

La “direccionalidad” de las políticas públicas en PBA: el caso de Cuenta DNI | Gregorio Nicolai - Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Contacto: gregorionicolai@gmail.com

Introducción:

En un contexto mundial de avances tecnológicos, digitalización de las transferencias bancarias obligada por las condiciones impuestas por la pandemia del COVID-19 y ante la necesidad inmediata de un Estado de llegar a los millones de habitantes del país, es que se ubica el *relanzamiento* -luego volveremos sobre esta idea- de la billetera virtual “Cuenta DNI” en provincia de Buenos Aires, con la gestión al frente de Axel Kicillof y Juan Cuattromo como presidente del Banco Provincia.

El presente estudio se sitúa en el marco del proyecto de investigación “Políticas Públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)¹” y del taller “Análisis sociodemográfico y construcción de indicadores²”. El propósito que guiará el trabajo es presentar Cuenta DNI como política pública desde distintas dimensiones, recuperando estudios diversos que nos permitan enriquecer dicho análisis. En ese sentido, se intentará localizar el contexto (o *los* contextos mejor dicho) de lanzamiento y relanzamiento de la aplicación, teniendo en cuenta las diferencias que se presentan entre ambos.

Partiendo del entendimiento central e insoslayable del rol que juega el *contexto* en estudios como el que aquí se presenta, se retomará la noción de Oszlak y O'Donnell (1976) del mismo como un “(...) conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (‘políticas estatales’) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (p. 121). Por otro lado, también se adhiere la idea de que el contexto “(...) no es un ‘objeto que-está-ahí’. Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible ‘situar’ el tema ‘específico’ estudiado, respecto el conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y

¹ Radicado en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UNLP. Programa de Incentivos a la Investigación.

² Radicado también en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UNLP.

eventualmente explicarlo” (Oszlak y O'Donnell, 1976, p. 127). Lo dicho se traduce en una comprensión de la política que aquí se analiza, situada desde las características del contexto en el que se lanza tanto inicial como posteriormente, con la intención de comprender el alcance que la misma ha tenido -y tiene-, en los distintos actores sociales dinámicos que integran el proceso social. Este proceso, a su vez, se entiende como necesariamente histórico, y por lo tanto cambiante.

A partir de un primer encuentro con trabajadores/as del banco, surge el interés por adentrarnos en distintas dimensiones que trajo consigo el impulso y la expansión de la aplicación. A pesar de la relevancia que ha tomado la billetera en la provincia –al punto que supera los 8 millones de usuarios-, y de ser una marca y referencia de la gestión actual, aún no se han desarrollado muchos estudios sobre la misma.

Sumado a la contextualización de la política, el trabajo plantea el objetivo de abarcar la “*direccionalidad*” de la billetera virtual desarrollada por el Banco Provincia, en conjunto con el gobierno bonaerense a partir del año 2020 hasta la actualidad. Por “*direccionalidad*” entendemos las decisiones que se toman para definir el perfil de los futuros beneficiarios. De esta manera, y teniendo en cuenta la gran cantidad de población no registrada en las estadísticas oficiales del país, se intentará dar respuesta hacia qué *universos* apunta efectivamente la aplicación.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera: en primer lugar se profundizará sobre la historia del Banco Provincia, para comprender mejor tanto su surgimiento, como así también los objetivos y valores que como institución representan –los cuales, según ellos mismos declaran, trascienden el rol financiero y crediticio-. A su vez, se intentará conocer la manera en que estos se mantienen en la actualidad -si es que lo hacen- y si se vinculan con los valores de la gestión de Axel Kicillof en la Provincia de Buenos Aires. Esto nos brindará un marco desde el cual entender la idea de *cercanía* y el por qué de la búsqueda por “llegar a cada rincón de la provincia”, como declaran sus trabajadores en las entrevistas realizadas.

En segundo lugar, propongo observar, como se dijo, el contexto de lanzamiento y relanzamiento de la *app*, centrándonos en la toma de decisión desde el Estado y los objetivos que acompañaron la misma, diferenciando entre los años 2019 y 2020. Se profundizará sobre las implicancias detrás de los cambios de gestión y en los modos en que se da continuidad a

las políticas cuando este suceso tiene lugar entre gobiernos que difieren ideológicamente.

Por otro lado, interesa analizar la relación que Cuenta DNI presenta con otras políticas que le son contemporáneas. Es por eso que nos detendremos en el análisis particular de la política, partiendo de sus características y comenzando a delinear su relación con otra política relevante del año 2020 -el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)-. Se analizará también la evolución de su alcance en el territorio bonaerense y su población hasta el año 2023, a la vez que nos adentramos en las características socioeconómicas de estos últimos.

A partir de la información con la que se cuenta, intentaré conocer dentro de lo posible la manera en la que se llevó -y se lleva- adelante la evaluación de la política hacia el interior del banco, siendo conscientes de las limitaciones con las que nos podamos encontrar. Para ello, adherimos a la noción de evaluación que presenta Subirats (1989) de la misma entendida en términos de mejora de gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Esa será la máxima que guiará los puntos en los que se hable sobre esta etapa del ciclo de políticas públicas en el presente trabajo. Por último, y como cierre del estudio, se esbozarán algunas conclusiones finales.

El estudio es un trabajo de análisis documental que se respaldará en una evaluación realizada por un área del Banco Provincia, en conjunto con el área de Inteligencia Comercial. La pregunta que da pie al trabajo, a partir de la dificultad para diseñar una política pública de transferencia de ingresos, es -según una de las trabajadoras del área-: ¿El Estado, finalmente, logra acercarse a ese *universo* de trabajadores/as no registrados, a partir de su registro inicial en la aplicación de Cuenta DNI?

En esta línea surgen las siguientes preguntas: ¿Sobre qué objetivos se enmarcó el impulso de la aplicación en los primeros meses de pandemia?, ¿Qué alcances tuvo finalmente?, ¿Qué lectura realizó el gobierno de Axel Kicillof al momento de relanzar la aplicación?, ¿Qué lectura había realizado el gobierno de Vidal en su momento?, ¿Qué se entiende por “*direccionalidad*” de una política?, ¿Quiénes usan mayormente Cuenta DNI en la actualidad?, ¿A qué sector socioeconómico pertenecen porcentualmente?, ¿Cómo es su situación con el mercado laboral?, ¿Tienen algún tipo de registro ante la AFIP?, ¿Quiénes son los sectores que reciben mayor cantidad de reintegros a través de la aplicación?, ¿Qué implicancias trae consigo la bancarización de una población no bancarizada para el gobierno de la provincia de Buenos Aires? ¿Qué lectura puede hacerse de la aplicación con los

diferentes actores de la estructura social?; ¿Cómo se vincula Cuenta DNI con otras políticas?

Fuentes y antecedentes:

Sobre el diseño metodológico, se trata, como ya se dijo, predominantemente de un estudio de carácter cualitativo y análisis documental donde en primera instancia se releva de manera exhaustiva la información disponible en internet sobre la aplicación desarrollada por el Banco Provincia. El trabajo además contará tanto con la utilización de fuentes primarias como secundarias. La elección de estas decisiones metodológicas se sostiene a partir del aprovechamiento de los recursos con los que contaba al momento de realizar el estudio.

En cuanto a las fuentes primarias, además de la información recuperada y mencionada previamente, se recopilará información que ha surgido en las entrevistas en profundidad realizadas tras acceder a un contacto clave, en primer lugar, a trabajadores y trabajadoras de distintas áreas y gerencias del Banco Provincia.

Sobre la utilización de fuentes secundarias, además de que se recurrirá tanto a fuentes documentales institucionales, normativas y reglamentaciones, como así también el análisis de los últimos datos publicados por el gobierno, para contextualizar el surgimiento y desarrollo de la aplicación “Cuenta DNI”, el trabajo cuenta con una serie de estudios realizados por los dos sectores del banco entrevistados, sobre los cuales volveremos constantemente para ampliar el análisis propuesto. Sumado a esto, se utilizarán los últimos informes publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a raíz del Censo 2022.

Dimensiones:

La búsqueda por “llegar a cada rincón de la provincia” que mencioné con anterioridad, conduce a entender el interés que se tiene desde el Banco para que los reintegros -concepto que ampliaremos más adelante- que se realizan a través de la aplicación de Cuenta DNI, lleguen en mayor medida hacia una población que por su nivel socioeconómico efectivamente lo necesite, y es este interés, traducido en “direccionalidad” de la política, lo que el presente trabajo se propone estudiar, para comprender así su alcance.

Por otro lado también se buscará acercarnos a las evaluaciones que se realizan hacia el interior del Banco Provincia, a partir de los trabajos brindados por sus trabajadores/as. Esto es interesante en tanto que si bien no existe hacia el interior del Banco un área especializada

en el tema y en ese sentido ellos/as mismos/as declaran que “*hay un gran desconocimiento sobre todo lo que es evaluación*”, una de las gerencias entrevistadas, por su parte, realiza una suerte de evaluación de resultados, a la vez que forma parte de convenios internacionales para tomar el ejemplo de otras entidades financieras³.

Además, en esta búsqueda por bancarizar a los sectores no bancarizados, se profundizará sobre la idea de “inclusión financiera masiva”, concepto repetido constantemente tanto en los discursos oficiales del Banco, como así también en las entrevistas realizadas, y el cual se tendrá presente como marco conceptual, ya que se entiende que no hace referencia exclusivamente a los sectores no registrados, sino que también comprende la idea de apuntar a una población joven, a la vez que se compite con las denominadas “fintech”, señaladas como una “amenaza” por los/as mismos trabajadores/as del Banco. Sobre esta cuestión profundizo en otra ponencia que titulé: Tecnología, Políticas Públicas y Juventudes: el caso de “Cuenta DNI” vs las “Fintech” en Provincia de Buenos Aires.

La definición que recuperaré sobre esta idea de inclusión es la del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) el cual la entiende como “el acceso a servicios financieros (crédito, ahorro, seguros y servicios de pagos y transferencias) formales y de calidad, y su uso por parte de hogares y empresas, bajo un marco de estabilidad financiera para el sistema y los usuarios” (p. 2)

Distribución sociodemográfica de la población en Provincia de Buenos Aires y la población usuaria:

Según los datos del último Censo en el territorio argentino (2022), la población total en la Provincia de Buenos Aires es de 17.523.996, de los cuales el 64,5% integran la Población Económicamente Activa (PEA). A partir de los datos brindados por los/as trabajadores/as del Banco Provincia, se observa que para mayo de 2023, de las 6,7 millones de personas usuarias de Cuenta DNI (número al que en la actualidad se le sumaría más de un millón de usuarios/as), el 45% tiene entre 18 y 35 años.

³ Puede revisarse esta nota para conocer uno de los mas recientes convenios que se realizaron: <https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/MasNoticias/banco-provincia-y-alide-haran-una-capacitacion-con-eje-en-desarrollo-productivo-innovacion-y-cercania-1050>

Historia del Banco Provincia. El rol de la banca pública:

Por mencionar algunas características de los 200 años de historia del Banco Provincia que serán útiles para el análisis y para no extenderme en este punto, se debe mencionar que hacia principios de 1822 se resuelve la creación del mismo –Banco de Buenos Ayres en aquel entonces- como una sociedad anónima privada, siendo la primera del país, y el primer banco de Hispanoamérica. Tiempo después, en 1946, a partir de la política de estatización de empresas que tuvo lugar en el primer gobierno de Juan Domingo Perón, el banco pasó a ser una empresa estatal de la Provincia de Buenos Aires, con Arturo Jauretche como presidente.

A partir de ese entonces, la banca asume un “doble desafío” -como los/as mismos trabajadores/as mencionan-: el de ser un *banco comercial*, por un lado, pero a la vez ser un *banco de fomento*. “En los países industrializados, e incluso en muchos países en desarrollo, el hecho de contar con una banca de fomento o desarrollo ha sido y es uno de los factores que contribuyen a su desempeño económico.” (CEPAL, 2018, p. 199).

La banca pública supone una función distinta a la privada. Supone, como su nombre indica, fomento, desarrollo e inclusión -podemos especificar, como vimos, inclusión financiera-. Esta diferenciación es central en tanto que estos pilares que la institución persigue son los que guiarán sus decisiones y en ese sentido también las políticas, como veremos más adelante. Desde esta caracterización de la banca pública de fomento es que los/as trabajadores/as del banco sostienen la discusión y la diferenciación con la banca privada, a pesar de las dificultades que se les presentan al posicionarse desde ese lugar: “(...) *es verdad que con Cuenta DNI más allá que vos fidelizás clientes, implica un costo muy alto. Pero es parte de nuestro rol como banco de fomento*”. (Trabajador del Banco Provincia)

Contexto de surgimiento de la aplicación:

Ampliando la noción de política pública que hasta este punto veníamos desarrollando, debe recuperarse la idea Oszlak y O'Donnell (1976) sobre que la explicación de las mismas no puede estar escindida de las políticas de otros actores. Desde esa noción nos posicionamos para estudiar ahora, el contexto en el que surge Cuenta DNI.

Desarrollada originalmente en septiembre del año 2019, bajo la búsqueda de una “modernización estatal” durante el gobierno de Provincia de Buenos Aires de María Eugenia

Vidal, y Juan Curutchet como presidente del Banco Provincia, Cuenta DNI se presenta como una billetera virtual completamente gratuita, con la cual cada persona con un Documento Nacional de Identificación (DNI) puede tener acceso a una caja de ahorro en la institución. Recuperando a Sánchez y Dumm (2022) quienes realizan un estudio de la política partiendo de esta diferenciación de los gobiernos y sus modos de implementación, se entiende que la consigna de “modernización estatal” que mencionamos con anterioridad, contiene en sí misma la idea “desburocratización del Estado”, bajo las consignas de *transparencia*, *simplicidad*, *agilidad* y *confianza*, todo dentro de la máxima de perseguir una construcción “*primermundista*” de la administración pública.

Sin embargo, Cuenta DNI presenta su versión más expansiva hacia el interior de la población bonaerense a partir del año 2020, con el inicio de una nueva gestión –tanto en el Banco, como en Provincia de Buenos Aires y en Nación-. Dicha expansividad se registra no solo en los números de usuarios y comercios adheridos -al momento del cambio de gobierno la aplicación contaba con 10.000 usuarios y 3.000 comercios adheridos, según detalla Curutchet-, sino que también se observa en las características de la *app*, ya que la misma pasó de ser un “*ecosistema cerrado*” a un “*ecosistema abierto*”. Este traspaso implica que en un primer momento las transferencias de fondos debían realizarse únicamente a través de la misma aplicación, pero esto cambió bajo el control de la nueva gestión.

Si algo caracterizó el 2020 a nivel mundial, fue la irrupción de la pandemia a raíz del COVID-19 y el desafío que significó para los gobiernos de cada país. En Argentina, el 19 de marzo se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Esta decisión, lógicamente, dificultó el normal funcionamiento de la actividad económica, la cual ya venía transitando por dos años de recesión (-2,6% i.a. en 2018 y -2,0% i.a. en 2019), además de los alarmantes indicadores en términos de altos niveles de endeudamiento, inflación, pobreza y precarización del mercado de trabajo, entre otros, que se observaron en los años mencionados. Sobre este último punto, según los datos del INDEC (2020), se registra una caída de 9 puntos porcentuales de la tasa de empleo, entre el segundo y el primer semestre de ese año, caída que resultó más significativa aún entre los asalariados/as informales. Por su parte, en el Gran Buenos Aires la tasa de desocupación en 2020 fue de 12,6% (14,1% en los partidos del GBA y 7,2% en CABA), la más alta del país, debido en parte a que la estructura del mercado laboral de la Provincia registraba un mayor porcentaje (60%) de trabajadores

vinculados a las actividades más afectadas y en riesgo por la pandemia en relación con el resto del país (55%).

Ante estas dificultades, los gobiernos –en los distintos niveles- tomaron medidas partiendo desde la perspectiva desde la cual se entiende al Estado como un “agente de transformación clave”, tal y como lo relatan los/as trabajadores/as entrevistados de la institución. En ese sentido y en relación con el estudio del presente trabajo, se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el cual consistió en una transferencia de \$10.000, alcanzando a cerca de nueve millones de usuarios en todo el país. Específicamente en PBA, la cantidad de beneficiarios/as del primer pago del IFE, fue de 3,2 millones, según el Boletín IFE PBA 2020. Lo particular de este bono, que se vincula con la idea central del trabajo, es que se dirige a trabajadores/as informales, monotributistas, personal doméstico y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) o Progresar.

Población alcanzada IFE - Cuenta DNI:

Si bien más adelante nos adentraremos particularmente en los usuarios de Cuenta DNI y su relación con el mercado laboral, ampliando además la noción de informalidad del trabajo en Argentina, resulta interesante en este punto comprender que una de las formas por las cuales se incrementó la cantidad de usuarios, fue a partir de la necesidad de acceder al IFE y la imposibilidad de realizar un cobro de manera personal debido a las condiciones del ya mencionado ASPO. Esto implica que si bien originalmente la aplicación se desarrolla -desde su relanzamiento- como una política subsidiaria de otra facilitando así su alcance, la misma con el tiempo ha ido alcanzando materialidad propia, transformándose, como ya se dijo, en una política de gran alcance en toda la provincia de Buenos Aires.

Lo dicho explica cómo el Estado, a través de los registros de estas personas en Cuenta DNI, empezó a acercarse a una población -o por lo menos aproximarse al número total- que no se reflejaban en las estadísticas oficiales, creando una “gran base de datos”. En ese escenario, y al ser la única billetera digital del sistema financiero que habilitó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para recibir el IFE sin pasar por un cajero automático, es que Cuenta DNI comienza a expandirse cada vez más por el territorio bonaerense, para lo cual fue fundamental el trabajo realizado por el banco, en conjunto con el gobierno de la provincia, para lograr mantener uno de sus pilares

fundamentales que ya mencionamos: la *cercanía*. Aún en tiempos de aislamiento social. De esta manera confluyen dos ejes de la gestión: la innovación y la cercanía. Esta última, ahora, debía ser *digital*, y la herramienta para ello era una: Cuenta DNI.

Cuenta DNI:

Si bien Cuenta DNI surge, como ya se dijo, durante el gobierno bonaerense de María Eugenia Vidal, en ese momento la aplicación se desarrolla como un *ecosistema cerrado*. En aquel entonces, como se señaló en un apartado anterior, Cuenta DNI contaba con 10.000 usuarios, y 3.000 comercios adheridos. Al día de hoy, según los últimos datos de la entidad, además de permitir operar de manera abierta con todo el sistema, la aplicación supera los 8 millones de usuarios (promediando 131 mil usuarios nuevos por mes⁴), lo que significa que casi la mitad de la población de la Provincia de Buenos Aires se ve beneficiada con esta política –siendo 17 millones en total, si incluimos a la población menor a 13 años, los cuales no pueden tener acceso a la *app*-. Además, la cantidad de transacciones es tal, que se estima que se realizan aproximadamente 23 transacciones por segundo⁵. De esta manera, Cuenta DNI significó una herramienta fundamental para poder bancarizar a una población que no estaba bancarizada previamente, y la gestión que continuó buscó aprovechar la oportunidad de ya tener una aplicación creada sobre la cual instrumentar sus objetivos.

Sobre la importancia que adquirió la aplicación en los últimos años, Juan Cuattromo, presidente del Banco, entiende que:

“La solidez actual es resultado de una clara orientación política que surge del Gobierno provincial: el Banco debe ser una herramienta al servicio del desarrollo productivo y la inclusión financiera de las y los bonaerenses. A partir de allí, nuestro rol es ofrecer los mejores productos y servicios financieros al menor costo posible, siendo responsables con la administración del patrimonio público”. (J. Cuattromo, Reporte de Sostenibilidad del Banco Provincia. 2022)

Lo dicho señala la importancia de que el nuevo gobierno de la Provincia de Buenos Aires comprenda la centralidad del Estado, y en ese sentido traccione la política para fortalecerla. Además, aparece la importancia de la *inclusión financiera* para la actual gestión

⁴ Según los datos brindados por los/as mismos trabajadores/as del Banco situados en mayo de 2023.

⁵ <https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/MasNoticias/juan-cuattromo-con-cuenta-dni-procesamos-23-transacciones-por-segundo-1192>

del Banco Provincia.

Reintegros con Cuenta DNI:

Ahora bien, una de las decisiones que más impacto tuvieron en la población bonaerense y que interesa conocer para el trabajo que analizaremos a continuación, fue la política de reintegros que impulsó -o retomó, mejor dicho- el gobierno de Axel Kicillof, a través del Banco Provincia. En distintos comercios de cada uno de los municipios de la provincia se puede observar la publicidad de esta política -y las largas filas que se generan por la misma-, la cual ofrece un porcentaje de reintegro en las compras (que en algunos casos llega al 100%). Esto significa una inversión muy grande desde el Banco, al punto que los/as mismos trabajadores/as con los que pude conversar, señalan que no resulta *rentable* económicamente. Aun así, la misma se mantiene -estableciendo un tope de reintegro por semana- en línea con la lógica de banca de fomento que desarrollamos con anterioridad.

En este punto nos encontramos con otra diferenciación entre el momento del lanzamiento inicial de la aplicación bajo el gobierno bonaerense de Maria Eugenia Vidal y el de relanzamiento. Desde 2019, el Banco Provincia impuso una política de reintegros para las compras con tarjetas de crédito y débito del banco, con lo cual en aquel momento los reintegros se circunscribían a quienes ya eran previamente clientes de la entidad. Los mismos incluían descuentos del 50% los días miércoles para compras de alimentos frescos, frutas y verduras, cortes de carne seleccionados, bebidas sin alcohol, productos de limpieza y productos de Precios Cuidados. Sin embargo, al momento del cambio de gobierno, Augusto Costa, actual Ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires y uno de los referentes económicos del equipo de Axel Kicillof señalaba algo que marcaría una diferencia entre ambos gobiernos sobre las maneras en las que cada uno pone el foco en los destinatarios de las políticas:

“(...) la política del Banco Provincia -en aquel entonces- de entregar 50% de descuento en compras puede ser interesante, pero hay que evaluar quiénes son los beneficiarios, si son los que realmente se busca beneficiar. Los sectores más vulnerables no están bancarizados⁶” (Augusto Costa, 2019).

6

<https://www.infobae.com/economia/2019/11/20/finalizaron-los-descuentos-del-50-en-supermercados-para-los-clientes-del-banco-provincia/>

A partir de la evaluación de estos beneficiarios los reintegros se concentraron en productos claves de “comercios de barrios” y “ferias provinciales”, lo cual fomentó el consumo de los y las bonaerenses en estos espacios, a la vez que la aplicación comenzó a tener cada vez más usuarios adheridos y el gobierno accedió cada vez a más información, lo que le permitió actualizar los registros de su población.

Universos Cuenta DNI:

Habiendo recorrido el crecimiento en cuanto número de usuarios y presencia que ha presentado el Banco Provincia en todo el territorio, en gran parte a partir del relanzamiento de Cuenta DNI, y entendiendo la importancia que para la institución representan los pilares tales como la cercanía, la inclusión y el desarrollo, pasaremos ahora a analizar, a partir de un trabajo realizado en conjunto entre dos áreas del Banco, la *penetración* que Cuenta DNI ha tenido en la economía de la provincia, poniendo especial énfasis en sus usuarios.

El trabajo realizado en octubre de 2023 al que se me dió acceso en una de las entrevistas realizadas, tiene como objetivo identificar si Cuenta DNI es una política pública que llega efectivamente a los sectores informales los cuales muchas veces quedan por fuera del radar de las políticas públicas tradicionales, aunque es cierto también que, como vimos, a partir del cobro del IFE y/o de la AUH fue posible captarlos -en parte-.

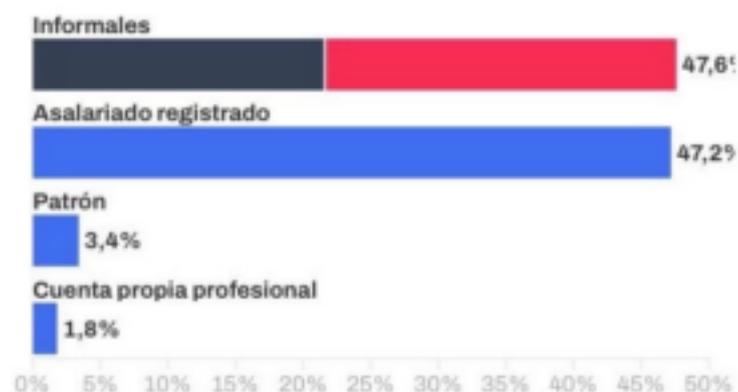
En Argentina, según el informe publicado por el INDEC en 2023, la desocupación en el segundo semestre de 2023 fue del 6,2%, siendo la tasa más baja registrada desde 2004. Sin embargo, se observa que en los últimos años, el crecimiento se da en mayor medida a partir de la creación de puestos de trabajo informales, definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “todo trabajo remunerado, que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos”⁷.

La tasa de empleo en el país, según los datos del organismo mencionado, se ubicó en el 44,6%. Del total de los/as trabajadores/as, el 46,9% declaró ser asalariado registrado, mientras que el 27,3% dijo cobrar un salario, pero no los beneficios con los que cuentan los/as trabajadores/as registrados. Sumado a esto, el 22,2% de las personas trabaja por cuenta propia. La composición del empleo se comprendería de la siguiente manera:

⁷ <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

Composición del empleo

Cuarto trimestre de 2022. En porcentaje.



Fuente: *Chequeado* a partir de los datos del INDEC. Composición del empleo en porcentajes.
Cuarto trimestre de 2022.

En este marco, el trabajo analizado, a partir del objetivo ya mencionado, puso el foco en la identificación de los beneficiarios de los reintegros otorgados en las compras en comercios a través de la aplicación.

En primera instancia, partiendo de la consideración del total de usuarios *activos* de la aplicación, se realizó una clasificación en dos universos⁸. Por un lado, se encuentran aquellos usuarios que directamente no reciben ningún tipo de reintegro, o que reciben un reintegro “débil”. Por otro lado, se encuentran aquellos que reciben reintegros, ya sea en un nivel “medio” o “fuerte”. Luego, en segundo lugar, se seleccionó a aquellas personas sin acreditación de saldos en el Banco, o que pertenecieran al segmento “Beneficio Social Vigente”. Se trata del universo de clientes de los cuales el Banco no conoce su situación laboral, y que potencialmente podría corresponderse con sectores informales. Como veremos más adelante, se trata de 2,4 millones de usuarios y el 67,2% pertenecen al grupo de reintegro nulo/débil.

Para conocer más sobre este universo, ya que el Banco cuenta únicamente con el nombre, apellido y DNI del usuario, realizaron consultas a NOSIS⁹ para tener información acerca de si los individuos del universo seleccionado presentan -o no- algún tipo de registro ante AFIP, su nivel de ingreso, entre otras cuestiones. En fin, se buscó lograr caracterizar a

⁸ Se entiende que lógicamente esta clasificación ha ido cambiando a lo largo del periodo.

⁹ Empresa que desde distintas fuentes estadísticas recopila información.

esta población no formalizada, y que por lo tanto, el Banco y el Estado no conocen.

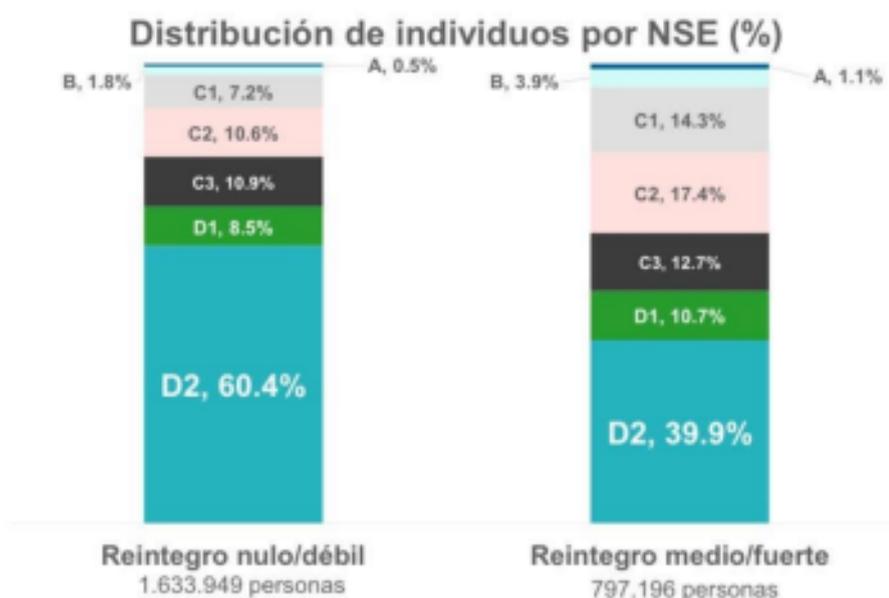
En primer lugar, para comprender mejor el estudio considero que es necesario conocer la diferenciación que realiza NOSIS (actualizado cada 6 meses) del nivel socioeconómico de la población:

NSE	%	Ingreso Estimado Junio-2023		
		Mínimo	Máximo	Promedio
A	5.00%	1,053,170		1,627,551
B	10.00%	655,812	1,053,169	806,403
C1	30.00%	336,063	655,811	454,568
C2	25.00%	234,794	336,062	281,462
C3	15.00%	165,738	234,793	202,761
D1	10.00%	106,103	165,737	136,158
D2	5.00%	-	106,102	81,824
Total	100.00%	-	-	416,876

Fuente:

Elaboración de NOSIS. Clasificación de individuos en niveles socioeconómicos en función de los ingresos mensuales pronosticados¹⁰.

Teniendo esto en cuenta, pasamos a observar la distribución que estos distintos niveles socioeconómicos presentan en los dos universos mencionados previamente: el del reintegro nulo/débil, y el reintegro medio/fuerte.



¹⁰No se tiene conocimiento (ni yo ni los trabajadores del banco) acerca de la metodología de esta clasificación.

Fuente: Elaboración del Banco Provincia (2023). Distribución de individuos por nivel socioeconómico.

A primera vista, lo que puede observarse, es que tanto en un universo como en otro el mayor porcentaje -si bien con alguna diferencia- es ocupado por los individuos que pertenecen a los niveles socioeconómicos más bajos, según la caracterización de la tabla anterior. Mientras que los niveles socioeconómicos más altos, nuevamente tanto en un universo como en otro, presentan una participación notoriamente menor. Por lo tanto, si bien es claro que aún hay un porcentaje muy importante de la población que no se encuentra recibiendo un reintegro importante -por lo menos al momento en el que se realizó el estudio-, de las casi 800.000 personas que si reciben un reintegro de tipo medio/fuerte, solo el 1,1% pertenece al nivel socioeconómico más alto.

Ahora bien, el estudio bien podría quedarse ahí. Pero aprovechando la consulta realizada a NOSIS, se decide ampliar la información entrecruzando los datos obtenidos con los registros que se presentan ante la AFIP. Los resultados fueron los siguientes:

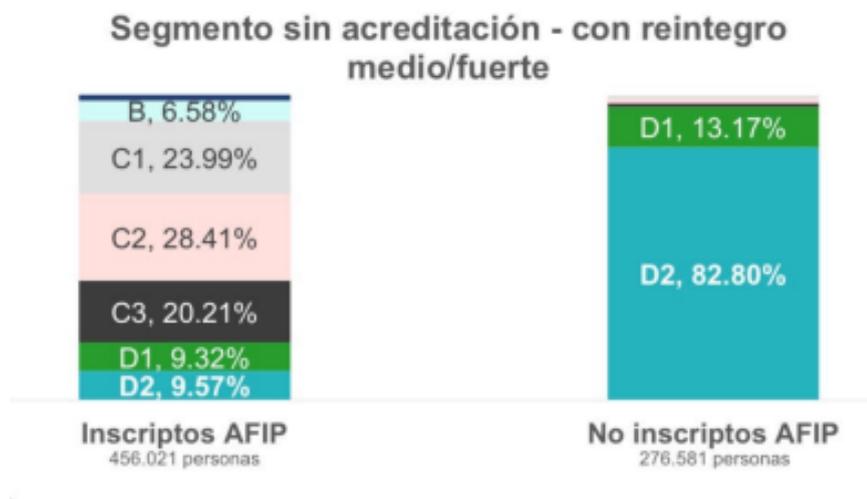
	Inscriptos en AFIP	No inscriptos en AFIP		Total
		Beneficio social vigente	Sin acreditación	
Reintegro nulo/débil	550.086	352.114	731.749	1.633.949
Reintegro medio/fuerte	470.343	50.272	276.581	797.196
Total	1.020.429	402.386	1.008.330	2.431.145

Fuente: Elaboración del Banco Provincia. Inscripción en AFIP.

Nuevamente, si bien es cierto que la cantidad de población que pertenece al primer universo caracterizado (es decir, aquellos que reciben un tipo de reintegro nulo/débil), es mayor, la cantidad de personas que reciben pertenecen al segundo universo (reintegro medio/fuerte) y no se encuentran inscriptos en la AFIP (o son beneficiarios de algún plan social) también es un número importante. Son más de 300.000 las personas que responden a esta caracterización.

Finalmente, para terminar de responder a los objetivos planteados en un principio, se

presenta una diferenciación entre los segmentos inscriptos ante la AFIP y los no inscriptos:



Fuente: Elaboración del Banco Provincia. Cruce inscripción entre AFIP y nivel socioeconómico.

Se observa, entonces, como de aquellas casi 300.000 personas que, como dijimos previamente, reciben un reintegro medio/fuerte a través de la aplicación de Cuenta DNI, pero que no presentan ninguna acreditación ante la AFIP (o son beneficiarias de un plan social), el 95,97% pertenecen a los niveles socioeconómicos más bajos, es decir aquellos que cobran entre \$136,158 y \$81,824 (promedio) al mes (recordemos, en octubre de 2023).

Conclusiones del trabajo:

La intención de realizar un recorrido alrededor de la política de Cuenta DNI encuentra su motivación en la utilidad y en la identificación que los y las bonaerenses han desarrollado con la misma en el último tiempo.

A modo personal, ya que no es algo que haya oído en discursos ni en publicaciones de la institución, se entiende que esta identificación que siente la población no es casual. No es lo mismo el haber decidido denominar a la aplicación como “Cuenta DNI” que de otra manera. El Documento Nacional de Identidad es parte fundamental de nuestro reconocimiento como ciudadanos argentinos. Son varios los trabajos que se podrían recuperar para mostrar las significaciones que se hallan detrás de la obtención y/o la tenencia del mismo. De nuevo, en mi opinión, la política desde la etapa de diseño de la misma -y desde la deliberación misma del nombre- buscó atravesar las sensibilidades desde la

identificación de los individuos con la aplicación, y así también con el territorio y con un colectivo. A mi entender y respaldándome en lo hasta este punto desarrollado, dicho objetivo se logró. Ahora bien, no sin limitaciones.

Que los comercios de los distintos barrios de la provincia -tales como las carnicerías aumentan su clientela los días que se aplican los reintegros es una realidad (basta con acercarse uno de esos días y comprobarlo). Que cada vez el Estado tiene más registros de sus ciudadanos también es una realidad (los indicadores presentados por los trabajadores de la institución así lo demuestran). También, y en línea con el objetivo del presente trabajo, pudimos observar la composición de los usuarios y distinguirlos en su nivel socioeconómico, con lo cual entendemos la significación -o por lo menos la utilidad- que los sectores con menos ingresos le otorgan a los reintegros.

Sin embargo, sobre este punto retomamos la advertencia de Oszlak y O'Donnell (1976) sobre las complicaciones que se pueden presentar a la hora de intentar establecer conexiones entre una política estatal y su impacto real. La dificultad de encontrar una relación causal entre ambos se entiende también por el hecho de que, como señala Aguilar Villanueva (1993)

La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo. (p. 17)

Aun así, teniendo en cuenta el estudio presentado, se concluye que, si bien aún hay mucho por trabajar, y una población a la cual llegar, sobre todo ahora que conocemos los objetivos y valores del Banco Provincia, la expansión y centralidad que el Banco ha logrado alcanzar en el último tiempo se debe en gran medida a la forma en que se puso en práctica la política de Cuenta DNI. Los cambios que se generaron -y que analizamos- entre un gobierno y otro, sumado a las condiciones contextuales que demandaron una política con estas características, fueron centrales para la implementación de la misma.

Tanto como usuario de la aplicación como luego del análisis realizado entiendo que sería importante revisar las características de la aplicación en conjunto con las de otras billeteras virtuales que podrían adoptarse -como los reintegros inmediatos de MODO- para

continuar mejorando el funcionamiento de la aplicación, de forma que la misma se consolide cada vez más en la provincia.

No quiero dejar pasar en este trabajo la oportunidad de resaltar la relevancia que tiene la continuidad de las políticas en el tiempo, aun cuando las mismas se encuentren atravesadas por cambios de gobierno como en el caso que aquí se presenta. La diferencia de ideologías políticas no tiene que significar -cuando se realiza un traspaso de mando- un “barajar y dar de nuevo” constante. Los contextos adversos demandan estabilidad y los programas y/o proyectos a largo plazo pueden ser una respuesta -entre otras-.

Quisiera concluir el trabajo poniendo el foco en la noción de la importancia que para la sociedad representan las políticas públicas en contextos adversos como los que se están atravesando en Argentina los últimos años. Más allá de todo lo que se ha teorizado en el presente estudio, las políticas públicas son una herramienta que permite garantizar derechos y Cuenta DNI es una de las tantas muestras de ello.

Bibliografía:

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018) La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/48c62b04-7611-4a61-bd9f-f6dcc5c27c7d/content>
- de Olloqui, F., Andrade, G., Herrera, D. (2015). *Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: Coyuntura actual y desafíos para los próximos años*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/inclusion-financiera-en-america-latina-y-el-caribe-coyuntura-actual-y-desafios-para-los-proximos>
- Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), Para investigar la Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública. (a partir de apartado 3)
- Sánchez, L. y Dumm, M. (2022). *La Cuenta DNI: Un análisis sobre su surgimiento, cambios y desafíos como política pública*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/167580>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de políticas*

públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política

- Tamayo Sáez, Manuel, “*El análisis de las políticas públicas*”, en Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997. Disponible en: http://guerrero.upn.mx/tlapa-meb/file.php/9/Tamayo-Analisis_de_las_PP.pdf