sociales de la Ciudad y nuestro interés por estudiar su implementación.

Según información obtenida de la web oficial del Programa CP,⁹ éste busca garantizar los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía de los hogares residentes en la CABA en situación de pobreza, priorizando aquellos con presencia de embarazadas, menores de 18 años, discapacitados y/o adultos mayores.

El Programa CP fue creado por la Ley N° 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En pos de disminuir los niveles de desigualdad, brinda un subsidio mensual que mejora el ingreso de los hogares en situación de pobreza o indigencia. Este se entrega a través de una tarjeta magnética precargada,¹⁰ emitida por el Banco Ciudad y Cabal, que puede utilizarse únicamente en los comercios adheridos para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares¹¹ y combustible para cocinar, y está condicionado al cumplimiento por parte de los hogares beneficiarios de obligaciones en educación y salud. En todos los casos la titular del beneficio es la mujer, sea ésta la jefa de hogar o su cónyuge.¹² La transferencia se calcula como un porcentaje de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que calcula el INDEC, y su monto depende de la situación de pobreza y de la composición de cada hogar (el 75% de la CBA para hogares indigentes y el 50% de la CBA para hogares pobres).

El Programa “Estudiar es Trabajar”¹³ es un complemento de CP, creado en marzo de 2008 a partir de la primera evaluación de impacto de CP (Agosto *et al.*, 2013), y busca retener a los jóvenes en la educación formal, facilitando la reinserción y/o continuidad de las personas de entre 18 a 40 años de edad en situación de pobreza, en cualquier nivel del sistema de educación formal (primario, secundario, terciario o universitario) o educación especial. Para ello otorga un subsidio de \$850 mensuales a través de una tarjeta emitida por el Banco Ciudad y Cabal, que puede utilizarse en los mismos rubros que CP pero en este caso además se puede retirar dinero en efectivo.

Por otro lado, el componente de CP llamado “Red Primeros Meses”¹⁴ se orienta a mujeres embarazadas y niños/as de 0 a 1 año, que habiten en hogares de CP, y tiene por objetivo garantizar controles médicos sistemáticos para prevenir la mortalidad infantil. Básicamente otorga una prestación monetaria de \$2.580 en tres pagos: las embarazadas deben demostrar la realización de

⁹ Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Ciudadanía Porteña. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

¹⁰ No se pueden realizar extracciones de dinero en efectivo, ni por la ventanilla del banco ni por cajeros automáticos. Este aspecto marca una diferencia respecto a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), como se verá más adelante.

¹¹ A partir del año 2008.

¹² Dado el objetivo del presente escrito, no contamos aquí con espacio para discutir y problematizar las consecuencias en términos de género que esto implica, sin embargo cabe aquí señalar la importancia de profundizar su estudio. Sobre este tema se sugiere consultar: De Sena (2014).

¹³ Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Estudiar es Trabajar. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena/estudiar-es-trabajar>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

¹⁴ Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Red Primeros Meses. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena/programa-ciudadania-portena/preguntas-frecuentes-salud-y-educacion>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

cinco controles médicos durante la gestación previa al parto y, en el caso de niños/as, la contraprestación se vincula con demostrar los controles de salud durante el primer año de vida.

El Programa Ticket Social¹⁵ (TS) se crea en 2008 reemplazando al ya mencionado Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias (AADF), que distribuía cajas alimentarias mensualmente. En cambio, TS ofrece a los hogares en situación de vulnerabilidad social una tarjeta magnética con la que pueden comprar alimentos y elementos de higiene en los comercios adheridos, por \$610 mensuales. Además, contempla montos adicionales por riesgos nutricionales, celiaquía y hogares de familias numerosas con 4 o 5 integrantes menores de edad. Este programa es incompatible con CP y con la Asignación Universal por Hijo, y su tramitación tiene un plazo estimado de entre 30 y 60 días. Según el relato de una técnica de CP, en la práctica TS es la puerta de entrada a CP, ya que su otorgamiento es más ágil y por ende se emplea como un programa intermedio hasta el otorgamiento de CP. Para una breve descripción de quiénes reciben el beneficio, a continuación presentamos algunas características del perfil de los beneficiarios y su distribución por comunas, así como las características de la prestación.

3.c. Quienes acceden: caracterización de sus beneficiarios y del beneficio

En el presente apartado reunimos la información oficial sobre cómo opera CP en la práctica en relación a quiénes alcanza y qué montos otorga. La falta de sistematización de datos oficiales nos obliga a presentar la información disponible, reuniendo y condensando en estas páginas la información que se encuentra de forma dispersa y segmentada.

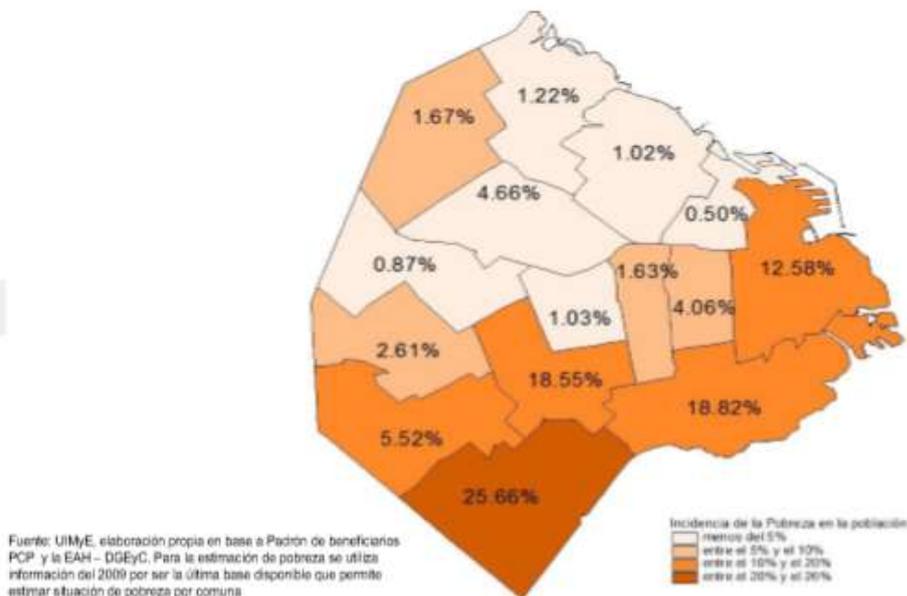
Según datos provenientes del Informe de Monitoreo elaborado por el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del corriente año (GCBA, 2017) el programa cuenta con 145.048 beneficiarios, lo que significan 42.074 hogares. Tal como se detalla en el mapa a continuación, la incidencia de la pobreza es significativamente mayor en las comunas del sur de la Ciudad, y es allí donde se ubica la mayor concentración de los beneficiarios del Programa (ver Mapa 1).

Mapa 1. Distribución de los beneficiarios de Ciudadanía Porteña y la incidencia de la pobreza según comunas. Año 2011.

¹⁵ Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Ticket Social. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena/ticket-social>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

Distribución de los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña y la incidencia de la pobreza según Comunas

Año 2011



Fuente: UIMyE (2011: 3).

Del total de hogares beneficiarios, el 64,6% se encontraba en situación de pobreza y el 35,4% en situación de indigencia antes de percibir la transferencia; el 85% de los hogares beneficiarios tienen titularidad femenina; el 34,5% de los hogares tienen hasta 18 años, y el tamaño promedio de los hogares es de 3,4 miembros. Además, el 62% de los hogares beneficiarios se distribuyen entre: villas o asentamientos, inquilinatos o conventillos, hoteles o pensiones, locales no destinados a vivienda, instituciones colectivas o situación de calle (GCBA, 2017).

En cuanto a la prestación dineraria, tal como ya mencionamos, CP define el monto que le corresponde a cada uno de los hogares beneficiarios de acuerdo al nivel de pobreza, la composición del hogar y el valor de la CBA del adulto equivalente, estimada por el INDEC en función de los requerimientos kilo-calóricos, proteicos y los hábitos de consumo de la población. El programa otorga un monto mínimo de \$837,5 por hogar y define un monto fijo de \$917,1 por cada menor de hasta 18 años que integre un hogar indigente y \$611,4 por cada menor de hasta 18 años que integre un hogar pobre, con excepción de embarazadas y niños de 0 a 2 años, para los cuales el monto está fijado en \$1.103 (GCBA, 2017).

El monto promedio del beneficio pagado en enero de 2017 es de \$2.072,2 oscilando entre un valor mínimo de \$837,50 y un máximo \$9.570. El importe promedio para los hogares en situación de indigencia es de \$2.875,7 mientras que para los que están en situación de pobreza es de \$1.632,2 (GCBA, 2017).

Para culminar este breve recorrido por las principales características de CP y sus beneficiarios, a continuación presentamos un análisis preliminar de las entrevistas en profundidad efectuadas a técnicos/as y funcionarios/as del Programa, de modo tal de evidenciar la complejidad que se pone en marcha en la implementación.

4. Experiencias de implementación de CP: recuperando la voz de sus técnicos/as

El presente apartado se basa en las narraciones que emergen de entrevistas en profundidad efectuadas entre 2014 y 2016 a funcionarios/as y técnicos/as del Programa CP, de las cuales participamos como integrantes del Grupo de Estudios sobre Políticas sociales y Emociones (GEPSE).¹⁶ En el marco de las indagaciones realizadas desde el GEPSE y de nuestros respectivos proyectos de investigación, buscamos explorar la estructuración de sensibilidades sociales en los receptores de PTCI y los técnicos/as y/o funcionarios/as relacionados con la gestión de dichos programas.¹⁷

Para ello, partimos de considerar a la entrevista en profundidad como una estrategia de indagación que habilita el “trabajo de “inmersión” en los mundos de la vida posibles desde donde los sujetos se expresarán. Entonces, es una relación social de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones y, es además una instancia de observación en el que debe agregarse al material discursivo, información acerca del contexto del/la entrevistado/a, sus características y las prácticas sociales a ella asociadas” (De Sena *et al*, 2012: 80). La entrevista en profundidad involucra una interacción cara a cara, en la cual se establece un vínculo de confianza entre entrevistado y entrevistador que, al ser una indagación exhaustiva y al garantizar un espacio para que las personas puedan hablar libremente, les permite ahondar en cómo fueron vividos ciertos procesos o fenómenos sociales (Scribano, 2008). En otras palabras, constituye una forma de conversación con una determinada línea argumental por parte del entrevistado (Piovani, 2007). Ahora bien, explicitado nuestro punto de partida teórico-metodológico, a continuación introducimos algunos extractos de las narraciones sobre las experiencias de implementación de CP.

Para organizar el material trabajamos sobre tres ejes de análisis. El primero se vincula con el modo de acceso al Programa y las formas utilizadas para determinar los perfiles de los sujetos beneficiarios. El segundo apunta a ver los modos en que se gestiona el control de las condicionalidades y las posibles penalidades. El último punto aborda las reflexiones y valoraciones

¹⁶ En el marco del Proyecto UBACYT 2014-2017 20020130200268BA, dependiente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) titulado “Políticas Sociales, Receptores de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y Prácticas de Consumo (CABA 2009-2013)”, dirigido por la Dra. Angélica De Sena. Ver: <http://gepse-cies.blogspot.com.ar/>.

¹⁷ Dados los fines del presente, no podemos desarrollar el tema sino sólo mencionarlo para que se entienda el objetivo de la investigación que orientó las entrevistas.

de los propios técnicos/as sobre el Programa, lo que nos acerca a las miradas y concepciones sobre los sujetos beneficiarios.

En cuanto a los modos de acceso y criterios de elegibilidad, en la práctica se realizan una serie de cruces con bases de datos de personas, ingresos, propiedades, etc. a fin de establecer la situación de pobreza de los hogares en relación a los ingresos y los bienes. La ficha RUB (Registro Único de Beneficiarios), por su parte, permite relevar información sobre la vivienda y sobre cada uno de los integrantes del hogar para caracterizar su situación socioeconómica y permitir la aplicación del índice de vulnerabilidad (GCBA, 2017; Patti, 2015).

A su vez, los entrevistados marcan algunas diferencias con respecto a la Asignación Universal por Hijo (AUH) que son presentadas como elementos favorables de CP. Una de las distinciones mencionadas es que la persona no tiene que ser un trabajador informal, contemplando que se puede ser un empleado registrado y ser pobre. Esto también se vincula con que CP evalúa al hogar y no a la condición laboral de los adultos, que no necesariamente deben tener hijos/as menores a cargo (de hecho, pueden acceder al programa hogares unipersonales o jubilados). Según el relato de una técnica:

“El Programa hace cruces periódicos con la base SINTyS [Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social] porque a veces las situaciones cambian. Este Programa no es incompatible con el empleo, es más, alienta el empleo. En el RUB declaran el ingreso informal y el formal, lo que va a determinar que califique o no califique no es el trabajo sino el monto del ingreso respecto del hogar, porque puede haber un ingreso en un hogar con muchos miembros.” (Técnica, CP)

Otro aspecto que la mayoría de los técnicos/as entrevistados resalta es el modo en que se producen datos y se utilizan bases para realizar cruces y agilizar la gestión de los programas (tanto de CP como de sus componentes). Sobre esto una técnica menciona:

“...para el ingreso hay una evaluación, que bueno por ley están determinados ciertos requisitos indispensables para hacer esta evaluación que tiene que ver con: una visita domiciliaria en los hogares, que la realiza un programa que se llama RUB (Registro Único de Beneficiarios) y el cruce de información con las bases de datos SINTyS, es un sistema que reúne todos los ingresos de empleo registrado, pensión, jubilaciones, tiene información de ANSES, también tiene información de propiedades, de bienes, automotores. Esos dos instrumentos se usan para hacer la evaluación, con el RUB se cruza un índice que determina si el hogar es pobre o indigente, si no es pobre no califica. Si es pobre o indigente sí.” (Técnica, CP)

Sobre esto, se podría mencionar cierta opacidad en el modo en que se calcula la transferencia al hogar ya que, si bien en líneas generales se ha visto como se compone el monto del programa, hay registros en los cuales no queda claro qué aspectos se consideran porque no está explicitado, como

por ejemplo en la visita al hogar. Además, se aplica un cuestionario de “condiciones de vida” que incide en el denominado índice de vulnerabilidad, pero no queda claro en qué medida y de qué forma incide en el mismo, resultando encriptado el acceso concreto al Programa.

Otro asunto central es el control de las condicionalidades en salud y educación. Lo que se desprende de las entrevistas realizadas a técnicos/as es que la asistencia a establecimientos educativos se ha logrado corroborar gracias a que luego de la elaboración de padrones de escuelas se realizan operativos que van a los establecimientos educativos a confirmar la asistencia de los niños/as. Este sistema se ve facilitado a su vez por las inscripciones en línea. De este modo, las personas deben informar al Programa en caso de un cambio de establecimiento para evitar aparecer como “ausentes” en la escuela en la que se encuentran registrados. También se utiliza una base elaborada por el Ministerio de Educación, denominada “Base Sarmiento”, que contiene los datos acerca de dónde están escolarizados los niños/as. Por el contrario, en cuanto a los controles de las condicionalidades en materia de salud la situación es diferente:

“Cuando se inscriben, cuando retiran la tarjeta, nosotros le pedimos que traigan, bueno...el tema de las vacunas, que se yo. Ahora después, yo no le puedo exigir a una familia ehh...que, que me, que me certifique con una contraprestación que el Estado no está en condiciones de garantizar, ¿no? Entonces, ahí...ehh...en realidad el que está en falta es el Estado, no el chico...o no la familia. Entonces, ahí no, no suspendemos beneficios por la contraprestación de salud...” (Técnico, CP).

En palabras de una técnica:

“En Ciudadanía Porteña donde supuestamente deberíamos exigir y si no descontar, nosotros no les descontamos el monto si no presentan un certificado porque a lo largo de los años de implementación del Programa todas las veces que hemos intentado exigir la presentación de los certificados de salud, salud ha sido casi desbordada, nos han llamado de los hospitales a los gritos pidiendo socorro o insultando porque no daban a vasto con la presentación de certificados porque iba todo el mundo a pedir certificado, con lo cual, lo que nosotros hacemos es exigir el certificado en ciertas instancias, por ejemplo si van a dar de alta un bebé sí es indispensable tener los controles de salud y las vacunas, si van a dar de alta un menor en un hogar también es un requisito indispensable.” (Técnica, CP).

En cuanto a las valoraciones de los propios técnicos/as sobre la “utilidad” o “eficacia” del programa, estos refieren al modo en que el mismo garantiza “un piso”, un ingreso que permite acceder a ciertas condiciones mínimas de existencia, pero que en realidad es necesario trabajar

sobre el territorio, educar, aumentar las credenciales, modificar hábitos. Esto puede leerse como uno de los modos en que la política social constituye una forma de individualización de la cuestión social (Cena, 2014), en tanto sus condicionalidades punitivas y reglas de funcionamiento apuntan a corregir aspectos de la vida de los sujetos beneficiarios que les permitirán modificar sus condiciones de pobreza. En este sentido, "...el diagnóstico y las soluciones se han focalizado en la individualización de los actores, particularmente a través de la autorresponsabilización de sus propias condiciones de carencias. Esta característica susceptible de rastrear en los programas sociales vincula las condiciones materiales de vida de las personas (aptitudes y capacidades propias), particularmente en calidad de individuos, sin referir a las condiciones estructurales que, en tanto complejos entramados causales, desembocaron en esas situaciones de carencias" (Cena, 2014: 7). En palabras de una técnica:

"No creo que ni Ciudadanía Porteña ni AUH aisladamente vayan a... hacer... grandes... cambios. Pero sí creo que lo interesante es esto, que si realmente se logra trabajar articuladamente o integralmente, ahí sí, ¿no? Garantizar que todas las madres que quieren mandar a sus hijos o a sus nenitos puedan dejarlos en el jardín, en un establecimiento educativo, y también que haya bastante fuerte todo lo que es salud sexual y reproductiva, planificación familiar. Yo creo que por esa línea ahí... creo que por esas dos líneas los programas de transferencias condicionadas por ahí... podrían dar un salto." (Técnica, CP)

Ahora bien, es evidente que el Programa no busca efectuar un cambio en la inequitativa distribución de responsabilidades de cuidado entre Estado y hogares, y entre varones y mujeres. Resulta llamativo que paralelamente no se fortalezca la institucionalización escolar o de cuidado de los niños/as. Con todo, esto permite dar cuenta de las contradicciones y ambigüedades que presenta CP para garantizar efectivamente los derechos que teóricamente busca promover (MPT, 2011).

Este breve recorrido nos permitió pensar algunos aspectos de la implementación del programa bajo estudio, hemos visto ciertas opacidades en los parámetros utilizados para determinar la elegibilidad de los potenciales destinatarios. También quedó expuesto el problema de controlar el cumplimiento de las condicionalidades en salud así como ciertas miradas que terminan situando en las biografías y modos de vida problemáticas sistémicas (Bauman, 2005). Es una tarea pendiente para futuras indagaciones adicionar la mirada que tienen del Programa los propios sujetos beneficiarios.

5. Reflexiones finales

Esta ponencia constituye un primer ejercicio analítico en base a nuestro trabajo de campo. Partimos de considerar que toda política pública se sitúa en un espacio tiempo determinado, anclándose en contextos socio históricos específicos que le imprimen ciertas cualidades, discursos, dificultades y

desafíos. En el caso bajo estudio, las pujas del poder político por el alcance de los programas (la competencia entre CP y AUH), la incapacidad técnico-burocrática de controlar las contraprestaciones (el caso de salud), y por ende de evaluar si el programa cumple con sus objetivos, los problemas en torno a la oferta de educación y salud por parte del Estado, las formas de acceso y las miradas implícitas sobre los sujetos beneficiarios son algunos de los aspectos que emergen en las narraciones de quienes participan en su implementación. Cabe recordar en este punto lo preliminar de esta primera aproximación a la información recabada, que busca constituir una plataforma para una posterior discusión y profundización analítica.

Estas experiencias nos muestran que, si queremos analizar sociológicamente una política pública determinada, debemos considerar la complejidad que entra en juego en todas las etapas de su desarrollo, lo cual involucra su implementación. Si tal como establece Danani (2004: 11) “*las políticas sociales hacen sociedad*”, recuperar las experiencias de implementación es una tarea que nos debemos todos aquellos interesados en un estudio crítico de las políticas sociales.

6. Bibliografía

- AGOSTO, Gabriel; NUÑEZ, Eduardo; CITARRONI, Horacio; BRIASCO, Irma; GARCETTE, Nicolás (2013) "From impact evaluations to paradigm shift: a case study of the Buenos Aires Ciudadanía Porteña conditional cash transfer programme." *Journal of Development Effectiveness* Vol. 5, No. 3, p. 305-318.
- BAUMAN, Z. (2005) *Amor líquido, Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CENA, R. (2014) "Imagen mundo y régimen de sensibilidad. Un análisis a partir de las políticas sociales de atención a la pobreza implementadas en Argentina." *Revista Latinoamericana de Estudios sobre cuerpos, emociones y sociedad*. N° 14. Año 6. Abril 2014.
- DANANI, C. (2004) "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En Danani, Claudia (Comp.) *Política social y economía social*. Universidad Nacional de General Sarmiento- Fundación OSDE. Ed. Altamira. Buenos Aires.
- DE SENA, Angélica (2014) "Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales". En: Angélica De Sena (Ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires, p. 99-126.
- DE SENA, A.; DEL CAMPO, N.; DETTANO, A.; GARCÍA ACEVEDO, M.; SAENZ VALENZUELA, M. (2012) "La entrevista como modo de indagación social. Una experiencia compartida". En: "En clave metodológica. Reflexiones y prácticas de la investigación social". Gómez Rojas, Gabriela y De Sena Angélica (compiladoras). Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.
- DGEyC-GCBA (2017a) Encuesta Anual de Hogares 2015. Ciudad de Buenos Aires. Síntesis metodológica. Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC-GCBA). Disponible en: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=65817>. Fecha de consulta, 28/04/2017.
- DGEyC-GCBA (2017b) Encuesta Anual de Hogares 2015. Ciudad de Buenos Aires. Tabulados básicos. Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC-GCBA). Disponible en: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=53952>. Fecha de consulta, 28/04/2017.
- GCBA (2017) Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar. Sistema integral de Coordinación de Políticas Sociales. Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_monitoreo_cp_-_abril_2017.pdf. Fecha de consulta, 28/03/2017.

LOGIUDICE, A. (2009) “La asistencia social en la Posconvertibilidad. ¿Cambio de paradigma? Algunas consideraciones a partir de los programas locales y nacionales implementados en la Ciudad de Buenos Aires.” *Revista Margen*, Edición N° 54, Junio de 2009.

MPT (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. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Eudeba.

PATTI, M. (2015) “Una descripción y caracterización del Programa de Transferencias Condicionadas “Ciudadanía Porteña - Con todo derecho”.” *De Prácticas y discursos/* Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales. Año 4, Número 5. Disponible en: <http://depracticasydiscursos.unne.edu.ar/Revista5/index.html>

PIOVANI, J. I. (2007) “La entrevista en profundidad” (pp. 215-225). En Marradi, Alberto, Nélide Archenti, y Juan Ignacio Piovani (Eds.) *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emece Editores.

SCRIBANO, A. (2008) *El proceso de Investigación Social Cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo.

UIMyE (2011) Mapas de la pobreza y los programas en el territorio. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/gestionestrategicadepolicassociales/informes-de-la-situacion-social-en-la-ciudad>. Fecha de consulta, 10/03/2017.

Fuentes de internet:

Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Ciudadanía Porteña. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Ticket Social. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena/ticket-social>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Estudiar es Trabajar. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena/estudiar-es-trabajar>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Red Primeros Meses. Disponible en:

<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena/programa-ciudadania-portena/preguntas-frecuentes-salud-y-educacion>. Fecha de consulta, 13/06/2017.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Disponible en: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>. Fecha de consulta, 15/05/2017.