



# Revista de Estudios Marítimos y Sociales

*Publicación científica de carácter semestral*

Año 15 - Número 21 - jul-dic de 2022 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

## De particularidades y réplicas: Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires

*Of particularities and replicas: Social policies in Buenos Aires City*

Andrea Dettano ♦

Florencia Chahbenderian \*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad Nacional de La Matanza - Universidad de Buenos Aires / Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos

Correo electrónico: [andreadettano@gmail.com](mailto:andreadettano@gmail.com); [florenciachabe@gmail.com](mailto:florenciachabe@gmail.com)

♦ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Buenos Aires, Argentina. Dra. en Ciencias Sociales (Universidad de Alicante). [andreadettano@gmail.com](mailto:andreadettano@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-9985-6690>

\* Universidad de Buenos Aires (UBA), Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES), Buenos Aires, Argentina. Dra. en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). [florenciachabe@gmail.com](mailto:florenciachabe@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-8235-3683>





# De particularidades y réplicas: Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires

*Of particularities and replicas: Social policies in Buenos Aires City*

Andrea Dettano ♦

Florencia Chahbenderian \*

Recibido: 29 de noviembre 2021

Aceptado: 13 de mayo 2022

## Resumen

En el campo de los estudios sociales sobre políticas sociales, es frecuente observar análisis y evaluaciones enfocadas en los programas actualmente vigentes. Sin embargo, un aspecto recurrente de estas intervenciones es que persisten a lo largo del tiempo e incluso, en algunos casos, se superponen ante la creación de nuevos programas. En un recorrido que observa persistencias y modificaciones, continuidades y rupturas, el objetivo de este trabajo es realizar una revisión analítica de las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires, desde el retorno democrático hasta la creación de Ciudadanía Porteña en 2005. La metodología empleada es cualitativa, basada en entrevistas en profundidad y en una revisión bibliográfica de datos secundarios y documentos académicos y oficiales. En este sentido, se identifican no sólo la reproducción de lógicas instrumentadas a nivel nacional sino también los espacios de soberanía de la Ciudad. Dicho recorrido reviste interés porque permite delinear los aspectos más salientes de las políticas sociales en la Ciudad, así como observar cómo se han configurado estas en la ciudad más rica del país.

**Palabras clave:** programa social – pobreza – Estado – problemas sociales – Ciudad de Buenos Aires.

## Abstract

In the field of social studies on social policies, it is common to find analyzes and evaluations focused on current programs. However, a recurring aspect of these interventions is that they persist over time and even, in some cases, overlap when new programs are created. Through the noting of persistences and modifications, continuities and ruptures, the objective of this work is to carry out an analytical review of the social policies in Buenos Aires City, from the return of democracy to the creation of Porteño Citizenship in 2005. The methodology used is qualitative, based on in-depth interviews and on a bibliographic review of secondary data and academic and

---

♦ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Buenos Aires, Argentina. Dra. en Ciencias Sociales (Universidad de Alicante). [andreadettano@gmail.com](mailto:andreadettano@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-9985-6690>

\* Universidad de Buenos Aires (UBA), Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES), Buenos Aires, Argentina. Dra. en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). [florenciachabe@gmail.com](mailto:florenciachabe@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-8235-3683>



official documents. By the use of such methodological tools, not only the reproduction of logics implemented at the national level but also the spaces of sovereignty of the City are identified. The review of such policies is of great interest because it allows for the creation of an outline of the most distinctive aspects of social policies in the city, and the taking notice of how they have been configured in the richest city in the country.

**Keywords:** social program – poverty – State – social problems – Buenos Aires City

## Introducción

Las vinculaciones entre el Estado, el mercado y las poblaciones en situación de pobreza, crecientemente interpeladas por las intervenciones estatales, son de conocido interés en las Ciencias Sociales. En las diversas producciones que abordan dichas vinculaciones, el Estado es definido como “...la máxima instancia de articulación social” (Oszlak, 1997: 3), cuyo hacer o “puesta en escena” se materializa a partir de sus intervenciones, entendidas como *políticas públicas*. Estas incluyen el conjunto de decisiones y de acciones que lleva adelante un gobierno en pos de resolver un problema que es definido y considerado como prioritario por lo que asume importancia para el conjunto de la sociedad (Tamayo Saez, 1997).

En este marco, las políticas sociales son entendidas como intervenciones que inciden sobre la producción y reproducción de las condiciones de vida, interviniendo en diferentes aspectos, tanto en los vinculados con las condiciones materiales como en aquellos ligados a lo cognitivo afectivo. Desde su formulación inicial, contienen definiciones sobre las situaciones problemáticas a resolver, los sujetos sobre los cuales intervenir, los momentos de la intervención, los bienes o servicios en cuestión, así como los objetivos a alcanzar. De esta forma, contienen miradas, horizontes y valoraciones sobre los modelos de sociedad deseable que asumen modificaciones en cada tiempo-espacio (Novick, 1993; De Sena y Cena, 2014).

Un aspecto interesante de estas intervenciones -materializadas en políticas, planes y programas sociales- es su *pervivencia* en el tiempo: en algunos casos, cambian el nombre o algún componente del programa, en otros se extinguen y emergen otros con similares características (Dettano, 2020). A su vez, cada territorio y escenario local presenta sus propias características y particularidades, por lo que en este escrito, aludiendo a las



pervivencias y a lo distintivo de cada recorte geográfico y temporal, se propone efectuar un recorrido<sup>1</sup> por las lógicas rectoras de las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), desde el retorno democrático hasta la creación del Programa “Ciudadanía Porteña: Con Todo Derecho” (CP) en 2005. Para alcanzar dicho objetivo, la metodología empleada es cualitativa, basada en la combinación de 14 entrevistas en profundidad a técnicos/as y funcionarios/as de programas sociales de la Ciudad y una revisión bibliográfica de documentos académicos y oficiales sobre el recorrido de dichas intervenciones.

Puesto que la riqueza de una ciudad se puede estimar en función de su presupuesto, la CABA puede ser considerada como una ciudad rica, en el sentido de que cuenta con un presupuesto cercano a los \$250 millones de pesos en 2018. Este representa 32 presupuestos del Municipio de La Matanza o 3 presupuestos de la Provincia de Tucumán y, si contemplamos el nivel de presupuesto por habitante, cada porteño cuenta con el doble del presupuesto que le corresponde a cada bonaerense (Abdalá, 2018). A pesar de ello, se estima que, para el 4° trimestre de 2019, en la CABA el 22,3% de la población vive en situación de pobreza, representando el 16,1% de los hogares, y el 6,5% de las personas es indigente (DGEyC-GCBA, 2020c).

El recorrido propuesto reviste interés, no sólo porque permite delinear los aspectos más salientes del despliegue y desarrollo de las políticas sociales en la CABA, sino también porque permite observar cómo se han configurado éstas en la Ciudad más rica del país y cómo, sin dejar de lado su especificidad, reproduce o replica ciertas lógicas de carácter no solo nacional sino global, como la monetarización y bancarización de los programas de atención a la pobreza.

---

<sup>1</sup> Recuperando los desarrollos de las respectivas tesis doctorales de las autoras sobre las Políticas Sociales en la Ciudad de Buenos Aires: Andrea Dettano, “Políticas sociales y consumo: una lectura desde las emociones”. Universidad de Alicante, España, y Florencia Chahbenderian, “Créditos para el consumo y programas de transferencias condicionadas de ingreso: Una exploración desde las emociones sociales”. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.



## Algunas notas sobre la historia de las políticas sociales argentinas

En relación a las intervenciones sociales del Estado, Argentina fue pionero al ser uno de los primeros países latinoamericanos que aplicó políticas sociales (Dinatale y Gallo, 2013). Con la consolidación del Estado Nacional a partir del 1800, la Ciudad de Buenos Aires protagonizó innovaciones en la política social con una fuerte impronta higienista, a través de medidas orientadas a evitar pandemias y preservar la salud pública.

El modelo económico aplicado en Argentina a fines del Siglo XIX y principios del XX se caracterizó por su dinamismo y su impronta expansiva, que se tradujo en una fuerte demanda de mano de obra. Los inmigrantes que entonces poblaban el país, sobre todo europeos, trajeron de sus tierras diversas experiencias de organización obrera que implicaron una amenaza para la elite gobernante. De este modo, contribuyeron en la conformación de los primeros sindicatos modernos, que contaban con una capacidad de negociación y lucha que trascendía a las mutuales organizadas hasta entonces. Así, el recrudecimiento del conflicto social protagonizado por radicalizadas organizaciones obreras, que representaban una seria amenaza al orden social prevalente (Flora y Heidenheimer, 1982), favoreció el surgimiento de legislación social vinculada con la regulación de las relaciones capital-trabajo a comienzos del Siglo XX (Isuani, 2008).

En la era peronista (1946-1955) las políticas sociales se afianzaron y expandieron, sobre todo aquellas dirigidas a las clases trabajadoras, con la masificación y consolidación del modelo bismarckiano. Ello coexistió con la ampliación del gasto social – principalmente en políticas sanitarias, educativas y habitacionales de carácter universal – y con políticas discrecionales hacia los grupos más pobres (Isuani, 2008; Dinatale y Gallo, 2013). En 1946, la Sociedad de Beneficencia es intervenida por el Estado y reemplazada por la Fundación Eva Perón, que se ocupaba de aquellos no alcanzados por los canales de protección del empleo formal.<sup>2</sup> Vale destacar que esta política distributiva y de búsqueda de ruptura con el esquema conservador que trató de imponer Perón originalmente, más tarde terminaría reproduciendo los principales rasgos de la estrategia asistencial clásica

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que durante los gobiernos peronistas se desarrolló una política de pleno empleo, por ende, el volumen de personas que quedaba fuera de los canales de protección formales era marginal (Cortés Conde, 2003).



(discontinuidad, discrecionalidad, población objeto difusamente definida, entre otras) (Dinatale y Gallo, 2013).

Los gobiernos militares que sucedieron al de Perón, en desacuerdo con la excesiva burocratización e ineficiencia del Estado, fueron desmembrando el camino iniciado por él, inclinándose hacia políticas económicas liberales que implicaron un achicamiento del gasto social y una descentralización de las acciones de asistencia social hacia las provincias. Así, el principio discrecional/asistencial pasó a ubicarse en programas sociales administrados por secretarías o ministerios bajo las denominaciones de Acción Social, Desarrollo Social o Bienestar Social, que orientaron sus acciones hacia los sectores pobres a través de medidas que iban desde la distribución de alimentos, vestimenta y materiales de construcción, hasta transferencias de ingresos como pensiones no contributivas y subsidios (Tenti, 1989).

La “reforma del Estado” y, a mediados de la década de los ‘80s, el paquete de medidas provenientes del Consenso de Washington, aplicadas en varios países de la región, involucraron un amplio debate sobre las funciones del Estado moderno, que implicó un fuerte énfasis en políticas restrictivas en pos de la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, lo cual afectó directamente a la política social.

Los cambios operados durante el último decenio del Siglo XX se dieron a partir de una liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados – entre ellos, la flexibilización del mercado de empleo – y la privatización de los monopolios públicos, con la supresión del tratamiento fiscal diferencial hacia las empresas nacionales vigentes hasta entonces. Dichas reformas, se tradujeron en nuevas modalidades de precarización laboral y una regresiva distribución del ingreso, registrando elevados niveles de desempleo, subempleo y pobreza (Halperin Weisburd et al., 2011; Basualdo, 2007; Lindenboim, 2004).

Las crisis económicas e institucionales de los años noventa implicaron renovadas modalidades de políticas sociales (Lo Vuolo et al., 1999; Arcidiácono et al., 2010) que profundizaron aún más la tendencia focalizadora, dirigiendo las políticas a las poblaciones más pobres. Ante las acusaciones de un Estado ineficiente, clientelar y



demasiado burocratizado, se emplearon tres estrategias en simultáneo: focalización, descentralización y privatización (Acuña et al., 2002; Grassi, 2003; Vinocur y Halperin Weisburd, 2004). De este modo, se consolidaron las políticas de asistencia a la desocupación y a la promoción del empleo con el objetivo de adaptar la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones de producción (Neffa y Brown, 2011; Grassi, 2003). Estas intervenciones se enmarcan en un esquema de tipo asistencialista y focalizado como programas de empleo transitorio destinados al servicio comunitario e implementados desde el Ministerio de Trabajo de la Nación: el "Programa Intensivo de Trabajo" (PIT) creado en el año 1993, "Trabajar I" nace en 1996, "Trabajar II" en 1997, en 1998 "Trabajar III"; en paralelo, el "Programa de Empleo Servicios Comunitarios I, II y II" entre los años 1996-1999 y el "Programa de Empleo Comunitario" (PEL) en el 2000 (Neffa, 2009; Ronconi, 2002). Este modelo de política social, sustentado en el paradigma de la activación individual o *workfare*,<sup>3</sup> se basa en una nueva forma de gestionar riesgos sociales, ofreciendo "recompensas" (transferencias monetarias)<sup>4</sup> a cambio del cumplimiento de "obligaciones" (contraprestaciones/condicionalidades/corresponsabilidades)<sup>5</sup> (Brown, 2017).

De acuerdo con Arcidiácono et al. (2010), es posible distinguir dos grandes momentos en los programas destinados al abordaje de la pobreza en la región. Un primer paquete de medidas, provenientes del Consenso de Washington, se basó en una batería de programas sectoriales vinculados con salud, trabajo, educación, vivienda e infraestructura básica. Ello implicó una profundización de la fragmentación y debilidad institucional. En un segundo momento (post-Consenso), los programas anteriores se transformaron en una modalidad hegemónica desde entonces (y con plena vigencia actual): los Programas de

<sup>3</sup> Este esquema de intervención social se conforma, en general, de programas de capacitación y empleo transitorio, está inspirado en el reconocimiento de necesidades del "sujeto pobre" y justifica la obligatoriedad de la contraprestación laboral en evitar la dependencia de los sujetos (Morresi y Vommaro, 2011; Grondona, 2015). El caso estadounidense es considerado fundador de los programas de *workfare* en materia de política social (Chahbenderian, 2016).

<sup>4</sup> Los principales argumentos para estructurar los programas en torno al otorgamiento de dinero (y no de especies) son básicamente cuatro: a) implican una mayor eficiencia en el consumo, b) requieren de menor burocracia gubernamental, c) involucran menores gastos administrativos y de transacción, y d) son la antesala a los medios electrónicos de pago vía tarjetas (Marchionni y Conconi, 2008).

<sup>5</sup> Para introducirse en la discusión entre estos conceptos y sus implicancias (Cena, 2016).



Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI). Ello implicó una mutación del abordaje sectorial o focalizado por necesidades a su homogeneización a través de transferencias de ingreso de bajo monto, entregadas principalmente a las madres, que buscan promover el “capital humano” de las familias (Sugiyama, 2011).

Así, a partir de mediados de los '90, los PTCI conforman uno de los elementos más característicos de la política social reciente en América Latina (Arza y Chahbenderian, 2014) y el mundo (De Sena, 2018). Estas experiencias comenzaron en México y Brasil para luego extenderse a la gran mayoría de los países en la región y, en general, son impulsadas, diseñadas y financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) (Barba Solano, 2011).

Entrado el Siglo XXI, se dio un fuerte despliegue y masividad de los PTCI, ganando en alcance y cobertura a los programas de asistencia al desempleo previamente mencionados. Los PTCI dirigen sus contraprestaciones al ámbito reproductivo/del hogar, imponiendo condicionalidades ligadas a prácticas de cuidado (asistencia escolar y controles sanitarios) y estableciendo -en la mayoría de los casos- la titularidad preferentemente femenina. Esta expansión profundizó los procesos de bancarización y monetarización de las intervenciones de atención a la pobreza y/o desempleo, como otros de los rasgos que asumen las políticas sociales en el presente siglo (Villatoro, 2007; Martínez Franzoni y Voorend, 2008; De Sena, 2011; Cecchini y Atuesta, 2017; Chahbenderian et al., 2022).

A su vez, cabe mencionar que el importante desarrollo de los PTCI, no implicó la anulación de otro tipo de programas, como los alimentarios, los sociolaborales o socioproductivos, los de empleo, terminalidad educativa, entre otros. En cambio, se fue engrosando un complejo entramado, que venía conformándose en las décadas previas, de superposición de intervenciones focalizadas desde diferentes niveles gubernamentales (nacional, provincial, municipal) (Chahbenderian y Dettano, 2018; De Sena, 2020).

Luego de la caracterización de cómo fueron desarrollándose -a grandes rasgos- las intervenciones sociales a nivel nacional, algunos interrogantes aparecían una y otra vez en las reflexiones y las búsquedas: los modos, las estrategias, los idearios y los tipos de



prestaciones ¿se replicaron en la Ciudad? ¿La Ciudad reprodujo las modalidades de intervención de otros niveles de gobierno? En el caso de que las hubiere, ¿cuáles fueron sus particularidades?

### **Sobre la Ciudad de Buenos Aires**

La Ciudad de Buenos Aires fue fundada por los españoles en el siglo XVI y operó, gracias a su ubicación geográfica –localizada sobre el Río de La Plata–, como centro administrativo y comercial del país. Desde la creación del Estado Nación como tal, a finales del Siglo XIX, Buenos Aires funciona como capital de la Argentina. Se encontró administrada por el Gobierno Nacional hasta el año 1994 cuando es declarada Ciudad Autónoma para, en 1996, elegir por primera vez a su Jefe de Gobierno y redactar su propia Constitución (Díaz Orueta et al., 2003).

Luego de la segunda guerra mundial, a partir de un fuerte despliegue de los medios de comunicación y la industria, así como algunas condiciones favorables, como posibilidades de empleo y mejores salarios, acceso al crédito para la construcción y la vivienda, automotores accesibles, entre otras, la Ciudad de Buenos Aires fue el sitio que recibió los mayores flujos poblacionales provenientes tanto del interior del país como de países limítrofes (De Luca et al., 2004), por lo que muy rápidamente su capacidad habitacional se vio desbordada.

Si bien las villas miseria, villas de emergencia y loteos populares se inician en 1930, alojando a inmigrantes desocupados, ya en los años ´50 las villas miseria alojaban a casi 120.000 personas (Pírez, 2006), mientras que los hoteles y casas tomadas se iban convirtiendo en las viviendas de los más pobres. Las villas se desarrollaron en zonas centrales, eran vistas por sus habitantes como un “lugar de paso”, ya que la Ciudad parecía ofrecer un cúmulo de oportunidades, y era vivenciada por sus habitantes como un terreno propicio para el ascenso social, con lo que resultaba un polo de atracción para los flujos de migrantes.

Avanzando en el tiempo, Buenos Aires, como parte y expresión del proceso de apertura que viven las ciudades Latinoamericanas desde los ´70, recibió un importante flujo de



inversiones y capitales extranjeros, de la mano de la privatización de bienes y servicios y la desregulación de los mercados financieros (Díaz Orueta et al., 2003). Avanzada la segunda mitad del Siglo XX, la Ciudad presenta un panorama bastante diferente. Si bien el PBI porteño representa la cuarta parte de la riqueza generada en el país, su comportamiento económico se ha modificado bastante en el último cuarto de siglo. Desde los '80, y hasta finales de los '90, la participación de la industria manufacturera cae en un 16% a la vez que la actividad financiera de inmuebles y seguros aumentó en un 23%. Más del 80% de la actividad económica se concentró en finanzas y seguros, comercios, restaurantes, hoteles, así como servicios profesionales a empresas y particulares (Golbert, 2004). Como rasgo general, a nivel nacional, para finales de los '90, puede hablarse de una transición, de una estructura ocupacional más vinculada con una sociedad industrial a otra basada en los servicios (Kessler y Espinoza, 2003).

Lo que sucede en la Ciudad y la transformación de su estructura productiva, puede situarse o entenderse como parte de un proceso más amplio, que comienza en los '80, al calor de nuevas formas de producción, el desarrollo de las tecnologías de la información y la fluidez y movilidad del capital, que se van a concretizar en nuevas formas de organización del territorio (Sassen, 1995). Así, avanzan en simultáneo modernización y globalización a la vez que se profundizan las desigualdades y la exclusión social en el espacio urbano. La Ciudad contiene a los sectores claves del capital global, así como a los sectores más desfavorecidos, de modo que estos territorios son escenarios de profundas desigualdades y contradicciones (Ciccolella, 1999).

Ahora bien, estos procesos de polarización se presentan en diversas formas en la segunda década del presente siglo. La CABA cuenta con 2.890.151 habitantes, que representan el 7,2% del total de habitantes del país, según los últimos datos disponibles del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Si consideramos el lugar de nacimiento de los mismos, según datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de 2019, más de una tercera parte de sus residentes (37,6%) no nació en la CABA: el 23,8% nació en otra provincia (12,8% de la provincia de Buenos Aires y 11,0% de otra) y el 13,8% en otro país (6,6% de un país limítrofe y 7,2% de un país no limítrofe). Al observar estos



datos por comuna, se evidencian tendencias a la concentración de inmigrantes en las del sur de la Ciudad (ver Cuadro 25 en: DGEyC-GCBA, 2020b).

En lo concerniente a la actividad económica, la CABA representa cerca del 19% del Producto Bruto Interno (PBI) argentino y el sector de servicios es el más importante dentro de esta; en 2016 generó, en promedio, más del 84% del Producto Bruto Geográfico (PBG) (MH, 2018). Si analizamos el PBG de CABA según la participación de las principales ramas de servicios para el 2016, en base a los datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de CABA disponibles a julio de 2018, en primer lugar, se ubican los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (17,6%), en segundo lugar, el sector de comercio (14,8%) y, a continuación, el rubro intermediación financiera y otros servicios financieros (11,1%) (MH, 2018).

Ahora bien, si nos posicionamos desde el lado del empleo, de acuerdo con los datos de la EAH de 2019, 7 de cada 10 ocupados porteños se desempeñan en actividades vinculadas a servicios, seguido por comercio (14,2%) e industria y construcción (11,6%) (DGEyC-GCBA, 2020a). De acuerdo con la fuente citada, la tasa de actividad en la CABA – de la población de 10 años y más – alcanza el 64,8%, mientras que la tasa de empleo se ubica en un 59,6%, la tasa de desocupación en un 8,1% y la tasa de subocupación horaria en el 11,1%.

En relación a la organización espacial de las viviendas, el 7,8% de los hogares se encuentra en situación de hacinamiento (2 y más personas por cuarto). En lo que respecta al régimen de tenencia de las mismas, el 53,6% es propietario, el 35,2% inquilino o arrendatario, el 1,6% ocupante por trabajo y el 9,7% ocupa sus viviendas de manera irregular (son propietarios de la vivienda solamente, ocupantes por préstamo, cesión o permiso u ocupantes de hecho) (DGEyC-GCBA, 2020a).

Dado lo dicho hasta aquí, si bien es una Ciudad rica en términos presupuestarios y reviste una importancia particular por ser la principal sede financiera y administrativo-burocrática de Argentina, presenta niveles de pobreza relativamente altos y una desigual distribución de las viviendas en el espacio, donde sólo la mitad de la población es propietaria del lugar que habita. Las inequidades que atraviesan a la CABA, que lejos está



de ser homogénea, nos permiten ubicar la relevancia y el interés de indagar en sus intervenciones sociales.

### **Las políticas sociales de la Ciudad de Buenos Aires: Un recorrido posible**

En este acápite se describen los programas implementados en la Ciudad desde diversas áreas de intervención: habitacional, alimentaria, de ingresos; en una búsqueda por identificar cómo se dan dichas intervenciones, cuáles son los modos de acción, cómo son llevados adelante, sobre qué sujetos y bajo qué idearios. Si el despliegue de las políticas sociales implica unas particulares definiciones de los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de necesidades (Danani, 2009), como veremos en el recorrido por las políticas sociales en la Ciudad, estos sujetos pueden ser los adultos, las familias o los niños; los objetos pueden ser las condiciones de vida en general, las condiciones de vivienda o la nutrición; mientras que los medios para satisfacer las necesidades han sido los alimentos, los subsidios habitacionales, los materiales para la construcción, hasta llegar a las transferencias de ingreso. Así, este apartado persigue organizar un recorrido por las políticas sociales implementadas en la Ciudad desde la reapertura democrática hasta la creación del primer PTCI de la Ciudad: El Programa Ciudadanía Porteña (CP).

Para abordar el objetivo propuesto, hemos combinado la realización de una revisión bibliográfica con entrevistas en profundidad a técnicos y funcionarios de la CABA, cuyo desempeño se vincule a alguna política social. La revisión de documentos oficiales y artículos académicos tuvo por objetivo identificar las políticas desarrolladas en el período bajo estudio, sus componentes, sus ámbitos de injerencia y población destinataria, que nos permitieran observar los modos y modalidades de intervención en la Ciudad. De forma complementaria, y dada la escasa producción académica centrada en la implementación de políticas sociales en la CABA, analizamos 14 entrevistas<sup>6</sup> en profundidad, efectuadas entre 2014 y 2017, que nos permitieron situar los modos en que

---

<sup>6</sup> La entrevista involucra una interacción cara a cara, en donde se establece un vínculo de confianza entre entrevistado y entrevistador, a partir de una conversación con una determinada línea argumental orientada a una temática u objetivos específicos por parte del entrevistado (Oxman, 1998, Piovani, 2007).



los sujetos implicados en los procesos de implementación vivenciaron sus prácticas y su quehacer profesional en dicho período. El requisito para la selección de los entrevistados era que estuvieran desempeñando funciones en las instituciones que gestionan alguno de los programas sociales en la CABA. El guion flexible incluía la trayectoria en la institución ejecutora, su participación en el diseño, gestión y/o implementación de los programas sociales de la Ciudad, así como sus miradas sobre los mismos.

### ***Las políticas sociales de finales del Siglo XX***

De acuerdo al recorrido que realiza Logiúdice (2008) sobre las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires, es posible sostener, desde los años '80, la centralidad de la asistencia en materia alimentaria y habitacional. La salida de la dictadura, la crisis inflacionaria, hasta llegar a la conformación del nuevo gobierno autónomo, fue acompañada de una serie de políticas. Tal como venimos sosteniendo para el ámbito nacional, en dicho contexto las intervenciones sociales estuvieron signadas por su progresiva fragmentación y descentralización. Con el retorno democrático, la Subsecretaría de Acción Social (dependiente de la Secretaría de Gobierno), centraba su accionar y atención a menores y ancianos pobres, personas con discapacidades, así como población en situación de calle. En este recorrido, la autora resalta cómo las políticas implementadas desde mediados de los '80 deben ser leídas en el marco de una serie de condiciones como: los procesos de movilidad social descendente que se consolidan desde los '70, la reapertura democrática y los intentos sucesivos por frenar los procesos inflacionarios.

Con el retorno democrático y el nombramiento, en el año 1987, de Facundo Suarez Lastra como intendente de la Ciudad, de acuerdo con Golbert (2004), comienza a dinamizarse el rol de la Subsecretaría de Acción Social. Dos aspectos que también resalta la autora son la poca experiencia en la gestión de políticas sociales, luego de muchos años de gobiernos militares, así como algunos ejes que se incorporan, como la descentralización de la gestión en los Consejos Vecinales, la participación de los beneficiarios en los programas y la transversalidad de las acciones. De este modo, se ponen en práctica los tres programas más importantes de la Secretaría: la entrega de alimentos a grupos



comunitarios, entrega de materiales de construcción, alojamiento transitorio y subsidios para el pago de hoteles, buscando atender la emergencia habitacional (Logiúdice, 2008).

A su vez, debe mencionarse la convivencia de estos programas con el Programa Alimentario Nacional (PAN)<sup>7</sup> implementado a nivel nacional, mientras que, en el escenario local, se pone en marcha en 1985 el Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar (ACEIF), cuyo objetivo consistía en asistir a familias o personas de escasos recursos<sup>8</sup> a través de la transferencia de alimentos por un período de hasta 15 días, así como con ropa, calzado y útiles escolares y, con posterioridad, colchones y frazadas. Dicho programa incluía también la posibilidad de proveer subsidios para el pago de un alojamiento en un hotel por igual período de tiempo (Logiúdice, 2008).

En el año 1986 comienza a implementarse el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (PAGC), que consistió en el otorgamiento de apoyo nutricional, subsidios y asesoramiento técnico a organizaciones comunitarias sin fines de lucro, que presten servicios de asistencia social a la infancia. Si bien el programa atravesó varias modificaciones, estaba inicialmente dirigido a grupos sociales comunitarios que no se hallen constituidos como entidades de bien público, apoyando las iniciativas que partían de la propia comunidad y que, sin importar si operaban precariamente, brindaran algún servicio a la infancia. Su principal objetivo era complementar los servicios que brindaba la Subsecretaría de Acción Social a través de una estrategia más descentralizada de asistencia a la infancia. Las acciones que podían desarrollar dichos grupos eran las siguientes: atención integral a la infancia, comedores infantiles, apoyo escolar, guarderías, actividades de aprovechamiento del tiempo libre. Tal como señala Bonaldi (2006: 8),

---

<sup>7</sup> El PAN otorgaba cajas de alimentos básicos para el consumo familiar y, si bien fue concebido en 1984 como un programa de emergencia por dos años, fue extendido por el presidente Raúl Alfonsín hasta el final de su mandato (Sordini, 2019). Este programa representó el primer reconocimiento explícito de la importancia creciente del fenómeno de la pobreza en el país (Lo Vuolo et al., 1999).

<sup>8</sup> Como requisitos para el acceso, las familias o personas debían encontrarse en situación de desempleo o ser familias con jubilaciones o pensiones insuficientes; ser carentes de vivienda por contingencias no consideradas de catástrofe social; no tener cobertura social ni medios para el pago de trámites judiciales o documentación personal.



...en sus orígenes se trataba de un programa relativamente pequeño y acotado. En los dos primeros años tuvo una cobertura muy limitada: en 1987 apenas se entregaron subsidios a 5 grupos comunitarios y en 1988 a 14. La mayoría de ellos funcionaba dentro de las villas de emergencia o en zonas cercanas y atendía a población de muy escasos recursos. Entre los grupos beneficiados predominaban los jardines maternos y las guarderías, mientras que los comedores infantiles eran unos pocos...

Como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria posterior, sumado a la suspensión del PAN con la llegada de Menem a la presidencia, en la práctica el programa dejó de estar destinado exclusivamente a niños. Los gobiernos locales tuvieron que idear o fortalecer otras estrategias para hacer frente a la situación económica y social que vivía el país. En la Ciudad, el PAGC terminó cumpliendo esa función al aumentar el número de grupos que alcanzaba y desplazando el foco de las acciones hacia lo alimentario (Bonaldi, 2006).

A la vez, Logiúdice (2008) recupera la existencia del Programa de Atención en Casos de Emergencia Habitacional, creado en 1987, consistente en la entrega de materiales para la construcción y asistencia técnica. Los destinatarios debían ser familias o personas de escasos recursos económicos afectados por desalojos, incendios, derrumbes y otras contingencias no consideradas como catástrofe social, que se encontrasen en situación de desempleo o inestabilidad laboral. Lo que sostendrá la autora es que antes del período de autonomía de gobierno, ya estaban funcionando las dos estrategias de asistencia a la cuestión habitacional, que seguirían desarrollándose y transformándose luego: la entrega de materiales y el subsidio para alojamiento en hoteles. En adición a lo anterior, Golbert (2004) establece que en ese período las políticas sociales de la Ciudad se caracterizaron por:

...la descentralización de los servicios sociales, en el marco de la jurisdicción de los consejos vecinales; (...) y en 1988 se creó el Departamento de Servicios de Asistencia Social y el Departamento de Servicios Sociales Zonales. Se recuperaron los espacios públicos como los polideportivos privatizados por la dictadura. Se estimuló la participación en los programas sociales de organizaciones de base... (p. 70).

A su vez, la autora nombra la incorporación del “tema de la mujer” como un asunto que se intenta añadir en la mayoría de los programas.



La crisis hiperinflacionaria de 1989 también tuvo efectos en materia de políticas sociales. Comenzaron a funcionar de junio a agosto de 1989, 20 comedores de emergencia, con una concurrencia de alrededor de 8.000 personas. En 1990, la Subsecretaría de Acción Social implementa el Programa Alimentario de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (PAMBA), dirigido a familias residentes en villas o barrios de emergencia. Por medio de este, las familias recibían con frecuencia mensual una caja de alimentos más un refuerzo según la situación nutricional del hogar (Logiúdice, 2008).

Al mismo tiempo, surge el Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI), el cual se desprende de la Subsecretaría de Producción. Su población destinataria era muy variada, incluía a profesionales, a discapacitados, personas de la tercera edad, a las mujeres, personas que desempeñen oficios, técnicos, a carenciados, a chicos en situación de calle, a artesanos o estudiantes próximos a graduarse con el objetivo de consolidar unidades productivas en funcionamiento. En el año 1991 se crea dentro de la Subsecretaría, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, una bolsa de trabajo, para colaborar en la búsqueda de aquellos casos considerados “acuciantes”. Así, “A inicios de la década se registran, de este modo, las primeras iniciativas vinculadas a la emergencia ocupacional, no ya bajo la forma de provisión de bienes para suplir carencias, sino como programas –aunque de escaso alcance – destinados a la obtención de un empleo ‘genuino’ o subsidiado” (Logiúdice, 2008: 28). Tal como se señaló, esta modalidad se ha desarrollado también en el ámbito nacional, de manera que, para este período, la Ciudad no parece poseer una lógica “propia” sino que replica el accionar de otros niveles de gobierno. Un aspecto que cabe destacar es que, durante la década del 90, la Ciudad de Buenos Aires alcanza su autonomía política, con una impronta centrada en la garantía de derechos de los sectores más empobrecidos de la sociedad. Ello implicó la creación de nuevos programas bajo la órbita municipal, así como la reactivación de otros preexistentes (Dettano, 2019).

### ***Las políticas sociales de la Ciudad después de la crisis del 2001-2002***



La crisis económica y social que sacudió al país a finales 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 (Logiúdice, 2009). En este contexto, la forma de las respuestas estatales se cristalizó en el reparto de alimentos, así como en programas de empleo subsidiado, profundizando aún más la tendencia iniciada en las décadas previas.

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 Logiúdice (2009) llama “desfocalización fáctica”, ya que los requisitos<sup>9</sup> 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, las cuales tuvieron un peso considerable. Por su parte, a nivel nacional, la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) tuvo un peso central en el proceso de dar respuestas a la crisis. Sobre este período, una técnica de Ciudadanía Porteña resalta:

En el contexto de la crisis lo que había era una idea de crear una suerte de transferencias monetarias condicionadas, que en ese momento no eran conceptualizadas de ese modo. Es lo que después va a tomar forma en “el Vale”.<sup>10</sup> Lo que pasa es que la crisis agarra a la Ciudad con eso a medio hacer, digamos, o de un modo muy incipiente, porque había una idea de que la Ciudad no estaba en las mismas condiciones que el Conurbano; además, se suponía que eso implicaba restarle poder a las organizaciones sociales, que hasta ese momento eran las protagonistas, históricamente vinculadas a la asistencia (Entrevista N°8, CP).

Siempre está esta idea de que la Ciudad es rica, de que la problemática social es marginal o colateral, y que por lo tanto sus repercusiones en términos políticos también son menores. Igual algo se transformó en el contexto de la crisis, esto se trastocó absolutamente. De hecho, lo que hace la crisis es poner en escena otros actores, que eran las organizaciones de

<sup>9</sup> 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 percibieran beneficios sociales (Logiúdice, 2009).

<sup>10</sup> En referencia al Programa Vale Ciudad, que se introduce más adelante en este apartado.



trabajadores desocupados que hasta ese momento eran vistas como organizaciones, si querés "extranjeras" (Entrevista N°8, CP).

Los extractos de la narración de la técnica permiten ilustrar, por un lado, cómo opera esta "sensibilidad" aludida previamente, respecto a que la Ciudad es rica y no cuenta con problemáticas sociales intrínsecas y que aquellos actores que tenían un rol vinculado con lo disruptivo del orden social eran ubicados como "extranjeros". Por otro lado, las tensiones en relación a los actores involucrados en la gestión e implementación de dichos programas se expresan en su relato, en donde otorgar una mayor institucionalización implicaba un corrimiento de las organizaciones sociales.

En esta línea, 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. Recién en 2003 el Gobierno de la Ciudad pone en marcha el programa "Vale Ciudad", por medio de la Ley N° 1.506, 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 (Logiúdice, 2009), y recién con la creación de Ciudadanía Porteña en 2005 se concretaría una mayor institucionalización.

Así, por medio de la Ley N° 1.878 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, se crea el Programa "Ciudadanía Porteña: Con todo Derecho" (CP). El mismo estuvo y está dirigido a los hogares pobres y extremadamente pobres de la CABA, en reemplazo del "Vale Ciudad". Es gestionado por la Dirección General de Ciudadanía Porteña (instituida en 2006), que actualmente depende de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (Patti, 2015) y tiene por objetivo 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 (SICoPS-GCBA, 2017).

El mencionado Programa se presenta como un cambio de paradigma en relación a la política social que tradicionalmente se venía implementando en la Ciudad (Chahbenderian y Dettano, 2018). Ello se debe a varios motivos: en primer término, 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). Por último, 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.

Quienes participaron del proceso de implementación del Programa lo definen como un proceso muy complejo, enmarcado en un contexto de proliferación de PTCI. Esta modalidad de programas fue presentada por los técnicos de CP, como el remedio a los males propios de la política social: el clientelismo y la corrupción. De este modo, lo que se estructuró en torno a CP, pareció ayudar a tomar distancia de lo que es considerado por los técnicos como el pasado de la política social en la Ciudad, aludiendo a una “muy baja capacidad institucional”, al desconocer la cantidad de beneficiarios, si éstos residían efectivamente en la Ciudad, entre otros elementos. En la mayoría de los relatos, parece haber cierto convencimiento en que esta modalidad “novedosa”, más “tecnificada” y “profesionalizada” se constituyó como una manera eficaz de tratar la problemática de la pobreza, a la vez que permitió tomar distancia de modalidades más ligadas a la caridad o la beneficencia.

El programa brinda un subsidio mensual que mejora el ingreso de los hogares en situación de pobreza o indigencia y 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. En cuanto a la prestación monetaria, 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 Canasta Básica Alimentaria (CBA) del adulto equivalente, estimada por el INDEC en función de los requerimientos kilo-calóricos, proteicos y los hábitos de consumo de la población (estableciendo el 75% de la CBA para hogares indigentes y el 50% de la CBA para hogares pobres) (MPT, 2011). Según la Dirección General de Ciudadanía Porteña (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat), el promedio mensual de personas beneficiarias de CP para 2019 es de 97.192 (DGEyC-GCBA, 2021).

El ingreso a CP se hace a través de otro programa, Ticket Social, que funciona como una instancia previa al mismo, dado que se dirige a la misma población y, como su otorgamiento es más ágil, permite incorporar a los hogares al sistema a la vez que comienza a realizarse su evaluación. Una vez que se demuestra el cumplimiento con todos los requisitos, se ingresa a CP (SICoPS-GCBA, 2017).

Además, tiene dos componentes adicionales: a) la Red Primeros Meses, que otorga una transferencia adicional a cambio de demostrar controles de salud de las mujeres embarazadas y de sus hijos durante el primer año de vida; y b) Estudiar es Trabajar, que se orienta a personas de entre 18 y 40 años que quieran finalizar sus estudios en cualquier nivel educativo (SICoPS-GCBA, 2017).

En este sentido, podemos observar cómo las políticas sociales en la Ciudad si bien han sido diversas y han atravesado grandes transformaciones, han adquirido la forma de los PTCI, en tanto modalidad que, desde 1995, se ha implementado en la región latinoamericana y ha ido ganando importancia en su alcance y cobertura en todo el continente y a nivel global. Aún más, en el año 2009 se crea, a nivel nacional, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, que comparte varias características con CP y cuya implementación se superpone en la Ciudad en tanto ámbito de aplicación (Chahbenderian y Dettano, 2018). En este sentido, es que la Ciudad no queda por fuera de esta tendencia en cuanto al abordaje de la población en situación de



pobreza, sino más bien, resulta pionera. A su vez, la monetarización de las intervenciones dirigidas principalmente a los hogares -bajo la forma de PTCI-, no conllevó tampoco en la Ciudad, la anulación de otro tipo de intervenciones que subsisten, persisten y se superponen en el mismo territorio, aunque respondiendo a distintos niveles de gobierno.

De acuerdo con lo trabajado en el presente escrito, en la Tabla 1 a continuación se sintetizan los principales rasgos de las intervenciones sociales promovidas a nivel Municipal en la CABA desde el retorno democrático hasta la actualidad.

**Tabla 1. Intervenciones y rasgos centrales de la Políticas Sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1983-2005)**

	80	90	2000
<b>Sujetos</b>	Adultos	Adultos	Familias en situación de pobreza
<b>Objetos</b>	Vivienda, Nutrición	Trabajo	Pobreza
<b>Medios</b>	Subsidios habitacionales, materiales para la construcción, alimentos	Transferencias de ingreso	Transferencias de ingreso

Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica y material empírico analizado.

Por un lado, es posible evidenciar como las intervenciones pasan de lo habitacional, lo alimentario, etc. a mutar progresivamente en intervenciones basadas en la transferencia de ingresos. Este avance hacia la monetarización y bancarización de los programas sociales también se evidencia a escala nacional.

Por otro, tal como se ilustra más arriba, la década del '90 conforma un periodo de transición entre estas dos modalidades hegemónicas, en donde se da un solapamiento, superposición y coexistencia entre ambas. Si bien en el presente nos centramos en los





programas lanzados a nivel municipal para ver la relevancia asignada a distintas lógicas de intervención, cabe destacar que muchos de los programas descritos aun conviven en la actualidad. Por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento de Grupos Comunitarios y el Programa de Asistencia Alimentaria y Acción Comunitaria conviven con CP. En efecto, según el Informe Nro. 19 del Centro de Estudios Sociales (CEC) de la Ciudad, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, CP presenta disminuciones sucesivas en su presupuesto en términos reales entre 2013 y 2019, con algunos lapsos de sub-ejecución (por ejemplo, en 2016 y 2017) concluyendo que “[c]ada vez hay un porcentaje menor de ejecución, mientras los indicadores de pobreza e indigencia en los últimos cuatro años van en aumento” (CEC, 2020: 8). Ello, a su vez, se evidencia en la considerable disminución en la cantidad de beneficiarios de CP. El siguiente cuadro permite observar esta disminución progresiva, que para 2019 es de 97.192 (DGEyC-GCBA, 2021).

**Tabla 2. Cantidad de beneficiarios de CP por año**

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cantidad de destinatarios	267.204	258.223	265.549	264.041	265.180	216.153	202.610	193.567	162.754	149.674	142.266

Fuente: CEPAL (2018).

## Reflexiones finales

El esfuerzo analítico condensado en estas páginas cobra un lugar central en las reflexiones actuales en torno a las políticas sociales debido, al menos, a tres principales motivos. En primer lugar, la escasa producción académica centrada en la implementación de políticas sociales en la CABA hizo dificultoso el rastreo y la reconstrucción de la historia de la evolución de las mismas, implicando que la revisión bibliográfica tuviera que ser complementada con la realización de entrevistas para lograr recuperar y organizar el proceso. Esto nos permite reflexionar en torno a cierta invisibilización de las problemáticas de la pobreza en “la ciudad más rica del país”, ubicando la relevancia del aporte propuesto para el campo de estudio señalado.



En segundo término, el recorrido efectuado -sin pretensiones de exhaustividad- permite delinear un mapeo de los ya mencionados modos de abordaje, objetos y sujetos involucrados: sus transformaciones, pero también sus continuidades. En este sentido, desde los últimos decenios del Siglo XX hasta los primeros del XXI, es posible identificar tres tendencias en relación a ello: a) en cuanto a las modalidades de intervención, se registra una progresiva tendencia a otorgar ingresos de forma bancarizada, en detrimento del otorgamiento de bienes o de la garantía de servicios públicos; b) la problemática de la pobreza llega a las políticas sociales con fuerza en los años '80 para quedarse: desde el PAN, en tanto primera intervención que la reconoce explícitamente, hasta los PTCI de la actualidad; y c) el notable crecimiento de la población alcanzada por las intervenciones sociales del Estado, así como la proliferación de las mismas, lo cual ilustra las formas actuales que adquiere la “nueva cuestión social”, que requiere ponerlas en tensión con los regímenes de acumulación.

En tercer lugar, el desarrollo efectuado conforma un puntapié inicial para ensayar, de modo preliminar, posibles puentes, diálogos y conexiones entre las esferas nacional y, en este caso, municipal en la implementación de las políticas sociales. De este modo, las tensiones y torsiones que se establecen entre el solapamiento/superposición y coexistencia/convivencia de programas desde diferentes niveles jurídico-administrativos nos permite dar cuenta de la necesidad de abordar la complejidad de la implementación y ejecución de las políticas públicas, y en particular las sociales. En esta dirección, quedan establecidas futuras líneas investigativas a seguir en relación a cómo se duplican, replican y distancian las intervenciones sociales del Estado desde diversos niveles administrativos.

En relación con ello, en las políticas sociales implementadas a nivel municipal en la CABA, es posible identificar algunas continuidades con las que alcanzan el nivel nacional, dado el inter-juego que se da en el diálogo de programas que se desarrollan en un mismo recorte geográfico, donde las políticas a nivel nacional enmarcan y surcan rumbos para las intervenciones de la CABA (y viceversa). Por ejemplo, la monetarización y bancarización de los programas sociales es un rasgo característico de ambos niveles mencionados. A pesar de ello, también identificamos algunos elementos propios de las políticas sociales en la Ciudad: las innovaciones que implicó CP dan cuenta de la



soberanía adquirida por la Ciudad para el diseño e implementación de sus políticas locales.

Dado lo expuesto hasta aquí, es posible identificar un importante giro en la orientación de las políticas sociales en general, y en la CABA en particular, en el período bajo estudio. Tal como venimos señalando, se evidencia un pasaje de respuestas sectoriales y focalizadas en las necesidades hacia una modalidad de abordaje por antonomasia: las transferencias de ingreso. En este embudo en el cual decantan múltiples programas, la diversidad de sujetos a los que se orientan dejan de ser los adultos pasando a ser los niños y niñas, a través de sus madres (titulares predilectas); las soluciones propuestas abandonan su diversidad y multiplicidad (alimentos, subsidios habitacionales, materiales para la construcción) para encauzarse en el otorgamiento de ingresos de forma bancarizada. Del mismo modo, el objeto en cuestión (lo alimentario, lo habitacional, etc.) queda ocluido bajo esta modalidad de atención a la pobreza, perdiendo la especificidad del objeto de la intervención.

Por último, tal como mencionamos a lo largo del escrito, la Ciudad concentra e ilustra las contradicciones y tensiones propias de la llamada “cuestión social”. En tanto centro neurálgico de la reproducción del capital, a partir de acoger a sus exponentes más importantes en términos sistémicos, también condensa y exhibe una serie de profundas desigualdades, protagonizando fuertes inequidades. En este sentido, sostenemos que las políticas sociales implementadas en dicho espacio geográfico conforman un engranaje fundamental para la convivencia (pacífica) de dichas disparidades.

## Bibliografía

**ABDALÁ, GERMÁN**

2018 *Indicadores sociales de CABA: ¿Una ciudad rica?* Octubre 2018. Instituto de Estudios Porteños, Fundación German Abdala.

**ACUÑA, CARLOS, KESSLER, GABRIEL Y REPETTO, FABIAN**

2002 *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. CLASPO, Texas.



**AGOSTO, GABRIEL; EDUARDO NÚÑEZ; HORACIO CITARRONI; IRMA BRIASCO Y NICOLÁS GARCETTE**

2013 From impact evaluations to paradigm shift: a case study of the Buenos Aires Ciudadanía Porteña conditional cash transfer programme. *Journal of Development Effectiveness*, 5 (3): 305-318.

**ARCIDIÁCONO, PILAR; LAURA PAUTASSI Y CARLA ZIBECCHI**

2010 La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Revista Trabajo y Sociedad*, 14 (XIII): 1-15.

**ARZA, CAMILA Y FLORENCIA CHAHBENDERIAN**

2014 Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. *Documentos de Trabajo CIEPP N°90*. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new1.tpl&product\\_id=300&category\\_id=8&option=com\\_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmcchk=1&Itemid=2](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=300&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmcchk=1&Itemid=2)

**BARBA SOLANO, CARLOS**

2011 *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina*. Clacso, Buenos Aires.

**BASUALDO, EDUARDO**

2007 *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía*. Documento N°1. Disponible en: [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/mep\\_dt01.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf). Fecha de consulta, 12/05/2020.

**BONALDI, PABLO**

2006 Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. *Cuadernos de CLASPO Argentina*, 12. Buenos Aires. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/cca/cca0012.pdf>

**BROWN, BRENDA**

2017 *Sistema de protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013 [Parte 1]*. Documentos de Trabajo N° 99. CIEPP, Buenos Aires.

**CASTEL, ROBERT**

2008 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Manantial, Buenos Aires.

**CEC**



2020 *Programas alimentarios del Gobierno de la CABA (2015-2019)*. Informe de coyuntura Nro. 19. CEC Sociales, Centro de Estudios de Ciudad, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**CECCHINI, SIMONE Y BERNARDO ATUESTA**

2017 *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Serie: Políticas Sociales N° 224. Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile.

**CENA, REBECA BEATRIZ**

2016 *Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano*, en *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*, Angélica De Sena, (dir.). Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires: 115-138.

**CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS**

2010 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135> Fecha de consulta: 15/05/2021.

**CEPAL**

2018 Programa Ciudadanía Porteña “con todo derecho”. Cifras seleccionadas. En: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=3> Fecha de Consulta: 10/11/2018

**CHAHBENDERIAN, FLORENCIA**

2016 La política social estadounidense: los programas asistenciales bajo la lógica del “workfare”, en *Del Ingreso Universal a las “transferencias condicionadas”, itinerarios sinuosos*, Angélica De Sena, (Dir.). Estudios Sociológicos Editora, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 71-82.

**CHAHBENDERIAN, FLORENCIA Y ANDREA DETTANO**

2018 Los programas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: ¿una convivencia no muy feliz?, en *Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI*, Rebeca B. Cena, (comp.). Estudios Sociológicos Editora, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 131-157.

**CHAHBENDERIAN, FLORENCIA ; ANDREA, DETTANO Y REBECA, CENA**

2022 Visibilizando los cuidados sociales: Un recurso indispensable en la implementación de las políticas sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*. Vol. 35, N°2. (En prensa)

**CICCOLELLA, PABLO**



1999 Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, 25 (76): 5-27. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007600001>

**CORTÉS CONDE, ROBERTO**

2003 La Economía Política del Peronismo (1946-1955). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 2-3. Dossier. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/23299>.

**DANANI, CLAUDIA**

2009 La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización, en *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*, Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio, (orgs.). UNGS/Prometeo, Buenos Aires: 25-51.

**DE LUCA, MIGUEL; MARK JONES Y MARÍA INÉS TULA**

2004 La ciudad de Buenos Aires. Política y Gobierno en su último medio siglo. *Mundo Urbano*, 7. Recuperado de: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2000/43-numero-7--noviembre/140-3-la-ciudad-de-buenos-airespolitica-y-gobierno-en-su-ultimo-medio-siglo>

**DE SENA, ANGÉLICA**

2011 Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿universalidad, focalización o masividad?, una discusión no acabada. *Pensamento Plural*, 8: 5-36.

**DE SENA, ANGÉLICA**

2018 *La Intervención Social en el inicio del Siglo XXI: Transferencias Condicionadas en el Orden Global*. Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires.

**DE SENA, ANGÉLICA**

2020 Pobreza y políticas sociales en las últimas décadas, en Angélica De Sena (comp.). *Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales*. CLACSO, CICCUS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**DE SENA, ANGÉLICA Y CENA, REBECA BEATRIZ**

2014 ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas, en *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, Angélica De Sena, (ed.). Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires: 19-50.

**DE SENA, ANGÉLICA Y ADRIAN SCRIBANO**

2020 *Social Policies and Emotions. A Look from the Global South*. Ed. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-34739-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-34739-0_1)

**DETTANO, ANDREA**

2019 Las políticas sociales del siglo XXI en la Ciudad de Buenos Aires: la mirada de los técnicos sobre los usos de las transferencias de dinero. *Digithum*, (24). (Pp. 1-13) DOI: <http://doi.org/10.7238/d.v0i24.3170>

**DETTANO, ANDREA**

2020 *Políticas sociales y emociones: (per)vivencias en torno a las intervenciones estatales*. Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires.

**DGEYC-GCBA**

2019 *Anuario Estadístico 2018 Ciudad de Buenos Aires*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

**DGEYC-GCBA**

2020a *Encuesta Anual de Hogares 2019. Ciudad de Buenos Aires. Síntesis de resultados*. Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEYC-GCBA). Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=88>. Fecha de consulta, 19/08/2020.

**DGEYC-GCBA**

2020b *Encuesta Anual de Hogares 2019. Ciudad de Buenos Aires. Tabulados básicos*. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=77921>. Fecha de consulta, 26/08/2020.

**DGEYC-GCBA**

2020c *Banco de Datos. Distribución de hogares y personas por estrato de ingresos (%)*. Ciudad de Buenos Aires. 1er. trimestre de 2015/4to. trimestre de 2021. Dirección General de Estadística y Censos. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=62013>. Fecha de consulta, 06/05/2021.

**DGEYC-GCBA**

2021 Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=110977>. Fecha de consulta, 07/05/2021.

**DÍAZ ORUETA, FERNANDO; MARÍA LUISA LOURÉS; CARLA RODRÍGUEZ Y VERÓNICA DEVALLE**

2003 Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 103: 159-185.

**DINATALE, MARTÍN Y ALEJANDRA GALLO**

2013 *Pobreza & Negocios: hecho en Argentina*. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

**FLORA, PETER Y ARNOLD JOSEPH HEIDENHEIMER**

1982 *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, New York.



**GOLBERT, LAURA**

2004 *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CLACSO, Buenos Aires.

**GOLBERT, LAURA Y EMILIA ROCA**

2010 De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo. Nueva época*, 6 (8): 29-52.

**GRASSI, ESTELA**

2003 *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

**GRONDONA, ANA**

2015 *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Ediciones del CCC, Buenos Aires.

**HALPERIN WEISBURD, LEOPOLDO; JUAN LABIAGUERRE; ANGÉLICA DE SENA; MARITA GONZÁLEZ; BRENDA HOREN; GUILLERMO MÜLLER; LUCILA QUIROGA; JOSE VILLADEAMIGO; CAMILA CHARVAY; CECILIA HALPERIN; EDURNE LABIAGUERRE; VALERIA PUJOL BUCH Y FLORENCIA CHAHBENDERIAN**

2011 *Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral*, Cuadernos del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (11). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**KESSLER, GABRIEL Y VICENTE ESPINOZA**

2003 *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires*. Serie: Políticas sociales, 66. CEPAL, Santiago de Chile.

Disponible

en:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6038/S034240\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6038/S034240_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**ISUANI, ERNESTO ALDO**

2008 La política social argentina en perspectiva, en *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Guillermo Cruces; Juan Martín Moreno; Dena Ringold y Rafael Rofman (eds.). Banco Mundial, Buenos Aires.

**LINDENBOIM, JAVIER**

2004 Trabajo, desigualdad y territorio. Las consecuencias del neoliberalismo. *Cuaderno del CEPED*, N°8. Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin\\_cepced\\_c\\_008](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_cepced_c_008)

**LO VUOLO, RUBÉN; ALBERTO BARBEITO; LAURA PAUTASSI Y CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ**

1999 *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

**LOGIÚDICE, ANA G.**

2008 *Búsqueda, innovación y límites de la política social argentina: la política asistencial de la Ciudad de Buenos Aires entre 1996 y 2005*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

**LOGIÚDICE, ANA G.**

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*, 54: 1-9. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen54/logiudice.pdf>

**MARCHIONNI, MARIANA Y ADRIANA CONCONI**

2008 ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, en: *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Guillermo Cruces; Juan Martín Moreno; Dena Ringold y Rafael Rofman (eds.). Banco Mundial, Buenos Aires.

**MARTÍNEZ FRANZONI, JULIANA Y KOEN VOOREND**

2008 Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, IV (122): 115-131.

**MH**

2018 *Informes productivos provinciales*. CABA. Agosto 2018. Año 3, N. 25. Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación.

**MORRESI, SERGIO Y VOMMARO, GABRIEL**

2011 *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros, Buenos Aires.

**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, Eudeba, Buenos Aires.

**NEFFA, JULIO CÉSAR**

2009 El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En: *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, Julio Cesar Neffa; Enrique de la Garza Toledo y Leticia Muñoz Terra, (comps.). CLACSO/CAICYT 2, Buenos Aires.

**NEFFA, JULIO CÉSAR Y BRENDA BROWN**

2011 Empleo, desempleo & políticas de empleo. *Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET*. N°5, primer trimestre de 2011.



**NOVICK, SUSANA**

1993 *Mujer, Estado y políticas sociales*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**OFFE, CLAUSS**

1990 *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid.

**OSZLAK, OSCAR**

1997 Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? En *Reforma y Democracia*, Caracas, Clad.

**OXMAN, CLAUDIA**

1998 *La entrevista de investigación en Ciencias Sociales*. Eudeba, Buenos Aires.

**PATTI, MELINA**

2015 Una descripción y caracterización del Programa de Transferencias Condicionadas “Ciudadanía Porteña - Con todo derecho”. *De Prácticas y discursos*, 4 (5): 1-20. Disponible en: <http://depracticasydiscursos.unne.edu.ar/Revista5/index.html>

**PIOVANI, JUAN IGNACIO**

2007 La entrevista en profundidad, en: *Metodología de las Ciencias Sociales*, Alberto Marradi; Nélica Archenti y Juan Ignacio (comps). Emecé Editores, Buenos Aires.

**PÍREZ, PEDRO**

2006 La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, VI (21): 31-54. [Fecha de consulta: 16 de enero de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11162103>

**RONCONI, LUCAS**

2002 *El programa Trabajar*. Documento 63. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

**SASSEN, SASKIA**

1995 La ciudad Global: una introducción al concepto y su historia. *Brown Journal of World affairs*, 11 (2): 27-43.

**SICoPS-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 línea en: [http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/informe\\_monitoreo\\_cp\\_-\\_abril\\_2017.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/informe_monitoreo_cp_-_abril_2017.pdf) (Acceso 28.03.2017).

**SORDINI, MARÍA VICTORIA**

2019 Una lectura sociológica sobre los programas alimentarios en América del Sur. *Revista de Sociología*, 34 (2): 1-19. doi: 10.5354/0719-529X.2019.54255



**SUGIYAMA, NATASHA**

2011 The diffusion of Conditional Cash Transfers programs y Latin America. *Global Social Policy*, 11 (2–3): 250 –278. doi:10.1177/1468018111421295

**TAMAYO SAEZ, MANUEL**

1997 El análisis de las políticas públicas. En: Baños, R. y Carrillo, E. (comp.). *La nueva administración pública*. (pp. 281-312). Universidad Madrid: Alianza.

**TENTI, EMILIO**

1989 *Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**TITMUSS, RICHARD**

1974 *La Política Social*. Pantheon, New York.

**VILLATORO, PABLO**

2007 Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL. SEMINARIO INTERNACIONAL: “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal\\_pablovillatoro\\_ptc.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf)

**VINOCUR, PABLO A. F. Y LEOPOLDO HALPERÍN WEISBURD**

2004 *Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años 90*. Serie Políticas Sociales. CEPAL, Santiago de Chile.