

Golbert, Laura. Capítulo 5. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

## CAPÍTULO 5

# LA TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD<sup>1</sup>

Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN: 987-7783-03-8.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap05.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

EL ANTECEDENTE más antiguo de la actual Secretaría de Promoción Social se remonta a comienzos del siglo XIX, cuando se crea la Sociedad de Beneficencia de la Capital. A lo largo de este período, que abarca casi doscientos años, hubo, como era de esperar, transformaciones institucionales así como cambios en la orientación de las políticas sociales, acordes con el clima ideológico imperante en las distintas épocas y la alineación de los distintos gobiernos nacionales. En este capítulo se destacan momentos clave de ese recorrido.

### LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE LA CAPITAL<sup>2</sup>

La Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC) fue creada en 1823 por Bernardino Rivadavia como una institución paraestatal. La mayoría de sus recursos provenían del Estado, pero estos eran administrados de manera privada por un conjunto de mujeres de la alta sociedad porteña. Los destinatarios de la ayuda eran mujeres, anciana-

---

1 Esta reconstrucción histórica de la Secretaría fue posible gracias al material recopilado por Ema Valente, responsable del departamento de Programación y Control de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social.

2 La síntesis aquí presentada fue tomada de Golbert, L. (1996).

nos y niños empobrecidos. Sus primeras acciones estuvieron principalmente orientadas hacia el campo de la educación de la mujer. Así, desde su fundación hasta 1876, momento en que por disposición de la Ley de Educación Común los colegios quedaron bajo la conducción del Consejo General de Escuelas, la Sociedad fundó una escuela normal y 98 escuelas comunes. Pero la SBC no descuidó el campo de la acción asistencial y hospitalaria. En 1854 fundó el Hospital de Mujeres Dementes, y en el último cuarto de siglo construyó varios asilos. El Hospital de Niños y el Oftalmológico también fueron creados por su iniciativa.

Luego de la caída del gobierno de Juan Manuel de Rosas, período en el que la institución fue clausurada, la SBC se convirtió en una entidad cada vez más poderosa, atribuyéndose las facultades de *conducción moral*, principalmente de los niños y las mujeres. En 1868 crea el Instituto de Asistencia Infantil Mercedes de Lasala y Riglos que atendía a niños, provenientes fundamentalmente de la Casa de Expósitos. Posteriormente se fueron creando otros institutos y se constituyó una red que permitió dar asilo y educar a los niños de los sectores más carenciados de la sociedad.

De ahí que resista con éxito la municipalización de las escuelas para mujeres así como el intento de su inclusión en el Departamento Nacional de Higiene, creado en 1880. En 1908 se convierte en una institución oficial dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Sin embargo, sigue manteniendo un alto nivel de autonomía en cuanto al uso de fondos. Hacia 1934 la SBC administraba veinticinco instituciones de salud en Buenos Aires incluyendo hospitales, maternidades y asilos tutelares para niños y ancianos, contando con más de 11 mil camas y consultorios externos (Plotkin, 1994: 217).

Durante su larga existencia, hasta que fue disuelta por el gobierno peronista en 1946, la concepción de la SBC respecto de la pobreza no se modificó. La razón de la posición económica de los pobres era consecuencia de su debilidad moral: “Acorde con esa concepción la estrategia de intervención propia de la beneficencia se caracteriza por la sanción ejemplificadora (los premios a la virtud) o bien por la internación-segregación física de los necesitados. Enfermos, huérfanos, mujeres abandonadas, etc., son asistidos en instituciones disciplinarias que, aun en el caso de los hospitales cuidan más de los espíritus que de los cuerpos o de las necesidades materiales” (Tenti, 1989: 36).

## LOS ORÍGENES DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

Los orígenes de la actual Secretaría de Promoción Social se remontan al año 1919, cuando se creó la Dirección de Plaza y Ejercicios Físicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta iniciativa se enmarcó en la propuesta que encabezaron médicos como Gregorio Araoz Alfaro –sostenido por el entonces Presidente Irigoyen– de que fuera el Estado quien tomara la iniciativa en los temas referidos a salud y asistencia social. Se proponía una activa intervención estatal con una administración centralizada para evitar la anarquía que según ellos caracterizaba a la Sociedad de Beneficencia. Sin embargo, esta posición no logró anular a la Sociedad de Beneficencia, que siguió desarrollando sus actividades hasta 1946.

Recién en 1944 se le dio una orientación social y se le cambió el nombre por el de Dirección de Asistencia Social. Sin embargo, como su función esencial era la de brindar actividades deportivas, tres años más tarde se le volvió a cambiar el nombre por el de Dirección Nacional de Asistencia Social y Cultura Física.

En 1957 se separaron de manera definitiva las funciones de asistencia y deporte. En 1963, esta Dirección asumió la responsabilidad de impartir enseñanza a niños carentes de recursos. Para ello se transformó en escuelas a los espacios de recreación que hasta ese momento habían brindado –además de ayuda alimentaria y atención a la salud– apoyo escolar a los niños de escasos recursos que cursaban sus estudios primarios. Estas escuelas, que se denominaron Centros Comunitarios Educativos, fueron las primeras en ofrecer doble turno.

Así, en 1963 la Dirección contaba con nueve escuelas, un jardín de infantes, una guardería infantil, un albergue para mujeres, un hogar para mujeres, un hogar para hombres, una residencia de tránsito para atención de delegaciones del interior y exterior del país, un refugio para ancianos, dos casas de baño, y un hogar –el Riglos– para menores carenciados. Durante el período de vacaciones de verano funcionaban colonias con asistencia integral en los parques escuelas municipales de la Capital Federal y en una dependencia de Necochea.

Durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966-1973) se incorporó la Dirección de Asistencia Jurídica y la Dirección de Promoción a la Comunidad, y el organismo volvió a cambiar su nombre: pasó a llamarse Dirección General de Asistencia y Promoción de

la Comunidad. Esta propuesta estaba en consonancia con la que a nivel nacional proponía el entonces presidente Onganía: intervenir sobre la comunidad de manera de motivar su participación y remover viejas actitudes de los grupos marginales. La posibilidad de promover una participación de la comunidad era consistente con su proyecto político, en el que las comunidades y las asociaciones intermedias - como los sindicatos obreros y las corporaciones empresarias- debían ocupar el lugar de los partidos políticos. Es así que en su gobierno no sólo se promovió el desarrollo comunitario como una técnica de trabajo con los sectores marginales, sino que también se introdujeron una serie de cambios institucionales. En octubre de 1966 se crea la Secretaría para la Acción Comunitaria (SEPAAC), dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, con el fin de elaborar y ejecutar programas que propiciaran la participación de la población en los aspectos sociales, orientando las acciones hacia programas de desarrollo comunitario. En 1971 ya se había constituido toda una red nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Durante el gobierno peronista (1973-1976) se creó la División Guarderías con el propósito de que se encargara de la administración de las guarderías existentes en la comuna, así como un gabinete de orientación para mejorar la asistencia integral de los niños concurrentes a los Centros Comunitarios Educativos.

En la última dictadura militar (1976-1983) se produjeron una serie de cambios. En 1977 el Hogar Martín Rodríguez, creado por la Sociedad de Beneficencia en 1901 para albergar niños, se transformó en un lugar de atención de ancianos, incluso discapacitados, y se creó el Hogar San Martín, también para ancianos. Se transfirió de la Secretaría de Salud Pública el Instituto de Rehabilitación María Tutzo de Bonifacio para convertirlo en un jardín maternal.

En 1978 la repartición adquiere el rango de Subsecretaría de Acción Social. Al año siguiente, como consecuencia de la ley de descentralización educativa, se transfieren las escuelas primarias comunes y de recuperación y el jardín de infantes a la Secretaría de Educación de la Comuna, y en el siguiente se realiza la transferencia desde la Nación de tres Centros de Acción Familiar. En 1982 se transfieren los parques deportivos municipales a entidades de bien público.

## LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO RADICAL (1983-1989)

Cuando a fines de 1983 se pone fin al régimen militar y asume el gobierno nacional el Dr. Raúl Alfonsín, la situación de la Intendencia era tan crítica que “no alcanzaba el dinero ni siquiera para pagar los sueldos”<sup>3</sup>. Por lo tanto, era poco lo que se podía hacer hasta ordenar las cuentas.

En ese momento la Subsecretaría de Acción Social dependía de la Secretaría de Gobierno de la Intendencia porteña y estaba conformada por las siguientes áreas: Dirección General de Deportes y Recreación, Dirección General de Ancianidad, Dirección del Menor y la Familia, Dirección Coordinación Logística, y Departamentos de Juntas Vecinales.

Es con Facundo Suárez Lastra, segundo intendente elegido por el gobierno encabezado por el Dr. Raúl Alfonsín, cuando comienza a dinamizarse la acción de la subsecretaría<sup>4</sup>. Las posibilidades que abría la democracia para hacer políticas sociales constituían el principal desafío tanto a nivel nacional como local. Pero al mismo tiempo había, luego de los largos años de gobierno militar, poca experiencia de gestión.

Sin embargo, en la administración de Suárez Lastra se introdujeron una serie de innovaciones. Influenciados por la experiencia española, las novedades más importantes que se incorporaron en estos años fueron las siguientes: la descentralización<sup>5</sup> de la gestión, la participación de los beneficiarios en los programas y la transversalidad de las acciones.

Esta elección sobre el diseño institucional se enmarcaba en una postura sobre la orientación que debían tener las políticas sociales. Esta postura fue así sintetizada por la entonces responsable del área: “Para nosotros era central tener políticas sociales que partieran desde la necesidad de la persona, de su dignidad como tal, y de la construcción de ‘ciudadanía’ vinculada a una relación con nosotros y con el

---

3 Extraído de la entrevista con la responsable del departamento de Programación y Control de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social.

4 El primer intendente de la administración radical encabezada por Raúl Alfonsín, E. Saguier, fue el encargado de poner orden en la desquiciada administración dejada por el gobierno militar.

5 “La descentralización que hoy toma cuerpo en los Centros de Gestión y Participación eran, en aquella época, Consejos Vecinales que funcionaban como un mecanismo de representación política. Al mismo tiempo que se puso en marcha este organismo que elevaba la demanda del barrio al Ejecutivo, decidimos desconcentrar los servicios sociales” (entrevista a la Dra. González Gass, ex secretaria de Gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos).

Estado. No queríamos políticas sociales focalizadas en hacer asistencialismo. Entonces tratamos de que la mayoría de los Programas tuviera esa impronta y que el Estado tuviera un rol activo”.

La preocupación de que el Estado desempeñara un rol activo estaba asociada con cuestiones que iban más allá del campo de las políticas sociales. Recuperada la democracia luego de largos años de inestabilidad política y de sangrientas dictaduras militares, se consideraba una tarea *militante* recuperar el Estado para la gente.

“Nos interesaba que la gente entendiera que en la democracia, el Estado tenía que ver con la vida cotidiana de la gente y que al Estado le interesaba la participación de la gente. Es por eso que un programa se discutía con todos. Así todos se sentían dueños del programa; que éste funcionara bien era responsabilidad nuestra y de la dirigencia social, por decirlo de alguna manera. En esta propuesta el partido era una pieza fundamental. Por esta razón, en la elección de los encargados de llevar adelante las políticas sociales, el tema de la confianza partidaria se priorizaba sobre los saberes técnicos”<sup>6</sup>.

Esta posición era similar a la adoptada por el gobierno nacional. Uno de los primeros actos del gobierno de Raúl Alfonsín fue proponer a los legisladores nacionales la promulgación del Programa Alimentario Nacional (PAN). Pero más allá de la decisión de distribuir cajas de comida, la intención del Poder Ejecutivo era que el Estado asumiera el compromiso de compensar a “las víctimas inocentes de la política económica del régimen militar”<sup>7</sup> (Golbert, 1996: 24).

En esos años se pusieron en marcha una serie de iniciativas que imprimieron a las políticas sociales de la ciudad ciertas características que se mantuvieron a lo largo de los años, más allá de cuál fuera el signo político del gobierno. Se efectuó la descentralización de los servicios sociales, en el marco de la jurisdicción de los consejos vecinales; se conformó una comisión con la participación de varios sectores para elaborar este proyecto, y en 1988 se creó el Departamento Servicios Asistencia Social y el Departamento 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; con esta concepción se elaboró el Programa de Ayuda a Grupos Comunitarios para prestar servicios de asistencia social a la infancia, y en el mismo sentido se

---

6 Entrevista a la Dra. González Gass.

7 Ver Golbert, *Viejos y Nuevos Problemas de las Políticas Sociales*, Cece, 1996.

apoyó a entidades de bien público: se otorgaron becas, subsidios y donaciones a entidades de bien público sin fines de lucro que brindan un servicio asistencial a la comunidad, dirigidos a menores, mujeres y jóvenes, etcétera. Se puso en marcha un programa de atención en casos de emergencia individual o familiar que permitía la atención de problemas familiares o individuales que requerían solución inmediata tales como pago de hotel, entrega de alimentos, pago de medicamentos, etcétera. Se constituyó una comisión para elaborar un Programa de Emergencia Habitacional para el otorgamiento de materiales de construcción para la reparación o construcción de viviendas familiares. Se elaboró una estrategia para la tercera edad y se iniciaron una serie de acciones tendientes a la promoción de la participación de los ancianos en actividades recreativas, turísticas y culturales. Se puso en marcha el Programa de Atención Domiciliaria y el de Auxiliares para la Tercera Edad para personas mayores de 60 años con dificultades para realizar tareas de la vida cotidiana, de manera de evitar su internación en centros geriátricos, ayudarlos a hacer trámites, y acompañarlos a los hospitales<sup>8</sup>. Se comenzó a brindar atención o derivación a discapacitados con un programa conjunto con la Dirección Nacional de Protección al Discapacitado. Se propuso instalar el tema de la mujer no como área especial sino como una cuestión que recorriera transversalmente todos los programas.

### LA GESTIÓN PERONISTA (1989-1990)

Durante los diez años en que Carlos Menem ocupó la presidencia de la Nación se sucedieron una serie de intendentes, algunos de los cuales no estuvieron más de dos años a cargo del municipio. Cada cambio de intendente significó un cambio en la dirección del área de políticas sociales. El presupuesto asignado a la Secretaría también tuvo una serie de vaivenes en estos años: en 1992 tuvo el presupuesto más alto de la década, pero al siguiente año había perdido el 25% de sus recursos, tendencia que se mantuvo en los dos años sucesivos.

Consecuentemente con estos cambios, la hasta entonces Subsecretaría de Acción Social sufrió una serie de modificaciones ins-

---

<sup>8</sup> Este programa fue un ejemplo de la propuesta de transversalidad de las acciones. Se conformó un Comité para la coordinación de las acciones a nivel territorial de la que formaban parte representantes permanentes de Salud, Deportes, Cultura y Educación, y cuyo presidente era el presidente de la Comisión de Acción Social de la Legislatura. También se creó una Coordinadora para representantes de la sociedad civil con carácter consultivo.

titucionales. Por un lado se jerarquiza y, por otro, va aumentando sus ámbitos de incumbencia. En efecto, en 1989 se constituyó la Secretaría de Calidad de Vida, en cuyo ámbito se incluía a la Subsecretaría con sus cuatro direcciones generales: del Menor y la Familia, Discapacitados y Tercera Edad, Administrativa, y De Aprovisionamiento. Un año más tarde la Subsecretaría fue elevada de rango, y se la denominó Secretaría de Promoción Social.

En julio de 1991 se creó una nueva Subsecretaría a la que se denominó de Desarrollo Social, y se le transfirieron los Servicios Zonales que hasta ese momento dependían de la Dirección del Menor y la Familia<sup>9</sup>. En 1995 la Subsecretaría de Acción Social pasó a llamarse de Gestión de la Acción Social, y al suprimirse en 1992 el área de aprovisionamiento quedó con las siguientes direcciones: la de Tercera Edad, la del Menor y la Familia y la de Asistencia Comunitaria.

Las principales acciones que se realizaron en este período se enumeran a continuación.

#### ORIENTADAS A NIÑOS Y ADOLESCENTES

Se inauguran Puerto Pibes-Buenos Aires y Puerto Pibes-Necochea, instituciones que proporcionan vacaciones a chicos carenciados del interior.

Se inauguran talleres de capacitación –de electricidad, carpintería, mecánica del automotor– destinados al aprendizaje y salida laboral para adolescentes de escasos recursos socioeconómicos entre los 13 y los 18 años de edad. Se trata de una capacitación laboral con un enfoque de cooperación, producción y aprendizaje. Es el inicio del programa COPA (Cooperativas de Producción y Aprendizaje).

Se crean dos nuevos jardines maternos.

Se pone en marcha un Programa de Chicos de la Calle para menores en riesgo con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de la minoridad de alto riesgo que se encuentra en situación de peligro físico, material y social. En esta primera etapa sólo se pudieron desarrollar tareas de detección y prevención. Se inauguró también una Casa de Atención Diurna para los chicos de la calle.

---

<sup>9</sup> En 1992, por el decreto 573 y sus modificaciones 2.238/92, se aprobó una nueva estructura por la cual cada una de las direcciones generales existentes pasó a contar con direcciones. Tres años más tarde, por el decreto 9 de 1995, se aprobó una estructura hasta nivel de departamento. Ésta modifica y transfiere algunos sectores de unas direcciones generales a otras.



Se habilita un nuevo jardín maternal, con lo que se cuenta con dieciocho establecimientos de este tipo, y, en relación con los CAF, se incorpora un nuevo establecimiento, por lo que se cuenta con seis centros dedicados a los niños.

#### ORIENTADAS A TERCERA EDAD

Se inaugura el Primer Hogar de Día (octubre de 1989) para la tercera edad en un sector del predio del Hogar Rawson, donde se brinda desayuno, almuerzo y merienda complementados con actividades recreativas y gimnasia. Se pone en funcionamiento a los Servicios de Atención Domiciliaria a partir de los Servicios Zonales, cuya idea original proviene de la anterior gestión. Se crea un nuevo Hogar de Día para la tercera edad.

#### ORIENTADAS A LAS EMERGENCIAS SOCIALES

El Programa de Coordinación de Emergencias Sociales brinda ayuda y/o asistencia social directa de emergencia ante situaciones límite que enfrentan los grupos familiares (inundaciones, derrumbes, siniestros, etcétera).

El Programa de Políticas Sociales en Poblaciones Marginales desarrolla las siguientes acciones: organización y puesta en marcha de la mesa de concentración de políticas sociales, operativo y asesoramiento buco-dental en villas, asesoramiento jurídico a familias desalojadas en casas tomadas, participación en el traslado del albergue Warnes.

Durante 1991 se pone en marcha el Programa de Coordinación de Acción Personalizada y Eventos Solidarios (CAPES), con una bolsa de trabajo para atender los casos acuciantes de personas desocupadas, a las que se les daba una salida laboral a través de contactos con empresas de distintos niveles, tales como fábricas, servicios de seguridad y/o limpieza, empresas contables, etcétera.

#### ORIENTADAS A DISCAPACITADOS

Se elaboraron diversos programas para discapacitados para ser presentados ante el Honorable Consejo Deliberante a fin de favorecer la rehabilitación psicológica y social de los discapacitados con menores recursos socioeconómicos, como por ejemplo subsidios pensionales extraordinarios para discapacitados, becas de capacitación laboral y subsidios personales para la formación de pequeñas empresas y cooperativas.

ORIENTADAS A LA MUJER

Durante este período el Área de Mujer sufrió una serie de cambios institucionales. Cuando se creó la Secretaría de Calidad de Vida fue una Subsecretaría llamada de Mujer y Solidaridad Social. En 1991 se convirtió en Consejo Municipal de la Mujer en el ámbito de la Secretaría de Promoción Social.

Hasta aquí hemos descrito lo sucedido en el campo de las políticas sociales cuando la ciudad dependía políticamente del gobierno nacional. En los siguientes capítulos se analizan los cambios introducidos a nivel institucional y en la orientación de las políticas sociales cuando la ciudad adquiere su autonomía.