

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social".

Resistencia, Julio de 2011

Capacidades del Estado en la implementación de Programas de Transferencia Condicionada. Caso: Programa "Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho"

Lic. Patricia Catoira. Licenciada en Sociología (UBA). Maestría en Administración Pública (FCE, UBA): tesis en proceso de elaboración. Investigadora Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
patriciacatoira@yahoo.com.ar

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone analizar algunas cuestiones centrales en lo que refiere a déficit en las capacidades del Estado (tanto administrativas como políticas), a la luz de las experiencias adquiridas en el paso por el Programa Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho", perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se trata de un programa que fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la ciudad y que comenzó a funcionar en noviembre de 2005. El mismo tiene como objetivo general disminuir los niveles de desigualdad brindando un subsidio mensual que mejore el ingreso de los hogares en situación de pobreza o indigencia. Además de asegurar la cuota alimentaria, el programa busca promover la cobertura educativa y sanitaria de las familias, en especial de los niños, así como favorecer la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos.

Formé parte de la organización del programa como técnica- profesional desde sus inicios hasta agosto del año 2007, habiendo transitado por varias áreas del programa (área de Contraprestaciones en salud y educación, área de Relaciones Interinstitucionales con organizaciones oficiales y organizaciones

de la sociedad civil, Área de atención al público en inscripción de Aspirantes Extranjeros, entrevistas a beneficiarios, recepción de documentación y seguimiento de casos).

Si bien se trata de un breve lapso, las experiencias vividas ofrecen una riqueza inagotable dando cuenta de algunas debilidades y retos que deben ser superados en la gestión de las políticas públicas y en las políticas sociales en particular, a la luz de las actuales complejidades de la estructura económica y social que presentan nuestras sociedades¹.

Si bien mi visión respecto al programa puede estar sesgada por los obstáculos y escollos típicos de un programa en sus primeras horas de implementación, considerando que al día de la fecha el mismo puede haber logrado sortear algunos de los inconvenientes de sus inicios, trataré de hacer referencia a aquellos puntos estratégicos que marcaron el desarrollo del programa y que aún hoy generan importantes desafíos, al igual que a muchos programas de semejantes características, y a las políticas sociales en general.

Es importante aclarar, por ende, que la idea no es realizar un análisis exhaustivo del programa ni plantear juicios de valor al respecto, sino más bien iluminar y articular diferentes nudos problemáticos y aproximaciones teóricas de la gestión de políticas sociales, con realidades empíricas de un programa de alta relevancia en cuanto a implementación de Programas de Transferencia Condicionada en el país. De este modo, los datos que utilizaré -si bien son tomados de documentos oficiales del programa- no pretenden ser certeros, sino más bien ser ilustrativos de la realidad analizada.

REFORMAS DEL ESTADO Y CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

La idea de mejorar la calidad de la gestión pública ha tenido mucho impulso en los últimos tiempos y ha sido debatida extensamente tanto en el ámbito

¹ Ver Hardy Clarisa (2004) quien expone con mucha claridad el fenómeno de inadecuación de las políticas sociales vigentes con las situaciones sociales en curso y sus principales tendencias. Fundamentalmente indica la coexistencia de una pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, los cambios en los roles de género y en el interior de las familias, el envejecimiento de las sociedades, el aumento de los años de escolaridad acompañado de una baja calidad educativa, los nuevos modelos aspiracionales de la población y la urbanización acompañada de procesos migratorios particulares y de fenómenos de violencia social.

científico como político, teniendo en el centro de los debates la cuestión de la capacidad del Estado y la necesidad de una reforma y/o reconfiguración del aparato institucional sobre nuevas bases (Martinez Nogueira 2002).

Los resultados de las distintas reformas han sido dispares, pero mayormente deficitarios, en términos de una mejora de las capacidades estatales (Repetto 2006). Las mismas no han conseguido producir mejoras significativas que permitan hablar de una "nueva gestión pública" (Oszlak 2002).

Fundamentalmente en lo referido al desempeño de las intervenciones del Estado en la problemática social, los esfuerzos llevados adelante no parecen haber tenido grandes éxitos, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de desigualdad y de pobreza, esta última cada vez más heterogénea. Los fuertes cambios acontecidos en el campo de las políticas sociales, como la descentralización de los servicios universales, privatización/desregulación de la seguridad social, focalización en los sectores más pobres, redefinición de la fuentes de financiamiento, mayor énfasis en la participación social y en el monitoreo y evaluación de las políticas, han abierto más desafíos que soluciones adecuadas en base a eficiencia, eficacia, calidad y equidad (Repetto 2003).

El Programa "Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho" (CP) parece nacer bajo el manto de los intentos reformistas que apuntaron a introducir modernas herramientas y criterios a la institucionalidad social, con las aspiraciones de superar ciertos problemas de la organización y la gestión, identificados por muchos diagnósticos: burocratización, clientelismo, sectorialización, centralismo excesivo, bajos niveles de participación social y de articulación con organizaciones no estatales (Martinez Nogueira 2001).

Del mismo modo, se inscribe en una nueva concepción de respuestas estatales a los problemas sociales y a una nueva mirada que se viene construyendo en el campo de la política social, en base a una búsqueda por superar la atomización, focalización, dispersión e incongruencia típica del conjunto de políticas sociales que caracterizaron la década del noventa (Repetto 2006).

Queda claro que tanto la pobreza como la desigualdad, así como todas las problemáticas sociales, no pueden ser abordadas desde concepciones simples

y uniformes, reconociéndose ampliamente el carácter multidimensional y multicausal de las mismas, y por ende, la necesidad de contar con un abordaje integral (Repetto 2009.a).

Las políticas fundamentalmente destinadas a enfrentar la pobreza comienzan a visualizarse desde un enfoque más amplio que se ha dado en llamar la “protección social”, el cual involucra la atención de la pobreza e indigencia pero incorpora los déficit de calidad humana, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas, los riesgos estructurales (ya sean individuales o colectivos) y la dificultad de los hogares de generar ingresos genuinos (Repetto 2009.a).

Los programas de transferencia condicionada (PTCs), como es CP, vienen a representar desde hace más de una década este tipo de respuestas estatales. Dichos programas interpelan la capacidad y calidad de distintas instituciones estatales, particularmente escolares y sanitarias, por la condicionalidad que los mismos suponen. El desafío más grande que implican los mismos es lograr una eficiente coordinación entre los distintos ministerios y entre los distintos niveles de gobierno o jurisdicciones (Repetto 2009.a).

No obstante dichas características, algunos autores² reconocen que los PTCs muestran altas limitaciones para atender las necesidades de públicos heterogéneos como ancianos pobres u hogares sin niños o cuyos niños se encuentran fuera del rango de cobertura y ponen un manto de duda sobre los impactos de estos programas en materia de educación y salud. La diversidad de respuestas y mecanismos que requiere la protección social de los diferentes grupos sociales permite hablar de “sistema de protección social” como forma superadora de la protección social basada en un solo instrumento como son los PTCs.

Los sistemas de protección social pretenden ser multidimensionales, estables en el tiempo y articuladores de diferentes instancias, roles y estructuras involucradas en la prestación de los servicios sociales (Repetto 2009.a). Los PTCs pueden considerarse, en definitiva, como sistemas integrales micros, con alcances acotados en la problemática social (Repetto 2009.b)

² Ver Fiszbein y Schady (2009) citado por Repetto 2009: 7.

Sin embargo, CP así como otros PTCs, introducen un cambio radical en la concepción de la política social, ya que instituyen el acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres como un derecho garantizado. Esto cambia la posición de las familias más pobres frente al Estado, empodera a los individuos, construye ciudadanía y permite asegurar una mejor cobertura de las prestaciones. Otros ejemplos de este tipo de enfoque lo constituyen “Chile Solidario”, “Oportunidades” en México y “Bolsa Familia” en Brasil, aunque estos tienen una cobertura nacional y no local como CP (Cunill 2005).

De este modo, estos programas se incorporan como base para una nueva orientación de las políticas sociales que se ha dado en llamar “universalismo básico”. El mismo propone una cobertura universal de prestaciones básicas, que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de los principios de la ciudadanía entendidos como derechos y como generadores de deberes. Es decir, apunta a reforzar una ciudadanía activa, que garantice derechos fundamentales y construya un nuevo imaginario compartido de sociedad y una visión política de largo plazo comprometida con los principios de equidad e inclusión social (Filgueira 2006).

Los PTCs buscan promover la igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos universales y su eficacia depende de la calidad, accesibilidad y universalidad de los servicios públicos (como educación y salud) y en este sentido se convierten en una herramienta fundamental del universalismo básico. Sin embargo, si no se ven complementados con otras herramientas como parte de políticas sociales más abarcativas y se constituyen como la única forma de asignación de recursos, es decir, como la política social en sí misma, no podrán sortear la focalización y el reduccionismo que tanto se contradice con la complejidad y multidimensionalidad de la problemática social y su éxito se verá condicionado. (Filgueira 2006).

Los PTCs suelen ser programas complejos ya que involucran distintas jurisdicciones y niveles de gobierno (en el caso de CP no, pero eso también le presentó fuertes retos de gestión en la elegibilidad de los beneficiarios, que se verán más adelante), así como múltiples actores involucrados y requieren,

como ya se mencionó, fuertes capacidades de coordinación entre áreas y sectores, tanto técnica como política.

CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL PROGRAMA “CIUDADANÍA PORTEÑA. CON TODO DERECHO”³

Frente al agravamiento de la pobreza y de la desigualdad provocada por las crisis económicas de las últimas décadas, que afectaron negativamente las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno intentó generar una respuesta adecuada buscando una transformación en el enfoque de las políticas sociales vigentes. Esta transformación se orientó a abordar la política social desde la perspectiva de los Derechos a partir de reconocer, por parte del gobierno, a cada uno de los habitantes del territorio –sin distinciones de ninguna naturaleza- un titular de derechos.

El enfoque apuntó a fortalecer y garantizar que todos los habitantes de la ciudad puedan ejercer plenamente su condición de ciudadanos. En este proceso, se inicia una reorientación de las políticas sociales hacia estrategias de integración social, en las cuales se articulen las intervenciones en salud y educación junto a programas específicamente orientados a cubrir necesidades alimenticias.

Es así como, en el año 2005, se creó el programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho” (CP) y en el año 2006, por decreto N° 1275/06 se crean la Dirección General y la Dirección General Adjunta de Ciudadanía Porteña que queda a cargo de la ejecución de dicho programa como así también del programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias.

De las líneas de servicios públicos dirigidos a sostener el acceso a la alimentación, CP es la más relevante por la calidad de la prestación, la cantidad de población beneficiaria (más de 235.000 personas,

³ Ver descripción del programa en Anexo.

aproximadamente 65.000 hogares⁴) y la magnitud de recursos presupuestarios implicados (\$289.380.081⁵).

Para una descripción más amplia del programa remitirse al Anexo.

CAPACIDADES ESTATALES: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y CAPACIDAD POLÍTICA

Muchos de los desafíos y problemas a los que se enfrenta la política social se encuentran asociados a carencias y déficit de capacidades administrativas y políticas (Repetto 2003). Las capacidades estatales pueden ser entendidas como *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”*. (Repetto 2004:6).

Las capacidades estatales pueden desagregarse en dos componentes, siendo cada uno de ellos condición necesaria pero no suficiente:

- La capacidad administrativa, que refiere a la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, incluyendo aspectos asociados a la conformación de equipos burocráticos de mérito, la incorporación de saberes y criterios técnicos en la toma de decisiones, la calidad de las reglas de juego que regulan las interacciones, la organización interna, métodos y asignación de funciones, la disponibilidad y gestión de los recursos, las políticas de personal y los sistemas de premios y castigos, los sistemas de control, evaluación, información y transparencia. (Repetto 2003).
- La capacidad política, que supone la *“capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más*

⁴ Informe Final de Auditoría 2009.

⁵ Presupuesto Dirección Ciudadanía Porteña Año 2008.

allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto 2003:12). Refiere necesariamente al tipo de interacción política, que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que buscan involucrarse en determinados campos de la actividad pública.

El déficit en materia de capacidades estatales – tanto técnico-administrativas como políticas- puede visualizarse en función de ciertos desafíos ligados al cómo gestionar las políticas públicas. Esto tratará de explicitarse particularmente en el caso de CP, a partir de algunos ejes problemáticos que serán desarrollados a continuación.

El programa CP presenta todavía grandes dificultades en sus condiciones de satisfacer las demandas del nuevo contexto y de constituirse en un ámbito eficaz en la implementación de una política social.

✓ **El desafío de la interjurisdiccionalidad:**

CP sostiene en el discurso de su norma el acceso universal a las prestaciones del programa. Sin embargo, ¿de qué universo estamos hablando?

En primer lugar, el universo en cuestión se ve circunscripto a una sola jurisdicción, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto plantea una primera dificultad que es la focalización del problema de la pobreza y desigualdad en un territorio determinado, con el reduccionismo que esto significa en cuanto a la compleja relación entre la ciudad y el conurbano bonaerense. Recortar una problemática tan compleja y limitarla a un territorio de manera arbitraria acarrea grandes déficit de eficiencia y eficacia de la política social.

Un primer desafío que se le planteó al programa fue el de la elegibilidad de los beneficiarios, no solamente en la necesidad de identificar los hogares bajo la pobreza o indigencia, sino de identificar los hogares pobres o indigentes pertenecientes al territorio de la ciudad. Esto supuso que gran parte de los recursos de la organización estuvieran dispuestos a ello, a discriminar entre el “pobre de la ciudad” y el “pobre de la provincia”, descuidando otras importantes áreas de la gestión, con las enormes dificultades que se generaron en base al tamaño y complejidad de los vínculos e interrelaciones entre la población y el

uso de los servicios públicos y del espacio entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires.

Los procedimientos utilizados para identificar a este “sujeto no beneficiario de la prestación” implicó el uso de mecanismos ad hoc, informales, que en muchos casos vulneraron el derecho a la intimidad de las personas y se basaron en criterios subjetivos y poco transparentes⁶.

Un ejemplo de ello es el procedimiento utilizado para la verificación de domicilio: como se dudaba de la veracidad de muchos de los certificados de domicilio en CABA expedidos por la Policía Federal, se confirmaba el mismo a través de la certificación escolar de escuelas de Capital. La falta de vacantes y la situación territorial de algunos barrios y villas lindantes con Provincia de Buenos Aires eran la causa de que muchos de los menores asistieran a escuelas de provincia, lo cual entró en contradicción con la única forma que el Programa tenía de corroborar el domicilio. Por ende, todos aquellos que presentaron certificados de escuelas de Provincia, no pudieron acceder al beneficio o eran dados de baja. Situación que acarrió gran conflictividad social y política, teniendo que adoptarse mecanismos ad hoc y ciertamente “opacos” para reincorporar esas familias al beneficio.

Por su parte, la limitación en el alcance territorial del programa impactó sobre la situación habitacional de los beneficiarios, que si bien conseguían mejores condiciones y menores costos en provincia de Buenos Aires, no podían mudarse y tenían que pagar precios extorsivos en hoteles y pensiones de la C.A.B.A., reproduciendo sus condiciones precarias de vida.

En segundo lugar, si bien formalmente el acceso a la prestación es de carácter universal en base a derechos para todos los habitantes de la ciudad, en la práctica sólo se realizaron dos inscripciones en el año 2005 y en el 2006, cerrándose el acceso al programa por fuera de las mismas y dejando excluido del programa a un gran porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia, lo cual vulnera la letra misma de la ley⁷.

Aquí se presentan algunas cuestiones críticas:

⁶ Ver Informe Final de Auditoría 2009.

⁷ Ver el Informe especial de la Defensoría del Pueblo en el cual se denuncia dicha situación.

La primera de ellas tiene que ver con la contradicción que se genera entre la concepción ideológica- política con aspiraciones de integralidad que se encuentra detrás de la formulación del programa y la realidad fiscal, jurídica, administrativa y política en la que se implementa.

¿Es posible pensar en una política social basada en la construcción de ciudadanía y la garantía de los derechos, cuando esos derechos se ven limitados por factores temporales –inscripciones cerradas- y espaciales – estar de un lado o del otro de la General Paz? ¿Es posible pensar en un impacto eficaz de la política social sobre los niveles de pobreza e indigencia no abordando de manera conjunta el territorio bonaerense y capitalino? ¿Qué sucede con las otras dimensiones que supondría incorporar un abordaje conjunto, como por ejemplo dónde se concentra la disponibilidad de empleo, de transporte, de instituciones escolares y sanitarias, el acceso a la vivienda, etc. para la población de ambos territorios?

La implementación de un programa en materia social sólo desarrollado en una jurisdicción, donde los límites de dicho programa son estrictamente político-administrativos y no tienen que ver con la delimitación en el territorio de la problemática social en particular, pone en cuestionamiento el carácter integral de la política y en evidencia, la falta de coordinación entre dos jurisdicciones como son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, pero no sólo en la implementación de la política sino también en el diseño y en la toma de decisión.

Dicha cuestión genera un gran interrogante acerca del rol que debe jugar el Estado Nacional en la superación de estas dificultades interjurisdiccionales y la capacidad administrativa y política que el mismo debe conservar para asegurar el éxito de las políticas sociales. Del mismo modo, plantea la necesidad de mejorar las instancias y mecanismos de coordinación política, fundamentalmente en los que refiere a sistemas de toma conjunta de decisiones (Jordana 2004). Reforzar las relaciones intergubernamentales entre las mencionadas unidades territoriales en ese sentido es crítico, ya que permitiría atravesar la realidad de la oferta y la demanda de los principales servicios sociales como son educación, salud, transporte y vivienda, impidiendo que dicha realidad termine en una disputa por la utilización de los recursos

presupuestarios escasos entre las jurisdicciones, lo que marca históricamente la relación entre ambas⁸.

✓ **El desafío de la intersectorialidad:**

De alguna manera el programa apunta a abordar de forma integral el problema de la pobreza e indigencia, incorporándolo en el marco más amplio de la inclusión social y la igualdad de oportunidades. El hecho de solicitar como contraprestación obligaciones en materia de salud, educación y documentación, pone de manifiesto la intencionalidad de comprometer de manera indelegable al ciudadano receptor del beneficio, fundado en el convencimiento de que el cumplimiento de dichas obligaciones creará un marco de coprotagonismo y cooperación con el Estado de inestimable valor para asegurar el ejercicio de derechos sociales fundamentales (expuesto en boletines institucionales).

En la práctica, las aspiraciones formales del programa se toparon con faltas muy grandes en materia de capacidades institucionales del Estado. En primer lugar, se generaron problemas de superposiciones y competencias con los dos programas más importantes de la Ciudad que hasta el momento habían prestado dicho servicio: los programas Vale Ciudad y Apoyo Alimentario Directo a Familias. Costó mucho esfuerzo, por la falta de mecanismos y de información sistematizada, detectar y empezar a resolver estos inconvenientes.

En segundo lugar, las contraprestaciones solicitadas a los beneficiarios desestabilizaron el funcionamiento de otras instituciones de la ciudad y ministerios:

La institución educativa no daba abasto con la emisión en tiempo y forma de los certificados escolares y en muchos casos los beneficiarios eran presos de discriminación y arbitrariedades. Las escuelas no tenían personal disponible, no poseían los sellos correspondientes, no tenían papel suficiente y en muchos casos, la emisión del certificado, quedaba a discreción de la autoridad competente, ya que no querían emitirlos de forma tan frecuente.

⁸ Repetto (2009.b) se refiere a esto como componente técnico de la coordinación, ya que la misma permite compartir los recursos propios de cada sector y resolver productivamente los problemas sociales.

Además, los menores niños de 3, 4 y 5 años no tenían vacantes en los jardines de infantes de la ciudad, lo cual impedía al beneficiario –por incumplir este requisito- acceder al beneficio. Es que el acceso a la educación no estaba garantizado previamente por el propio Estado.

La reinserción escolar de los adolescentes también generó conflictos interinstitucionales, por los niveles de repitencia escolar y por los límites de edad propios de cada nivel educativo.

La institución de salud fue desbordada en los centro de atención primaria de los barrios más carenciados o con mayor cantidad de beneficiarios. Las salitas barriales no otorgaban turnos para emitir los certificados de salud o no se correspondían con las fechas solicitadas por el Programa. Los hospitales desconocían que datos requería el Programa que figuren en las constancias de salud y los beneficiarios iban y venían entre una institución y la otra porque no cumplimentaban los requisitos. Es necesario agregar, que la población beneficiaria, en muchos casos, no contaba con el capital social para generar dichos trámites y demoraban meses y meses en cumplimentarlos.

Los centros proveedores de documentación (ANSES, Dirección Nacional de Migraciones, Registro Nacional de las Personas) para extranjeros y nativos tampoco pudo dar una respuesta institucional acorde, con costos elevados para realizar la tramitación y demoras temporales insólitas.

Estos ejemplos ponen de manifiesto el desfasaje entre la estructura del aparato estatal y la naturaleza de la política que se intentaba implementar, con costos muy altos para los ciudadanos y/o destinatarios del servicio.

Del mismo modo, la intersectorialidad se presenta como un reto que debe ser tomado por cualquier política social que aspire a una cobertura de tipo integral. De lo contrario, los obstáculos pueden ser enormes y los impactos en la realidad social, escasos.

Por ello, en el campo de la intersectorialidad, es insoslayable tener en cuenta que la misma presenta un fundamento fuertemente político, que se despliega en un entramado institucional con reglas de juego formales e informales donde se materializan intereses personales o de grupo, estrategias de poder, restricciones y resistencias. Es crucial tener en cuenta esta dinámica a la hora

de pensar en políticas integrales de carácter global (Cunill 2005, Repetto 2009.b).

✓ **Desafíos de flexibilidad e innovación:**

Desde sus comienzos, CP presenta algunas características que ponen de manifiesto la persistencia de un Estado “remanente” (Martinez Nogueira 2001). Un Estado que nunca ha logrado racionalizar de manera acabada su organización y gestión tradicional, y que después de dos décadas de ajustes y reestructuraciones, sus acciones aisladas e ineficaces de reforma no llegaron a alterar sus atributos básicos.

Este Estado “remanente” es un Estado deslegitimado socialmente, acusado de ineficiencia generalizada, con presencia de inercias institucionales y que ha intentado permanentes reestructuraciones de sus competencias y unidades, sin continuidades a largo plazo y de manera infructuosa. Se trata de un Estado que sigue regido por normas particularistas y excepcionales, y continua sin construir una visión global de largo plazo, al menos en lo referido al campo de la política social y a la búsqueda de mejores niveles de igualdad.

La prestación del programa en sí, busca responder a la heterogeneidad de los destinatarios y sus distintas situaciones familiares. El servicio a prestar es diferente para cada hogar. Para originar productos heterogéneos dirigidos a una población diversa y plural, se requiere construir una gestión que no esté basada en la homogeneidad, como el modelo tradicional de gestión pública, sino en procesos heterogéneos (Martinez Nogueira 2007). Promover la equidad a partir del reconocimiento de situaciones diferenciales, institucionalizando estas discriminaciones positivas y contar con una gestión flexible, es el requerimiento para este tipo de política.

Sin embargo, el programa crea –desde sus inicios- una estructura y organización interna basada en un sistema fuertemente jerarquizado, con una brecha importante entre el cuerpo directivo y los agentes operativos. Las prácticas que se promovieron tenían más que ver con exigencias de

uniformización, rutinización y procedimientos estándar que con planificación de objetivos, flexibilidad, y discrecionalidad del operador. Por supuesto, la realidad cotidiana de la gestión ponía en jaque permanentemente este sistema rutinizado, implementándose mecanismos ad hoc e improvisados, para la resolución de gran cantidad de casos. Esto tuvo como resultado un abanico de procedimientos superpuestos, ambiguos y poco transparentes.

Tanto para los beneficiarios como para sus propios empleados, el programa se convirtió rápidamente en una maraña incomprensible de trámites, papeles y procesos muy poco flexibles pero también, escasamente burocratizados. La ausencia de normas claras y bien definidas junto a la falta de discrecionalidad y flexibilidad con la que contaba el operador, creaban un embudo hacia arriba en la organización, donde las decisiones se tomaban finalmente por el cuerpo directivo, generando un gran cuello de botella en la gestión y una enorme lentitud burocrática.

Los datos expuestos ponen de manifiesto que este tipo de programas requieren una estructura más achatada, descentralizada, ya que si bien muchas tareas pueden ser rutinizadas y normadas, muchas otras escapan a ese modo de gestión. Cuando las tareas son escasamente programables y aparecen necesidades de heterogeneizar los procedimientos se requieren mecanismos, en diferentes niveles de la organización, que den lugar al diálogo, a la participación, al trabajo en equipo, a un mayor acceso a la información, a la capacitación y profesionalización.

✓ **Desafíos de profesionalización y motivación de los equipos técnicos:**

La inestabilidad de los planteles técnicos y profesionales, la reducida profesionalización y capacitación, la ausencia de incentivos y reconocimientos y de prácticas participativas y democráticas formaron parte de la realidad de gestión de los inicios de CP.

A lo que se sumó una carencia de manuales de organización y procedimientos estandarizados para aquellas actividades que requerían ser burocratizadas por

las grandes dimensiones del programa. El plantel de personal solía ser escaso en algunos ámbitos y excesivo en otros, con calificación subexplotada de los agentes públicos en la mayoría de los casos.

No se presentaron mecanismos que alienten la eficiencia y el perfeccionamiento y se produjo una ausencia de sistemas rigurosos de evaluación. El estilo de conducción careció de un liderazgo basado en la confianza y en el compromiso. El manejo de información necesaria para realizar la tarea fue bastante ineficiente, acumulada en personas designadas por criterios subjetivos y afinidades personales.

Estas condiciones dieron lugar a bajos niveles de motivación del personal y a un clima organizacional poco adecuado para una acción eficiente y para una interacción entre los niveles directivos, técnicos y operativos basada en la confianza, provocando el desmantelamiento de capacidades y el éxodo de recursos técnicos.

Pese las debilidades descritas, se encuentran en el programa CP intentos novedosos que apuntaron a introducir nuevas herramientas y orientaciones a la implementación de una política social:

En primer lugar, se puso énfasis desde el momento mismo de su diseño, en procedimientos que hacen del programa un vínculo directo entre el Ciudadano y el Estado, evitando intermediaciones y las consecuentes relaciones clientelares, a través del uso de una tarjeta magnética como mecanismo automático, transparente y directo. Otorga racionalidad y autonomía al beneficiario en relación al mercado, en tanto éste es quien decide qué, cuánto, cuándo y dónde adquirir los productos que necesita. Se busca reemplazar la lógica de mercado por la lógica política de las organizaciones y actores sociales intermediarios.

En segundo lugar, lleva adelante un sistema de evaluación de resultados e impactos y monitoreos (si bien incipiente) desde la perspectiva de la oferta y la demanda, buscando mayor transparencia y control en la ejecución del programa. Ejemplo interesante de esto es el monitoreo de la información del

consumo de los beneficiarios, verificando qué tipo de productos consumen y en qué cantidad, produciendo sanciones en algunos casos.

En tercer lugar, intenta abordar el problema de la pobreza integralmente, buscando satisfacer no sólo necesidades alimenticias, sino educativas, de salud y de identidad social. Busca ser una herramienta de integración e inclusión social, haciendo que el ciudadano conozca sus derechos y los exija democráticamente. Pretende construir una red de protección social integral, brindando información y estableciendo nexos con otros programas sociales y planes de protección social con los que el Estado Nacional y/o Municipal busca garantizar progresivamente los derechos de los ciudadanos (Derecho a asignaciones familiares, a pensiones asistenciales, trabajo en blanco, pensión por discapacidad). Le otorga una posición de privilegio a la formación educativa como generadora de círculos virtuosos que combaten la reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde la perspectiva de la salud, busca cooperar con la prevención y detección temprana de enfermedades. También ayuda a regularizar la situación migratoria de muchos extranjeros con la vinculación del Programa Patria Grande y el acceso a la documentación en general.

CONCLUSIONES

Vemos como la problemática de la pobreza y la desigualdad (y de por ende, el reto de las políticas sociales), excede los límites sectoriales convencionales y los niveles de gobierno. Si bien el programa se conforma con la finalidad de crear un ámbito específico al interior de la organización estatal más amplia, para la atención de una temática o problema particular, los límites operativos de los sectores tradicionales de la administración pública no se corresponden con las aspiraciones de la política pública.

Observamos que no existen criterios compartidos en la formulación e implementación del conjunto de políticas que impactan sobre los sectores más vulnerables de la población. No obstante la diversidad de funciones, los Ministerios tienen competencias que les impiden brindar una atención integral a

los factores que impactan sobre la indigencia y la pobreza, y consecuentemente, incapacidad para medir los impactos.

También hay una fragmentación territorial en el abordaje, ya que el hecho de que el beneficio sea de acceso sólo a ciudadanos residentes de la Ciudad de Buenos Aires, genera grandes dificultades de gestión, sobre todo porque muchos hogares de provincia falsean datos y documentación para poder obtenerlo. Si bien la pobreza no tiene fronteras entre ciudad y provincia, la política pública y el ejercicio de los derechos parece que sí.

El resultado parece ser un programa que ha logrado importantes avances en materia de adaptación a la nueva situación social y de conceptualización de la política, pero con grandes limitaciones y dificultades en su modo de gestión, con déficit importantes en materia administrativa y política.

En este sentido, es dable remarcar que el programa pone de manifiesto la intención de comprometer al ciudadano receptor del beneficio con el cumplimiento de obligaciones en materia de contraprestaciones, fundadas en la idea de que su cumplimiento creará un marco de coprotagonismo y cooperación con el Estado de importante valor para garantizar el ejercicio de derechos sociales fundamentales. Pero en la práctica, las aspiraciones formales del programa se cruzan con faltas muy grandes en materia de capacidades institucionales, que afectan directamente las posibilidades de obtener la prestación en tiempo y forma.

Las redefiniciones en materia de políticas sociales no siempre se ve acompañada de nuevas formas de gestión y no se producen modificaciones sustanciales en las capacidades institucionales disponibles. Por ende, es posible visualizar a un programa que se enfrenta a fracturas estatales, articulaciones inadecuadas, presencia territorial insuficiente, falta de coordinación en las acciones y ausencia de mecanismos sistemáticos para la evaluación de los impactos de su acción, con presencia de concepciones contradictorias en materia de gestión.

De este modo, se evidencian inconsistencias entre las aspiraciones enunciadas sobre los mecanismos de implementación e impacto del subsidio y los comportamientos que efectivamente terminaron respondiendo a inercias

organizacionales, con rigideces en el modelo de conducción que impiden revisar las modalidades operativas o alterar los modos de relacionamiento con la población beneficiaria.

Esto pone en evidencia la capacidad y competencias que debe tener la alta gerencia para comprender y llevar adelante acciones tendientes a resolver los conflictos de orden institucional que se presentan a la hora de hacer efectiva la prestación. En relación al fortalecimiento de capacidades estatales, se presentan retos importantes en relación a las competencias que se requieren en el nivel de la alta gerencia:

- Percibir el contexto de interdependencia institucional en el que están involucradas las funciones del programa o política para diseñar estrategias que promuevan que los organismos involucrados puedan dar respuesta a la demanda de manera articulada.
- Mejorar los mecanismos de comunicación y coordinación interinstitucional e interjurisdiccional, fundamentalmente en lo referido a la toma conjunta de decisiones.
- Crear y mantener vínculos con el entorno político interno como externo a través de mecanismos claros e institucionalizados, de manera de generar un espacio para analizar las situaciones conflictivas que pueden sucederse en las diferentes etapas de implementación de la política, generando marcos perdurables de colaboración.
- Generar estrategias de gestión del capital humano que promuevan el desarrollo de las capacidades y motivación del personal, alineados con la misión y objetivos de la organización, involucrándolos en visiones compartidas de largo plazo.

Es muy importante destacar la importancia de observar, comprender y explicitar la institucionalidad informal en la gestión de políticas públicas y fundamentalmente en las políticas sociales, ya que es en el entramado institucional y en la interacción entre los diferentes actores involucrados donde se pone en juego una dinámica que termina definiendo el rumbo de la política. Es en ese entramado de reglas formales e informales donde se entrelazan intereses e ideologías diversas, marcos normativos formales y sistemas

alternativos de normas basados en códigos personales y favoritismos, remitiendo a un origen dual de las normas actantes (Isuani 1999, Waldmann 20003). En dicha configuración institucional se hace muy difícil la conformación de alianzas sólidas que permitan construir criterios comunes, aunar esfuerzos en materia de coordinación y construir visiones compartidas a largo plazo (Repetto 2009).

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

- Boletín informativo Trimestral, Programa Ciudadanía Porteña, Con Todo Derecho, Número 1, mayo 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solís (2009) ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas, en Reforma y Democracia, N° 43, febrero, Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina; Jorge Papadópolos; y Federico Tobar (2006) “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, BID/Planeta, Washington, D.C.
- Hardy, Clarisa (2004) “Sociedades latinoamericanas y políticas sociales”, en Hardy, Clarisa (ed.) Equidad y Protección Social, LOM, Santiago de Chile.
- http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/
- Informe Especial “El Derecho a la Alimentación - Análisis del Programa Ciudadanía Porteña” de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.
- Informe Final De Auditoría con Informe Ejecutivo a “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”. Código Del Proyecto: 3.08.13. Período Bajo Examen: 2007. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marzo de 2009.
- Isuani Ernesto Aldo (1999), *Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en la Argentina*. En Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo, Buenos Aires, Eudeba, pp. 22-52.
- Jordana, Jacint (2004) “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”, en Gomá, Ricard y Jacint Jordana (eds.) Descentralización y políticas sociales en América Latina, CIDOB, Barcelona.
- Ley de creación del Programa Ciudadanía Porteña, Con Todo Derecho, 2005.
- Martínez Nogueira Roberto (2001). Historia, aprendizaje y gestión pública: Las políticas dirigidas a la pobreza en el estado remanente. Trabajo presentado en el Seminario “Historia y políticas sociales”, Universidad Nacional de General San Martín, 2001.
- Martínez Nogueira Roberto (2001). La gestión pública: del diálogo a la diversidad, Revista Política y Gestión, Buenos Aires, No. 1, 2001.

- Martínez Nogueira Roberto (2002). La Reforma De La Gestión Estatal Y La Calidad De Las Instituciones: Cuestiones Y Aprendizajes. Documento De Trabajo.
- Martínez Nogueira, Roberto (2007) “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Oszlak Oscar (2002). Reforma Del Estado: La Etapa Instrumental. Buenos Aires, Facultad De Ciencias Económicas.
- Repetto, Fabián (2004) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- Repetto, Fabián (2009) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, documento preparado para Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2009) “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social”, en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (coords.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas, Prometeo/UNGS (en prensa).
- Repetto, Fabián (2009) “Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando?”, mimeo, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadopoulos, Jorge (2006) “La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes”, mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.
- Resolución N° 2380/08 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Waldmann Peter (2003). *El Estado Anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

ANEXO

El Programa consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria destinada a familias pobres e indigentes (de acuerdo a los parámetros establecidos por el INDEC según líneas de pobreza e indigencia). La titularidad del beneficio recae preferentemente en la madre o jefa de familia, siendo las mujeres los sujetos privilegiados por el Programa por considerar que cumplen un rol destacado en la administración alimenticia- nutricional del hogar. El subsidio se entrega a través de una tarjeta magnética cargada a partir de depósito bancario y es exclusivo para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, útiles escolares, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción. El mismo está condicionado al cumplimiento por parte de los hogares beneficiarios de obligaciones en educación y salud.

Si bien la prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los hogares pobres, esa garantía compromete a sus beneficiarios a ejercer de forma efectiva el derecho a la educación y a la salud de sus hijos, como contraprestación. De esta manera se pretende no sólo atender a los sectores más pobres sino brindarles las herramientas para que puedan participar en aquellos ámbitos que contribuyan a interrumpir los circuitos de reproducción de la pobreza, garantizando los derechos sociales, el ejercicio de la ciudadanía y la inclusión social.

Para ingresar y mantener el subsidio, CP solicita que sus titulares se comprometan a cumplir ciertas obligaciones en materia de salud materno-infanto-juvenil, educación obligatoria, documentación e información. El incumplimiento de los compromisos puede causar la suspensión o reducción del subsidio o la pérdida de la condición de “Hogar Beneficiario”.

El programa apunta a garantizar el acceso al beneficio de forma universal (si por universo se entiende a todos los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Su ley de creación indica que a todas aquellas familias que no alcancen a cubrir sus necesidades básicas, se les garantiza un ingreso mínimo. Sin embargo, el monto del subsidio no es igual para todos los hogares porque se calcula considerando la particular composición socioeconómica del hogar y el valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) fijada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Además de otorgar prioridad a aquellos hogares donde hay presencia de embarazadas, menores de 18 años, discapacitados y adultos mayores.

El monto promedio del subsidio es de \$400, con un monto mínimo de \$100 y un monto máximo de \$1000. Los hogares en situación de indigencia reciben una prestación equivalente al 75% de su CBA. Los hogares en situación de pobreza (y no de indigencia) reciben una prestación equivalente al 50% de su CBA. El monto de la prestación se actualiza en forma trimestral.

Para determinar el acceso de los aspirantes al Programa, se utilizan dos mecanismos: 1) la aplicación de un Índice de Vulnerabilidad, y en forma complementaria, 2) el cruce de información con bases de datos de identidad, ingresos, seguridad social, situación laboral y bienes de las personas. A continuación se detallan los dos mecanismos:

1. El RUB (Registro Único de Beneficiarios del Gobierno de la CABA) releva información sobre los hogares inscriptos a través de la aplicación de una ficha de caracterización socioeconómica de los hogares e individuos. A partir de la información de la ficha RUB, se aplica un Índice de Vulnerabilidad construido por el Programa CP. Dicho índice es un instrumento estadístico que permite estimar los ingresos de los hogares en

base a la combinación de una serie de variables que describen las características estructurales y clasifican a los aspirantes como indigentes, pobres no indigentes y no pobres.

2. Paralelamente, se realiza el cruce de las bases de aspirantes con una serie de bases de datos aportadas a través del SINTYS, RENAPER, ANSES, Gobierno de la CABA, Banco de la CABA, etc. Entre las principales bases consultadas cabe mencionar el Registro Único de Beneficiarios de ANSES, Retiros y Pensiones Militares, Jubilados de Gendarmería, Jubilados de Prefectura, PAMI, Padrón de Obras Sociales Nacionales, Registro de la Propiedad Inmueble Nacional, de la Ciudad y de provincias, Registro de Automotores, Embarcaciones y Aeronaves, Autónomos, Monotributistas, SIJP, Fallecidos, Programa Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de desocupación, Pensionados, Jubilados e información bancaria, Registro Nacional de las Personas, etc.

Finalmente a través de la aplicación del índice y del cruce con las diversas fuentes de información disponibles, se logra una aproximación a los ingresos reales de las familias, se selecciona a los aspirantes en condiciones de ser beneficiarios del Programa, y se define el monto del subsidio a otorgar que refuerce el ingreso del hogar y permita una adecuada alimentación a todos sus integrantes.