

Golbert, Laura. Capítulo 6. 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 6

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

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

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap06.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>

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

En el momento en que se inició esta investigación, la Secretaría de Promoción Social se dividía en dos subsecretarías: la de Gestión de la Acción Social y la de Promoción y Desarrollo Comunitario. De la primera dependían las direcciones de Programa Social a Mayores (PROSOMA), Atención a la Tercera Edad, Asistencia Comunitaria y Asistencia al Menor y la Familia. La segunda incluía las direcciones de Juventud, Deportes, Políticas Sociales y Mujer. Salvo la Dirección de Atención a la Tercera Edad y la de Políticas Sociales, el resto existía con anterioridad a la gestión de De La Rúa. La Dirección de Tercera Edad era un desdoblamiento del Área de Atención a los Adultos Mayores que tradicionalmente sólo se dedicaba a la internación de aquellos ancianos que no tuvieran contención familiar. La de Políticas Sociales, si bien era nueva, era tributaria del área de Servicios Zonales, mientras que la Dirección de la Mujer sufrió un cambio institucional pues, como se mencionó, anteriormente existía el Consejo de la Mujer. En cuanto a la de Deportes, la novedad fue su incorporación a la Secretaría de Promoción Social.

De cada una de estas direcciones generales dependían a su vez una serie de direcciones y departamentos. Las dos subdirecciones no

tenían el mismo peso institucional. La primera, que agrupaba a veinte de los treinta y cuatro programas existentes y participaba en más del 65% del gasto, quedó a cargo de una persona del partido gobernante.

De la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, que constituyó el embrión de la Secretaría, dependía el Departamento de Programación y Control. Dado que este organismo históricamente elaboró información para esta Subsecretaría por ser la única existente, al momento de la investigación seguía recogiendo información estadística sólo sobre los programas que ahí se gestionaban, mientras que las acciones realizadas por la otra Subsecretaría no contaban con un registro parecido¹.

La Secretaría trabajaba con los Centros de Gestión y Participación, instituciones surgidas durante la administración del radical Facundo Suárez (1986-1989), cuando comienza el camino hacia la descentralización de la gestión municipal. Estos centros sustituyen a los viejos Consejos Vecinales.

LOS RECURSOS HUMANOS

La Secretaría de Promoción Social absorbe sólo el 3% del total del personal del Gobierno de la Ciudad, mientras que Educación recluta el 53% y Salud el 29%.

El 59% del personal de la Secretaría de Promoción Social tiene más de 40 años, el 13% está incluido en la franja etárea de 21 a 30 años, y el 28% se halla comprendido entre los 31 a 40 años. Esta estructura etárea envejecida es similar a la del conjunto del personal del Gobierno de la Ciudad.

Son más mujeres que hombres quienes trabajan en la Secretaría de Promoción Social: el 61,2% del personal es de sexo femenino. En cuanto al nivel de calificación, el 50% del personal de planta de la Secretaría tiene hasta primario completo y sólo un 15% alcanzó estudios universitarios. Como se puede observar en el siguiente cuadro, estos niveles no son muy diferentes a los del total del personal del Gobierno de la Ciudad, exceptuando los empleados de Salud y Educación, cuyas calificaciones son, lógicamente, más altas.

¹ Existe, sin embargo, una propuesta de informatizar el conjunto de la Secretaría con un sistema semejante al que funciona a nivel nacional.

Cuadro 1

Distribución de los agentes del Gobierno de la Ciudad según nivel educativo - Año 1997 (en porcentaje)

Organismo	Agentes según nivel educativo					
	Ninguno	Primario	Secundario	Terciario	Universitario	Postgrado
Secretaría de Promoción Social	2	48	24	11	15	1
Total Gobierno de la Ciudad	2	40	34	10	13	0

Fuente: Censo del Personal (SIDAPA), Gobierno de la Ciudad.

En cuanto a su distribución entre las distintas dependencias, tal como se muestra en el Cuadro 2, se puede observar que el personal asignado a la Dirección del Menor y la Familia, Tercera Edad y Deportes representa cerca del 73% del total. Las direcciones más nuevas, como Políticas Sociales, Juventud y Mujer, tienen sólo el 8% del total de los recursos humanos de la Secretaría. Esta distribución del personal responde a la cantidad de programas que gestionan las distintas direcciones o al tipo de acciones que llevan a cabo, como la atención de los geriátricos, que demandan más personal.

Cuadro 2

Personal de las distintas direcciones de la Secretaría de Promoción Social según sexo - Año 1998

Dependencia	Total		Sexo		
	Personal	%	Femenino	Masculino	Sin dato
Total general	3.309	100,00	2.027	1.280	2
Legal y Técnica	32	0,97	18	14	
Parque Ciudad	178	5,38	58	120	
Subsecretaría de Acción y Gestión Social	33	1,00	15	18	
Control y Gestión Administrativa	199	6,01	83	116	
Acción Comunitaria	151	4,56	80	71	
Menor y Familia	770	23,27	601	168	1
Tercera edad	1078	32,58	716	362	
Subsecretarías Promoción y Desarrollo Comunitario	48	1,45	24	24	
Deportes	548	16,56	218	329	1
Políticas Sociales	109	3,29	87	22	
Mujer	134	4,05	112	22	
Juventud	29	0,88	15	14	

Fuente: Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad.

Al analizar la distribución del personal de acuerdo con su nivel educativo, se puede observar que estas nuevas direcciones son las que presentan una mayor proporción de personal con estudios universitarios completos. En la Dirección de Políticas Sociales más de la mitad del personal tiene título universitario. Por su parte, las Direcciones de la Mujer y de Juventud también cuentan con gran cantidad de personal con nivel universitario. Es en Tercera Edad donde hay, comparativamente, menos universitarios y donde el peso del personal que sólo ha completado la primaria es mayor. Este sector es también el que en términos comparativos tiene mayor cantidad de personal con estudios de postgrado. Es que en este sector se necesita personal con distinto tipo de calificación para la atención de los institutos geriátricos.

Estas diferencias en cuanto a la calificación del personal se deben a que en las viejas áreas predomina el antiguo personal de la Secretaría, mientras que en las nuevas se incorporaron recursos humanos más calificados, aunque en su gran mayoría en carácter de contratados y no como personal de planta.

La planta permanente del personal del Gobierno de la Ciudad está congelada desde 1992, una de las razones que explican su longevidad. Como consecuencia de esta situación se observa una tendencia leve a la reducción del personal por retiro previsional.

El Jefe de Gobierno no se propuso una política de cambio en este sentido. Lo que se hizo fue contratar nuevos agentes, provocando en muchos casos superposición de funciones. Las personas contratadas de confianza política o personal eran las que finalmente se encargaban de tareas que por reglamento debían realizar los viejos funcionarios.

Cuadro 3

Empleados según nivel de instrucción por dependencias de la Secretaría de Promoción Social - Año 1998

Dependencia	Total General	Empleados por nivel de instrucción						
		Ninguno	Primario	Secundario	Terciario no univ.	Universitario	Postgrado	Sin datos
Total General	3.309	52	1.550	736	339	517	35	80
%	100,00	1,57	46,84	22,24	10,24	15,62	1,06	2,42
Legal y Técnica	32	0	4	20	5	2	1	0
Parque Ciudad	178	9	85	64	10	5	1	4
Subsecretaría de Acción y Gestión Social	33	0	5	14	1	6	1	6
Control y Gestión Administrativa	199	2	124	55	3	11	0	4

Cuadro 3 - continuación

Dependencia	Total General	Empleados por nivel de instrucción						
		Ninguno	Primario	Secundario	Terciario no univ.	Universitario	Postgrado	Sin datos
Acción Comunitaria	151	3	54	47	13	33	1	0
Menor y Familia Tercera edad	770	16	388	150	48	157	5	6
Subsecretarías Promoción y Desarrollo Comunitario	1.078	12	608	198	54	132	19	55
Deportes	48	0	14	19	4	10	1	0
Políticas Sociales	548	9	203	108	188	36	1	3
Mujer	109	0	19	13	1	75	0	1
Juventud	134	1	40	37	9	43	4	0
	29	0	6	11	3	7	1	1

Fuente: Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad, Recursos Humanos.

En el caso de los directores generales, todos fueron elegidos por razones políticas, aunque no necesariamente por su pertenencia a la Unión Cívica Radical. Así por ejemplo el primer secretario de Promoción Social y el subsecretario de Promoción y Participación Comunitaria no militaban en las filas del partido radical. Vale la pena aclarar que en el caso de los directores de áreas, si bien la afiliación política tuvo un peso decisivo para su elección, la gran mayoría tenía experiencia previa de gestión en el campo de las políticas sociales.

Cambiar la estructura de planta implicaba una decisión política de consecuencias importantes para el Jefe de Gobierno. Existieron distintas razones para no tomar esta decisión. La primera era no dar una señal de que se quería *arrasar* con los viejos empleados, sobre todo en un momento de altas tasas de desocupación y de baja empleabilidad para este tipo de funcionarios. La segunda, quizá la más importante, era no generar un enfrentamiento con sindicatos poderosos, sobre todo cuando el Jefe de Gobierno intentaba postularse como candidato presidencial. Finalmente, una reforma administrativa lleva su tiempo y puede ser un obstáculo para la acción de gobierno.

Intentar un cambio en el área de recursos humanos en el Gobierno de la Ciudad implicaba enfrentamientos no sólo con el sindicato que agrupaba a los empleados municipales del Sindicato Unido de Trabajadores Estatales de la Ciudad de Buenos Aires (SUTEBA),

sino también con otras corporaciones, como la de los maestros (CTERA) o la Federación de Médicos Municipales, enquistadas en el corazón mismo de la administración. Esta situación fue así descrita por el director de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad: “Éste es un problema muy serio que tiene el Gobierno de la Ciudad, que viene de atrás, y que es muy difícil de cambiar. Este sindicalismo tiene una representación gremial que no se ocupa exclusivamente de las reivindicaciones, sino que está dentro de la gestión, tienen directores. En la administración de la Secretaría de Educación la influencia de los sindicalistas es enorme, no sólo participan de las juntas, y deciden el nombramiento de los docentes, sino que la administración de la Secretaría de Educación es una administración en que la mayor parte de los administrativos son docentes. Y la concepción que tiene el gremio docente (esto se lo escuché decir a la secretaria general de CTERA) es la siguiente: ‘Cómo es esto que funcionarios de la Ciudad van a opinar sobre lo que hace el gremio docente, los que saben qué hace el gremio docente son los docentes’, dice ella. Esto es un equívoco total, porque los docentes saben dar clases, no saben administrar la educación, para administrar la educación tendrían que formarse en administración, pero ellos creen que cuando llegan a un determinado nivel en su carrera tienen que dejar de dar clases y tienen que dedicarse a administrar el sistema. Y no hay nada que los califica para eso, pero así ocurre y por eso pasan las cosas que pasan. En salud pasa lo mismo: la Federación de Médicos Municipales y la Mutual tienen un poder extraordinario. Pero SUTEBA, el sindicato típico conocido como el ‘Sindicato Municipal’, hace exactamente lo mismo: tiene influencia y nombra a los directores, además, tiene un cuerpo de delegados poderoso que le responde” (extraído de la entrevista realizada al Director de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad).

Por otra parte, la realización de un concurso público para ocupar cargos chocaba con otro tipo de dificultades. Intentar modernizar la estructura de planta no sólo implicaba enfrentamientos políticos con el gremio. Además de ser una práctica habitual del partido, había compromisos que cumplir con la militancia, la que consideraba que ahora que su partido había llegado al gobierno ellos debían estar ahí más allá de sus calificaciones personales. Esta creencia se veía reforzada por los retrasos administrativos que tenía la municipalidad para el pago de salarios de las nuevas contrataciones. Como este atraso podía extenderse por varios meses, quien ocupara este cargo debía ser una persona confiable que estuviera dispuesta a aceptarlo.

Es probable que esta situación empiece a cambiar como consecuencia de la aprobación de la Ley 70 de Administración Financiera² que establece nuevos procedimientos administrativos y plantea nuevas modalidades de control en la gestión y evaluación de políticas públicas. Con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo se va a proceder a cambiar no sólo los procedimientos administrativos sino también los sistemas informáticos. Ello supone capacitar a los empleados no sólo en los organismos centrales de la Secretaría de Hacienda, sino en todas las direcciones legales y técnicas de cada una de las secretarías del Gobierno de la Ciudad. Se prevé también la existencia de organismos de control. Sumado a la Sindicatura que ya existe y que tiene funciones de contralor, esta nueva Ley de Administración Financiera crea la Auditoría, que depende de la Legislatura y que ejerce un control autónomo dentro del Poder Ejecutivo. Entonces, la ciudad va a tener organismos de control fundamentales como la Auditoría, la Sindicatura y el *ombudsman*.

2 Esta ley aún no estaba reglamentada.