

DESIGUALDADES EN TIEMPOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESO: UN ESTUDIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE CIUDADANÍA PORTEÑA

INEQUALITIES IN TIMES OF CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS: A STUDY OF THE CIUDADANÍA PORTEÑA IMPLEMENTATION

ANDREA DETTANO, FLORENCIA CHAHBENDERIAN

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina
E-mail: andreadettano@gmail.com / florenciachabe@gmail.com

RESUMEN

Es conocida la masividad que vienen teniendo los programas asistenciales conocidos como Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso desde comienzos de Siglo XXI. En este contexto, emerge la pregunta por los procesos de des/igualdad que estos conforman en la práctica. El presente estudio tiene por objetivo reflexionar sobre la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Ciudad de Buenos Aires, a partir del caso de Ciudadanía Porteña. Se propone un recorrido por el diseño de dicho programa y un análisis de su implementación a partir de entrevistas en profundidad efectuadas a sujetos beneficiarios del mismo, además de considerar la información oficial disponible y documentos académicos. Se concluye que su implementación involucra y constituye nuevas desigualdades.

PALABRAS CLAVE: Política social, Ciudad de Buenos Aires, ejecución, desinformación, experiencias.

ABSTRACT

It is well known how massive are the welfare programs known as Conditional Cash Transfer since the beginning of the 21st Century. In this context, we investigate the processes of in/equality that these policies constitute. This paper aims to reflect on the implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Buenos Aires City, based on the case of Ciudadanía Porteña. We propose a path through its design and an analysis of its implementation, based on in-depth interviews with recipients, as well as considering the available official information and academic literature on the subject. It is concluded that its implementation involves and constitutes new inequalities.

KEY WORDS: Social policy, Buenos Aires City, execution, disinformation, experiences.

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) (De Sena 2016). Estos se han expandido en múltiples y complejas interrelaciones con los esquemas de protección preexistentes e inclusive, en el caso argentino, superponiéndose en distintos niveles de gobierno: municipal, provincial y nacional (Rambla y Jacovkis 2011).

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 realizar ciertas acciones para superar su situación de pobreza; *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 sujetos beneficiarios, técnicos y funcionarios 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 aproximación a este programa, considerado como una novedad en la

política social que se venía desarrollando hasta el momento en la Ciudad. En este artículo recuperamos algunas experiencias sobre la implementación del CP desde los propios beneficiarios.

MATERIALES Y MÉTODOS

Nos basamos en una estrategia cualitativa y, en tanto toda investigación es una relación social (Bourdieu *et al.* 2011), partimos de considerar a la práctica cualitativa como una serie de indagaciones y búsquedas por captar lo que los sujetos saben, practican y vivencian. Esto involucra una relación entre objeto-método y objeto-sujeto que siempre demanda una atenta vigilancia epistemológica (De Sena 2014a). En esta línea, con base en documentos académicos, la información oficial disponible y entrevistas en profundidad, en el presente empleamos la información cualitativa para ahondar en las experiencias, vivencias, creencias y pensamientos de dichos actores (De Sena *et al.* 2010), de modo de dar cuenta de la complejidad que entra en juego en la implementación de un programa social. Las entrevistas en profundidad se realizaron entre 2014 y 2016 a beneficiarios del Programa CP, de las que participamos como integrantes del GEPSE, dirigido por Angélica De Sena, en el marco de una investigación en curso.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En lo que sigue presentamos algunas reflexiones en torno a la noción de desigualdad, a partir de constatar en nuestro trabajo empírico que ésta atraviesa los procesos de implementación de las políticas sociales, dada la ininteligibilidad de las mismas, emergiendo de este modo como una consecuencia de la intervención estatal a través de los PTCI.

La cuestión de la desigualdad en los PTCI: la inteligibilidad como elemento a considerar

Los estudios sobre desigualdad son variados y extensos, y la literatura académica del tema se ha expandido durante los últimos años a nivel mundial, particularmente en Latinoamérica (Altimir 2013, Reygadas 2014). En primer lugar, partimos de entender que los procesos de desigualdad siempre remiten a un aspecto relacional, es decir, refieren a una comparación entre -al menos- dos grupos. Las desigualdades derivadas de las relaciones sociales entonces se entienden como ventajas o desventajas que se traducen en una mejor o peor situación social. Si bien el nivel de ingresos es la variable que

se considera por antonomasia indicadora de los niveles de desigualdad, existen muchos otros factores que pueden (y deben) ser considerados al analizar la distribución asimétrica de ventajas y desventajas en la sociedad.

A su vez, las relaciones entre pobreza y desigualdad no son unívocas. Para algunos autores la pobreza es percibida como una expresión de la desigualdad mientras que, desde otras perspectivas, se considera a la desigualdad como un producto de la pobreza (CLACSO 2009).

Siguiendo a Tilly (2000), las sociedades clasifican según determinados criterios a los sujetos creando así grupos o sub-grupos, estableciendo así categorías que muchas veces se organizan de manera jerárquica en posiciones claramente delimitadas. Ahora bien, de acuerdo al lugar en dichas jerarquías se tienen determinadas experiencias y vivencias, marcadas por su asimétrica valoración social. Estas experiencias diferenciales pueden dar lugar a nuevas desigualdades, que a su vez pueden traducirse en diferentes oportunidades, resultados, entre otros. El autor se centra en los sesgos en la provisión de bienestar institucionalizados bajo la organización social para estudiar la desigualdad categorial, advirtiendo que: “Como todas las relaciones sociales implican desigualdades pasajeras y fluctuantes, nos concentraremos en las desigualdades persistentes, las que perduran de una interacción social a la siguiente, con especial atención a las que persisten a lo largo de toda una carrera, una vida y una historia organizacional” (Tilly 2000: p. 20). De estas reflexiones emerge su concepto de desigualdad categorial persistente, que puede resultar de diversas intersecciones de explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación y adaptación; donde afirma que gran parte de la desigualdad, que parece resultar de las diferencias individuales o grupales de aptitud se origina, en realidad, en procesos estructurales que no residen en las trayectorias individuales.

Estas categorías están delimitadas por fronteras tan fluctuantes como las relaciones sociales que las encarnan. Asimismo, se dan procesos de acumulación histórica de ventajas y desventajas tanto en instituciones como en relaciones sociales (Tilly 2000).

Un interesante desafío es reflexionar desde estas conceptualizaciones sobre la denominada “cuestión social” -en tanto cuestión relativa a las desigualdades propias de los procesos de expansión

capitalista-, y su abordaje concreto a través de ciertas políticas sociales, como veremos en lo que sigue.

Consideramos que el nacimiento y desarrollo de la idea de “cuestión social”, así como sus sucesivas manifestaciones a través de intervenciones estatales, emergen para reparar o mitigar los conflictos entre el capital y el trabajo (sean estos potenciales o efectivos) (Halperin Weisburd *et al.* 2011, De Sena y Scribano 2014). A su vez, estos procesos nos permiten dar cuenta de transformaciones en la estructuración social, en lo considerado igualitario o desigualitario, y en el nivel de tolerancia sobre lo que es considerado justo o injusto en cada momento histórico. Es así como entendemos que las políticas sociales constituyen uno de los modos en que el Estado organiza la resolución (o atenuación) de los conflictos sociales que trae aparejado el modo de producción capitalista.

Ahora bien, desde finales del siglo pasado, en las Ciencias Sociales han cobrado una relevancia considerable las problemáticas vinculadas con las transformaciones en el mundo del trabajo, dando origen a una “nueva cuestión social” (Rosanvallon 1995, Castel 1997, Murillo 2008, Cena 2014). Partiendo de lo recuperado, y poniendo atención a las características que asumen los PTCI, podemos pensar acerca de sus modos de implementación, que pueden contribuir en la construcción de procesos desigualitarios.

Los denominados PTCI comenzaron a implementarse en América Latina a finales del siglo pasado. Los países pioneros fueron México y Brasil, aunque rápidamente se expandieron en toda la región y ya en la primera década del siglo XXI contaban con 129 millones de destinatarios (Stampini y Tornarolli 2012). Consisten en una transferencia de dinero, -que puede ser fija o variable- a cambio del cumplimiento de contraprestaciones en salud, educación y/o nutrición (Correa 2009, Cecchini y Madariaga 2011). En la actualidad se han expandido a nivel global, aplicándose en Asia, África Subsahariana, Turquía y hasta en los Estados Unidos. Estos programas tienen por objetivo actuar en dos dimensiones o momentos: en el presente inmediato, aliviando la pobreza al garantizar unos niveles mínimos de consumo y mejorando la participación en los recursos públicos que brindan salud y educación. En el futuro, promoviendo la acumulación de capital humano, evitando así la transferencia intergeneracional de la pobreza (Correa 2009). Esta modalidad de atención a la pobreza ha sido muy

significativa por su alcance y cobertura (3,7 millones de personas cobran algún PTCI en Europa, 0,3 en África y 61,3 en Asia y el Pacífico), así como por la cantidad de programas que se han implementado y la producción académica que han suscitado (Cena 2014).

Ahora bien, algunos trabajos han reconstruido los modos en que las instituciones públicas y los organismos multilaterales de crédito han construido discursivamente la pobreza y la desigualdad (Murillo 2008, Rambla y Jacovkis 2011), lo que a su vez tiene ecos particulares en la construcción de las causas de los problemas, los diseños y operatorias de los programas, los requisitos y las condicionalidades que plantean, entre otros aspectos.

Con relación a lo dicho, se propone reflexionar sobre las experiencias de implementación del Programa Ciudadanía Porteña desde la voz de los propios destinatarios, para lo cual proponemos la categoría de *inteligibilidad de los programas*, relacionada con los saberes y entendimientos sobre las condiciones de acceso y permanencia, como un atributo de los mismos que puede contribuir a acentuar o atenuar los procesos de desigualdad y acumulación histórica de desventajas.

La Ciudad de Buenos Aires

En lo que sigue, efectuamos 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 con relación a 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 (INDEC 2010).

Si consideramos los datos de la Encuesta Anual de Hogares para 2015 (DGEyC-GCBA 2017a), el 59,9% de los habitantes de la CABA de 10 años de edad y más se encuentra ocupado, el 4,4% desocupado y el 35,8% inactivo (cabe aclarar que los datos contemplan el trabajo infantil, que no es objeto del presente artículo). 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 (aproximadamente U\$S 744), 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 (DGEyC-GCBA 2017a).

Se estima que para el 4° 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 (DGEyC-GCBA 2017b). Como ya se mencionó, en la Ciudad de Buenos Aires coexisten diversos PTCI orientados a poblaciones en situación de pobreza, desde distintos niveles gubernamentales (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - PROGRESAR- a nivel nacional, el Plan Más Vida a nivel provincial y varios programas a nivel municipal como el Programa Adolescencia, Reconstruyendo Lazos, Formación e Inclusión para el Trabajo). Dados los fines del presente, no podemos detenernos aquí a describir cada uno de estos PTCI. Si bien permiten una aproximación a la compleja red de PTCI existente, para el caso bajo estudio nos interesa identificar el abanico de programas que se implementan actualmente a nivel municipal. A continuación mencionamos brevemente el contexto de surgimiento de CP y consideramos algunas de las principales características de su diseño.

El caso del Programa Ciudadanía Porteña (CP)

El contexto de creación

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 y funcionarios 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 denominadas 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 requisitos 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, 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) en 2002 tuvo un peso central en el proceso de dar respuestas a la crisis, resultando emblemático dada su masividad (De Sena 2014b).

Luego de la crisis, 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). La forma en que se desarrolló la asistencia puede vincularse con lo que Tamayo Sáez (1997) define como políticas reactivas, al establecer que estas “...no corresponden a la detección intencional del problema; más bien al contrario, el problema se manifiesta ante los ojos del decisor y éste no puede pararse a definirlo, a evaluar vías alternativas de solución, a anticipar impactos y a calcular costos; simplemente actúa con la mayor celeridad posible para intentar paliarlo” (Tamayo Sáez 1997: p. 6).

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”.

Características del diseño 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.

El programa bajo estudio -al igual que muchos otros PTCI del país y la región- adoptó un discurso de derechos. Desde esta perspectiva, las políticas sociales son consideradas herramientas efectivas para alcanzar las obligaciones jurídicas imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos (Abramovich y Pautassi 2009, Pautassi 2010). Según información obtenida de la web oficial de CP (GCBA 2017a), 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. Cabe aclarar en este punto que el hecho de que se adopte un discurso de derechos no necesariamente significa que sea respetuoso de dicho enfoque.

El Programa 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, 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 escolares 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. La transferencia se calcula como un porcentaje de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (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). En lo que sigue realizamos una breve descripción de los programas adyacentes a CP, que son componentes del mismo u operan en íntima relación con CP en la práctica.

El Programa “Estudiar es Trabajar” es un complemento de CP, creado en marzo de 2008 a partir de la primera evaluación de impacto del mismo (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 (aproximadamente U\$S 53) 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.

Otro componente, llamado “Red Primeros Meses”, 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 (aproximadamente U\$S 161) en tres pagos: las embarazadas deben demostrar la realización de

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

Por otro lado, el Programa Ticket Social (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 pobres una tarjeta magnética con la que pueden comprar alimentos y elementos de higiene en los comercios adheridos, por \$610 (aproximadamente U\$S 38) 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.

El programa cuenta con 145.048 beneficiarios, lo que significan 42.074 hogares (GCBA 2017b), que se concentran en la zona sur de la Ciudad. 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% tienen miembros de 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 2017b).

Para culminar este breve recorrido por las principales características de CP, a continuación presentamos un análisis preliminar de las entrevistas en profundidad efectuadas a sujetos beneficiarios, de modo tal de evidenciar la complejidad que se pone en marcha en la implementación.

Algunas experiencias en torno a la implementación de CP

Con relación a las entrevistas realizadas a beneficiarias habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, identificamos que existe un fuerte desconocimiento sobre el funcionamiento general de los programas en cuestión. Desde aquí, partimos

de considerar el lugar de beneficiario de un programa social como el producto de desigualdades relativas a los procesos de producción y reproducción de la vida. En esta línea, la política social se constituye como respuesta y modo de abordaje estatal, produciendo a la vez nuevas desigualdades. Para analizar el material, partimos de la categoría de *inteligibilidad de los programas*, considerando la misma como el modo en que los destinatarios perciben y entienden determinados aspectos o características del funcionamiento de los mismos.

Las experiencias de implementación del programa bajo estudio exhiben cómo desde la percepción de sus destinatarios, el “no saber” que hace posible el acceso así como la permanencia, hace que no vivencien el programa como un objeto que pueden reclamar, cuyas reglas comprenden, sino que constituyen un elemento cuya recepción asocian con las carencias (como atributo visible que merece recibir la asistencia) pero que no parece quedar del todo claro. En tal sentido, el presente análisis considera las formas de acceso al programa y los modos de permanencia en el mismo, como dos dimensiones a analizar en relación con las desigualdades.

Desigualdades en el acceso

En primer lugar, es posible visualizar la desinformación en torno a los requisitos para el acceso, así como las complejidades que implica la superposición y co-existencia de varios programas:

“sí, de donde yo vivía, enfrente hay una señora que decía que cobraba la asignación y también tenía la tarjeta [de CP] aparte y que nunca le sacaron” (Beneficiaria, 32 años)

En varios casos las entrevistadas señalan que conocen personas que cobran programas que en teoría son incompatibles. En este sentido, resulta evidente que la obtención de un programa involucra nuevas heterogeneidades y conflictos dentro de un mismo territorio o grupo social, donde emerge una socialización vinculada con las modalidades de acceso y permanencia en los mismos. En palabras de algunas beneficiarias sobre cómo accedieron al programa:

“No fue fácil, igual tuve que hacer muchos papeles. Igual cruzábamos los dedos para que me lo den” (Beneficiaria, 21 años).

“... el de la Ciudadanía Porteña me lo brindó, por eso lo destaco, Aníbal Ibarra, que fue el que

generó todo” (Beneficiaria, 57 años).

“...mientras los que más tienen más quieren. Y los que menos tenemos no tenemos nada, y de esas migajas nos conformamos, (...) y hay gente que tiene casa, tiene auto y tiene un montón de planes, tiene un montón de salidas...” (Beneficiaria, 32 años).

De este modo, aparece el azar, el “cruzar los dedos” como una de las maneras en que se accede al programa, lo cual evidencia cierto desconocimiento de los requisitos y procedimientos administrativos que los ubican dentro o fuera del mismo. Incluso en la percepción de los otros “que tienen muchos”, no resulta claro por qué acceden, por qué “tienen un montón de planes”, lo que hace ilegible cuáles son los atributos que permiten acceder, o no, a un programa.

Desigualdades en la permanencia

El extracto de entrevista a continuación da cuenta de un fuerte desconocimiento sobre el programa en general, los montos y beneficios que otorga así como la ligazón entre su funcionamiento y el gobierno de turno:

“... no sé por qué motivo me redujeron [la transferencia otorgada], no sé si es porque mi hijo ya cumple los dieciséis años o... no entiendo (risa para adentro) por qué me redujeron y por un mes era como que me habían cortado, y justo era cuando todos decían que iban a sacar los planes sociales y demás, y cuando yo iba a ir a averiguar por qué me cortaron justo me habían recargado, pero la mitad de lo que venía cobrando” (Beneficiaria, 31 años).

Esto puede habilitar un uso arbitrario y discrecional del Programa, y dificulta el derecho a reclamar que debieran tener los (potenciales o reales) sujetos beneficiarios. La imputación de diversas causas a la reducción del monto percibido, como el cambio de gobierno, exhibe, a su vez, que es vivido como una prestación que puede ser retirada discrecionalmente de un momento a otro.

Las irregularidades propias de la coexistencia de muchos programas sociales distintos (pero en muchos casos orientados a la misma población) y la falta de control de los mismos hacen que en la práctica se perciba como que hay *algunos que acumulan muchos planes*. Por otro lado, cabe resaltar la asociación del programa con figuras políticas puntuales, y la falta de claridad en las formas de acceso al mismo, por lo que es necesario *cruzar los dedos para que salga* como si fuera algo

fortuito, dado que los propios beneficiarios no tienen en claro si el beneficio les corresponde o no, o si es producto de la mera suerte o azar. Esto evidencia que el hecho de iniciar las gestiones para participar del programa no implica su efectivo acceso.

Lo dicho hasta aquí señala la necesidad de reflexionar críticamente sobre la inteligibilidad para el caso de CP, las opacidades que presentan los requisitos para el acceso, así como aquellos sucesos que producen variaciones en los montos de la prestación. Para este caso, las carencias y la suerte son entendidas como los modos de acceso, mientras que los cambios de gobierno pueden ser aquello que explique variaciones en la prestación. La falta de claridad en las prácticas vinculadas con la gestión del programa impacta en las vivencias y sociabilidades que produce. Este trabajo nos ha permitido ver las maneras en que los sujetos explican el funcionamiento del programa, le atribuyen sentido y con qué aspectos del mundo social lo vinculan.

CONCLUSIONES

Este breve recorrido constituye un ejercicio analítico, en donde 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.

Lo dicho hasta aquí nos permite reflexionar, como se sostuvo más arriba, acerca de los modos en que la política social puede ser productora de nuevas desigualdades. Analizando las narraciones de las beneficiarias es posible captar el modo en que perciben el acceso al programa en cuestión, donde la desinformación, la falta de claridad en los criterios de ingreso y permanencia, así como situar la recepción o no del beneficio en manos del azar o la suerte implica, al menos, considerar la categoría de *inteligibilidad de los programas* como un mecanismo capaz de atenuar o acentuar la producción y reproducción de desigualdades.

A su vez, resulta evidente que, al garantizar un ingreso monetario mensual, disminuirán los niveles de desigualdad de ingresos. Desde el diseño del programa descrito se parte del supuesto de que unos niveles más bajos de desigualdad medida por los ingresos se traducirán en menores niveles de desigualdad en otros ámbitos (sociales, culturales, entre otros). Sin embargo, el presente análisis da cuenta del modo en que emergen nuevas

desigualdades propias del proceso de implementación.

En este sentido, indagar en experiencias de implementación resulta útil para poder ver las distancias entre las palabras -la letra y objetivos de los programas- y su ejecución -el modo en que las beneficiarias perciben y vivencian el formar parte del programa-; identificando las contradicciones y ambigüedades que presenta el caso bajo estudio.

En suma, 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. Si tal como establece Danani (2004: p. 11) “*las políticas sociales hacen sociedad*”, recuperar las experiencias de implementación es una tarea que nos debemos aquellos interesados en un estudio crítico de las políticas sociales.

AGRADECIMIENTO

Agradecemos al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por financiar nuestras investigaciones individuales, al Grupo de Estudios de Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) por enmarcar el trabajo de campo y las discusiones, y a Rebeca Cena por la lectura crítica y comentarios del presente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH V, PAUTASSI L. 2009. El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. *In*: PAUTASSI L. (Ed). La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de casos. Del Puerto, Buenos Aires, Argentina, pp. 346.
- AGOSTO G, NÚÑEZ E, CITARRONI H, BRIASCO I, GARCETTE N. 2013. From impact evaluations to paradigm shift: a case study of the Buenos Aires Ciudadanía Porteña conditional cash transfer programme. *J. Dev. Eff.* 5(3):305-318.
- ALTIMIR O. 2013. Indicadores de desigualdad de mediano plazo en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, Chile, pp. 56.
- BOURDIEU P, CHAMBORDEON JC, PASSERON JC. 2011. El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina, pp. 376.
- CASTEL R. 1997. La metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Buenos Aires, Argentina, pp. 220.
- CECCHINI S, MADARIAGA A. 2011. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, pp. 493.
- CENA RB. 2014. Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individuación de la cuestión social. *Boletín Científico Sapiens Research.* 4:3-8.
- INDEC (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS). 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Disponible en línea en: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/> (Acceso 15.05.2017).
- CLACSO (CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES). 2009. Pobreza. Un glosario internacional. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, pp. 313.
- CORREA N. 2009. Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público. *Economía y Sociedad.* 71:74-80.
- DANANI C. 2004. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. *In*: DANANI C (Comp). Política social y economía social. Universidad Nacional de General Sarmiento-Fundación OSDE, Ed. Altamira, Buenos Aires, Argentina, pp. 234.
- DE SENA A. 2014a. Introducción. *In*: DE SENA A. (Ed) Caminos cualitativos: aportes para la investigación en Ciencias Sociales. Fundación CICCUS, Buenos Aires, Argentina, pp.176.
- DE SENA A. 2014b. Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales. *In*: DE SENA A. (Ed). Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales. Estudios Sociológicos Editora, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, pp. 99-126.

- DE SENA A. 2016. Del Ingreso Universal a las "transferencias condicionadas", itinerarios sinuosos. Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires, Argentina, pp. 140.
- DE SENA A, SCRIBANO A. 2014. Consumo compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado? RELACES. 15(6):65-82.
- DE SENA, A, BIANCHI D, DEL CAMPO N, DETTANO A, GARCÍA ACEVEDO M, TALAVERA J, SAENZ M. 2010. De Marcelo T al Conurbano: Una distancia de más de dos horas de colectivo. Reflexiones en torno al trabajo de campo. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina, pp. 14.
- DGEyC-GCBA (DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES). 2017a. 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. Disponible en línea en: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=53952> (Acceso 28.04.2017).
- DGEyC-GCBA (DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES). 2017b. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Disponible en línea en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=62013> (Acceso 13.06.2017).
- GCBA (GOBIERNO CIUDAD DE BUENOS Aires). 2017a. Sitio Oficial Buenos Aires Ciudad. Desarrollo Social. Ciudadanía Porteña. Ciudadanía Porteña. Disponible en línea en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena> (Acceso 13.06.2017).
- GCBA (GOBIERNO CIUDAD DE BUENOS Aires). 2017b. Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar. Sistema integral de Coordinación de Políticas Sociales, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Disponible en línea en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_monitoreo_cp_-_abril_2017.pdf (Acceso 28.03.2017).
- HALPERIN WEISBURD L, LABIAGUERE JA, DE SENA A, GONZALEZ M, HOREN B, MÜLLER G, QUIROGA L, VILADEAMIGO J, CHARVAY C, HALPERIN C, LABIAGUERRE EA, PUJOL BUCH V, CHAHBENDERIAN F. 2011. Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral. Cuadernos del CEPED N° 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, pp. 260.
- LOGIUDICE AG. 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. Margen. 54:1-9.
- MPT (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. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Eudeba, Buenos Aires, Argentina, pp. 90.
- MURILLO S. 2008. Producción de pobreza y construcción de subjetividad. In: Producción de pobreza y desigualdad en América Latina. Siglo del Hombre, CLACSO, Bogotá, Colombia, pp. 41-78.
- PAUTASSI L. 2010. Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina, pp.279.
- RAMBLA X, JACOVKIS J. 2011. Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina. Convergencia. 18(56):157-179.
- REYGADAS L. 2014. Más allá de la legitimación. Cinco procesos simbólicos en la construcción de la igualdad y la desigualdad. In: CASTILLO M, MALDONADO C. (Eds). Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas. RIL Editores, Santiago de Chile, Chile, pp. 39-68.
- ROSANVALLON P. 1995. La nueva cuestión social: repensar el Estado Providencia. Ediciones Manantial, Buenos Aires, Argentina, pp. 215.
- STAMPINI M, TORNAROLLI L. 2012. The growth of

conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? IZA Policy Paper No. 49.

TAMAYO SÁEZ M. 1997. El análisis de las políticas públicas. *In*: BAÑÓN R, CARRILLO E. (Comp). La

nueva administración Pública. Alianza Editores, Madrid, España, pp. 281-312.

TILLY C. 2000. La desigualdad persistente. Manantial, Buenos Aires, Argentina, pp. 302.