

Golbert, Laura. Capítulo 11. 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 II

# EL DISCURSO DE LOS FUNCIONARIOS

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

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap11.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>

ANTE LA VARIEDAD de programas cabe preguntarse cuáles fueron los criterios utilizados para mantener algunos programas y/o poner en marcha otros. ¿Se tuvieron en cuenta las nuevas problemáticas sociales para poner en marcha o para mantener programas sociales? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para la toma de decisiones? Para contestar estas y otras preguntas recurrimos a las entrevistas realizadas con los funcionarios –subsecretarios y directores generales– de la Secretaría de Promoción Social.

Todos los entrevistados coincidieron en que el estado de abandono en que se encontraba la Secretaría al momento de asumir la actual administración constituyó un fuerte condicionante para la nueva gestión<sup>1</sup>. Por una parte, señalan la baja inversión en programas sociales con el consiguiente perjuicio para los beneficiarios de estos. No se critica a la gestión justicialista por una mala utilización de los

---

<sup>1</sup> Dado que este capítulo versa sobre el discurso de los funcionarios, se debe considerar que muchas de las opiniones vertidas por ellos no necesariamente se compadecen con lo que realmente sucedió. Cuando se realizó la investigación no fue posible comprobar si realmente, tal como dijeron varios de nuestros entrevistados, faltaban elementos esenciales para el buen funcionamiento de alguna institución en los años de la gestión anterior, o si simplemente se trata de criticar la política llevada a cabo por esa administración.

recursos existentes, sino directamente por la supresión de partidas presupuestarias, que llevó a varias direcciones y programas a un estado de parálisis. Uno de los puntos críticos del balance inicial son las carencias de infraestructura: problemas edilicios, servicios deteriorados, falta de sistemas informáticos y personal insuficiente son algunos de los problemas más mencionados: “Había una enorme desinversión en el área. No había fax en todas las casas para un área que maneja aproximadamente 140 bocas en toda la Capital, que tiene más de 3.000 empleados. Debíamos tener sólo tres fax, una sola fotocopiadora de hacía diez años que casi nunca funcionaba, y no creo exagerar, pero apenas cuatro o cinco computadoras” (entrevista con el subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario).

El bajo presupuesto, la desinversión en los servicios sociales, trajo como consecuencia la caída en la demanda. La gente dejó de petitionar, de concurrir a la Secretaría, ya que sabía que no iba a lograr nada. El cambio en la política de la Secretaría provocó lógicamente un aumento de los reclamos, sobre todo en aquellas áreas que prestan ayuda directa a las personas, como es el caso de la entrega gratuita de medicamentos o de pasajes para los que necesitan volver a sus provincias: “[...] nos contaba la misma gente de la Secretaría: hace tres años atrás acá nunca ibas a ver la cantidad de gente que hoy ves. Hoy por día estamos atendiendo alrededor de cuarenta y cinco familias con necesidades insatisfechas y tendríamos que atender por día diez, doce o quince casos. Hace tres años no se veía eso, ¿por qué? Por la política del intendente que estaba en ese momento, que no tenía o no entregaba remedios. Entonces la gente sabía que por más que viniera acá no había para remedios, no había para pasajes. Volvimos a implementar todo ese tipo de ayuda” (responsable del Servicio de Emergencia Habitacional).

Por el contrario, describen el período comprendido entre 1984 y 1989 (en que la Intendencia de Buenos Aires estaba en manos de la Unión Cívica Radical) como un ciclo en el que se sentaron ciertas bases para encarar diversos planes sociales, bases incipientes y a veces incompletas, pero que en lugar de ser continuadas y completadas fueron generalmente abandonadas.

Además de la ausencia de decisión política y su prolongación en la falta de presupuesto, y del deterioro de la infraestructura, se encontraron con una enorme desorganización, a la que los entrevistados calificaron de *anarquía administrativa*, o lisa y llanamente de *caos de organización*, y que se expresaba en la superposición de pro-

gramas sociales y la baja calidad de servicio: “Con lo que nos encontramos fue con una superposición de programas, recursos que no llegaban con el impacto necesario, mucha fragmentación en la Secretaría y en el conjunto del Gobierno” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

“Una de las cosas que vi cuando llegué fue la falta de información sobre la población beneficiaria actual o potencial de nuestros programas. Recibía información de los que estaba atendiendo y me parecía un espanto cómo llegaba esa información, cómo se procesaba y aún cómo se recogía, sin ningún tipo de posibilidad de que esa sirviera para la toma de decisiones o para la corrección nuestra” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Este desorden administrativo, una de cuyas consecuencias era la falta de control sobre las acciones realizadas, favorecía, de acuerdo con los dichos de los actuales funcionarios, el clientelismo político.

“Creo que hubo seis años de deconstrucción, toda la gestión del peronismo fue ausencia total del Estado en la ciudad, y sobre todo en lo que fue políticas sociales o prestaciones sociales, cualquiera de las dos cosas. La legislación que tenemos vigente en este momento es la legislación que habíamos generado hasta el 89. O sea, la mayoría de los programas que tienen ordenanzas, decretos, que tienen reglamentos, etc., por los cuales podés ejecutar políticas. Cuando llegamos acá nos encontramos con las ordenanzas que nosotros dejamos con el anterior gobierno radical. Hubo seis años de ausencia total de reglamentación y creo que ellos se dedicaron a una política de atender a grupos muy armados que tenían relación con algún tipo de clientelismo. Tuvieron relación con los grupos de las villas, con los grupos comunitarios, pero los programas eran muy cerraditos, muy chiquititos” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

En este escenario, el discurso de los nuevos funcionarios se estructura ante todo como un discurso del orden del *hacer*. Se *hace* y se reflexiona al mismo tiempo en que se *hace*. En ese sentido, el principal mérito consistió en *comenzar a hacer cosas*, teniendo en cuenta el estado de inactividad de la gestión anterior. El hecho mismo de hacer, de poner en marcha programas, iniciativas, acciones concretas, es valorado ya de manera positiva, independientemente de si el resultado final presenta algunas falencias o si en el camino se encuentran trabas o des-

ajustes. La voluntad de hacer es entonces el principal activo de la administración radical: “Creo que hemos definido cuáles son las prioridades y creo que hemos avanzado en tener los programas que necesitamos para darle respuesta a la gente. [...] creo que ha habido una importante voluntad de cambiar las cosas y tener un Gobierno de la Ciudad que funcione. Creo que en general funciona, sobre todo en comparación con la gestión del peronismo” (directora general del Menor y Familia).

¿Hacer para qué? ¿Cuáles eran los objetivos que se perseguían? Si atendemos al discurso, el planteo, y en eso hubo amplio consenso entre los distintos entrevistados, tenía como eje luchar por la inclusión social, por una búsqueda de una mayor equidad: “Había una propuesta en ese momento, que tenía que ver con el discurso de la cuestión asistencial y clientelar: cómo pensar en hacer una política que sin dejar de hacer asistencia, tenga servicios de mayor calidad, y pueda transformarse en un aparato de desarrollo y pueda resolver el problema de la equidad” (coordinador del Programa de Solidaridad y Voluntariado Uno x Otro).

“Lo que nosotros hemos tratado de insistir es el tema central de la promoción de la organización social, insistir en el tema de los derechos humanos” (directora general de Políticas Sociales).

“Programas, acciones, eventos, tenían que ver con una propuesta de promoción y difusión de derechos, con esta idea del gobierno de la ciudadanía plena; el tema de reconocer dentro de la batería de programas, íbamos a tener una cantidad de ellos para asistencia directa, como respuesta al que tiene necesidad hoy; programas que tienen que ver con la inclusión social; que abrieran espacios solidarios y participativos. En los dos primeros años creo que estos cinco ejes fueron algo así como la guía del camino que íbamos a transitar” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Esta última cita resume de manera clara la orientación de la nueva gestión. Equidad –inclusión, integración, participación– y contenidos políticos progresistas –ciudadanía y derechos. ¿Se cumplieron esos principios? ¿Se planificaron acciones como para poder llegar a estos objetivos?

Llevados por el discurso del hacer, no se planificó, no se elaboraron diagnósticos previos. El diagnóstico inicial fue formulado ante todo con criterios extraídos de lo que llamamos discurso del *hacer*. Es

decir, que fue confeccionado en el *día a día*, tal como iban surgiendo los problemas. Los entrevistados relatan no haber utilizado datos estadísticos, ni haber recurrido a metodología especializada, ni haber buscado ayuda en asesorías externas: primaron la *intuición política* y la capacidad de acción en el momento.

“No teníamos datos ni estadísticas. Fue absolutamente un diagnóstico político. Y ése es un déficit que lo tenemos que señalar hasta el día de hoy, con absoluta sinceridad” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Sin embargo, y aunque haya un reconocimiento explícito de la ausencia de información que permita contar con insumos para elaborar un diagnóstico, como consecuencia lógica de la voluntad de hacer, se valora positivamente la existencia de una mayor cantidad de programas y beneficiarios. Lo que parece funcionar como categoría explicativa es la fórmula según la cual *más es mejor*. Es decir, que el aumento cuantitativo de programas y beneficiarios es tomado como un éxito en sí mismo, antes que cualquier otra valoración cualitativa. Aunque por motivos distintos, al igual que en el caso del gobierno nacional, a nivel local la multiplicación de programas parece ser un objetivo buscado.

Pero sin duda el aumento de las necesidades también incidió en esta valoración de que hacer más es hacer mejor. En efecto, el empeoramiento de las condiciones sociales aumentó la presión sobre la Secretaría, que por otra parte era cada vez más visualizada como un lugar en que se atendían los reclamos.

“El que no reconoce que cada año que pasa estamos peor está un poco loco o vive en otro país... hoy el problema mayor que tenemos es con las villas y las casas tomadas... yo como militante trabajé en casas tomadas, iba a una casa tomada en el 85-86 y el 80% trabajaba, tenía trabajo pero no tenían para irse de ahí, pero tenían su trabajo, la señora limpiaba, el señor hacía changas y era gente de trabajo. Hoy vos vas a una casa tomada y son muchísimos más y a su vez la mayoría no tiene trabajo. En las villas ocurre lo mismo. Esto tiene mucho que ver con la delincuencia y con la droga y con todo... no hay contención, el papá no tiene para darle de comer a la familia, ¿entonces qué ocurre? Viene acá, van a los comedores. Las raciones alimentarias que se reparten crecen año a año. Hoy se reparten, si no me equivoco, 13.500 raciones... Entonces lo que está aumen-

tando es el nivel de pobreza. Pero por otro lado, también hay que reconocer que desde el Gobierno de la Ciudad lo que intentamos es realmente implementar los programas, digamos, no dejarlo ahí y [...]” (responsable del Servicio de Emergencia Habitacional).

Las modalidades de la toma de decisiones conspiraron contra el ordenamiento de los programas, y también contra la posibilidad de diseñar una política consistente con estos objetivos. Es que las decisiones sobre qué hacer, qué tipo de acciones impulsar, son tomadas en su mayoría desde las direcciones generales. Lógicamente, hay sugerencias o incluso propuestas desde la Secretaría. Pero en su gran mayoría éstas provienen del *staff* de cada una de las direcciones. Las reuniones de gabinete, en las cuales participan el secretario con todos los directores, y que se hacen semanalmente, tienen más el sentido de informar sobre lo que se está haciendo que de consulta o decisión sobre las acciones a tomar.

Que el ámbito privilegiado de toma de decisiones sean las direcciones generales, así como la modalidad de trabajo basada casi exclusivamente en intercambio de información de las reuniones de gabinete, atenta contra la posibilidad de realización de acciones coordinadas y consensuadas previamente. Es probable que la decisión de la última secretaria de mudar su despacho fuera del edificio de la Secretaría, a la que hicimos referencia anteriormente, haya reforzado la autonomía de las direcciones. A veces esta decisión no es tomada en consulta con los funcionarios de la Dirección sino que queda en manos exclusivamente del director<sup>2</sup>.

Paradójicamente, la mayor parte de los entrevistados considera que uno de los grandes ejes de la política social es el de la *transversalidad*. Transversalidad que significa articulación de programas y trabajo en equipo para interactuar en temas comunes. Si bien algunos tomaron la decisión de coordinar acciones no sólo con otras Direcciones de la propia Secretaría sino incluso con otras áreas, como la de Seguridad Ciudadana o la de Trabajo, la mayoría de los entrevistados reconoce que este objetivo no se cumplió. La ausencia de reuniones de lo que podría llamarse el Gabinete Social estaría incidiendo negativa-

---

2 Uno de los entrevistados contó las diferencias entre un director de uno de los centros de atención a los ancianos y el propio director general. El primero opinaba que el responsable del área decidía gastar el dinero en turismo cuando en realidad lo que se necesitaba era cambiar los vidrios para que los *viejos* no se murieran de frío.

mente en la posibilidad de diseñar estrategias articuladas entre las distintas áreas.

Varias son las razones esgrimidas por los entrevistados a la hora de señalar el por qué de la insuficiencia de transversalidad en el trabajo cotidiano. La burocracia es una de ellas.

“Muchos problemas tienen que ver con las estructuras propias del Gobierno. Hay cuestiones burocráticas que son imposibles e insoslayables. El Gobierno de la Ciudad tiene una estructura fija muy difícil de modificar. Muchas veces, por más ejecutiva y operativa que una persona quiera ser, te encontrás con impedimentos, y pasa de escritorio a escritorio y esto no se puede cambiar. Alguna persona una vez me dijo ‘en el Estado lo más importante es hacer bien las cosas y no hacerlas rápido’; me parece que es un poco y un poco. Pero uno de los impedimentos más grandes son estas cuestiones burocráticas que no se pueden superar” (asesor del secretario de Promoción Social).

Para la mayoría de los entrevistados la burocracia es vivida como una *traba* o un *condicionante* para una gestión eficiente. La burocracia es descripta como una *realidad* propia de las estructuras estatales. Esto significa que viene de *mucho antes de 1996*, pero se le adjudica a la actual administración una incapacidad para solucionar o mejorar la situación.

¿A qué llaman burocracia? A aquellos empleados que estaban en la municipalidad, muchos de los cuales ocupan lugares directivos, clave para la gestión de los programas. Es con esta vieja burocracia de la municipalidad, en su mayoría embanderada con el Partido Justicialista, con sus propias reglas y con modos de funcionamiento específico, con la que hay que trabajar y también negociar día a día.

Negociación inevitable dada la decisión del Jefe de Gobierno de no modificar esta situación, de mantener en sus puestos a los que provenían de la administración anterior. La decisión de no enfrentar a gremios poderosos como los que tienen injerencia en la municipalidad respondía básicamente a dos razones. Una de ellas era no dar la sensación de que el nuevo gobierno venía a *arrasar*. La segunda, y quizá más importante, era la aspiración del Jefe de Gobierno a la Presidencia de la Nación. En estas circunstancias priorizó no enfrentarse con los poderosos gremios de la municipalidad.

Esta decisión tomada por el Jefe del Gobierno de la Ciudad no fue evaluada positivamente por aquellos encargados de la gestión de

las políticas, sino que se la consideró un condicionamiento político a la eficiencia de la gestión. En este contexto hubo que tomar decisiones. Y las soluciones que se buscaron fueron distintas en cada una de las direcciones. Algunos llegaron a acuerdos que trascendieron el ámbito municipal para situarse en el campo de lo político.

“Como el director en la Dirección de programas de apoyo a la población de riesgo es un militante peronista, me senté a hablar con él primero como militante, después como directora general [...] Lo que tiene el peronismo como partido, como movimiento es eso, siempre siguen militando y en algunos casos eso puede perjudicar mi trabajo cotidiano [...] Finalmente, nos hicimos bastante compañeros de trabajo en el sentido de que él me apoyó mucho, tuvimos un tiempo de estudiarnos mutuamente, de desconfiarnos durante tres o cuatro meses, y después nos largamos a trabajar bien” (directora general de Asistencia Comunitaria).

Pero en general se buscó lo que se dio en llamar un sistema de *by pass* o de duplicación de posiciones. No se echaba a nadie pero se ubicaba en puestos clave a personas de confianza de los directores. La superposición de lo que podemos llamar capas burocráticas es un tema problemático que toca intereses divergentes (sindicatos, la imagen ante la opinión pública, acuerdos políticos, etc.) y que condiciona el funcionamiento diario de la administración.

“Cuando asumimos había como una actitud de, como se decía en esos días, no dar una sensación de ‘arrasar con el botín’. Que la administración pública sea considerada un botín de guerra: entonces sacábamos a todos y poníamos a otros, y esos otros eran los nuestros, no es que fueran los buenos, sino que eran los nuestros. Entonces esa idea también pesó en las decisiones, y otra cuestión que pesó, fue que se designaron funcionarios en lo que se llamaba la Comisión de Enlace con el gremio para, precisamente, ir evaluando la transición [...] Los funcionarios que se designaron no eran funcionarios de ruptura sino más bien de negociación, entonces ése era un mensaje fuerte que se estaba dando, no había margen para hacer borrón y cuenta nueva, salvo casos de corrupción [...] Había un temor al peso de los sindicatos, de los gremios. Finalmente, no creo que haya sido la política adecuada. Pero creo que fue producto de la necesidad de tener un escenario más o menos tranquilo y, además, por

falta de política propia. [...] Donde sentí que había una persona que no me servía y el gremio la defendía, apliqué una técnica que en la administración pública es muy conocida: la del *by pass*. Cuando una estructura está ocupada por alguien que por alguna razón no lo puedo mover, le pongo a alguien al lado con el título de coordinador, etc. y lo neutralizás y trabajás por esa vía” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Esta cita va más allá de los condicionamientos políticos que se encontraron al comienzo de la gestión: propone la hipótesis de una articulación entre la herencia recibida y las decisiones erróneas de la actual administración. ¿Es posible pensar una administración pública eficiente inmersa en un sistema de *by pass*? ¿Esta superposición no se constituye en una fuente permanente de conflictos que finalmente traba el desarrollo de las acciones?

Pero el problema más importante señalado por muchos de los entrevistados fue la falta de una coordinación política, la falta de una conducción. Una cosa es proponerse actuar contra la exclusión social y otra es armar una estrategia de intervención diseñada en tal sentido. Estrategia que significa trascender las acciones de cada una de las áreas para trabajar de manera coordinada con las distintas áreas de la Secretaría y con otras instancias gubernamentales. Cuando no hay una clara orientación en este sentido, la propuesta de la articulación remite exclusivamente a cuestiones de afinidad personal y de cercanía en los modos de encarar la gestión. Cuanto mayor es la afinidad personal, hay más posibilidad de realizar un trabajo transversal.

Los mismos funcionarios reconocen que la falta de transversalidad genera ineficiencia: el principal problema que causa la falta de articulación entre áreas y programas es la pérdida y el mal uso de recursos, sobre todo económicos, pero también humanos. La falta de transversalidad, es decir, la articulación de programas y trabajo en equipo en temas comunes, es una falencia de la gestión. El fracaso en lograr esta articulación es reconocido por los funcionarios.

“Teníamos reuniones periódicas con los responsables de programas de mi área, pero las abandonamos. Había una gran persistencia en mantener las cosas como individuales y no como transversales [...] lo deseable es que hubiera mucho más, y que fuera una transversalidad programada, prevista como tal y no fruto –no quiero usar la palabra casualidad porque no corresponde– del devenir de la historia o las características de la población a la

que se atiende, porque en definitiva todas esas cosas cuando se parten en sectores, es como querer dividir la acción del hombre en fechas o edades o géneros, o momentos de vida, lo que en realidad no debiera dividirse. Esto lo hablamos bastante con Kohanof y tratamos de encontrar algunas cosas que pudieran definir mejor este dilema que es entre lo horizontal y lo vertical, lo general y lo sectorial, y no hemos encontrado muchas cosas” (subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario).

El primer fracaso, por lo tanto, es epistemológico. Se trata de una indefinición del propio concepto de transversalidad. ¿Cuáles son los temas que se pueden tratar con una mirada transversal, y cuáles no? Al no quedar claro cuáles son los alcances y los límites del concepto, se hace difícil aplicarlo con éxito.

Sin embargo, muchas veces se articulan acciones. Pero esta articulación responde más a la voluntad de los directores que a una política diseñada en este sentido.

Se cuestiona la forma en que se utilizan los recursos y no la insuficiencia de estos. Sobre la cuestión presupuestaria no aparecen demandas explícitas de mayor presupuesto. Se trataría entonces de la necesidad de utilizar mejor, vía la transversalidad, los recursos existentes. Para la mayoría de los entrevistados el principal problema que causa la falta de articulación entre áreas y programas es la pérdida y el mal uso de recursos, sobre todo económicos, pero también humanos: “Yo creo que la municipalidad tiene muchos recursos, lo que pasa es cómo se articulan. Cada uno tiene un rubro presupuestario, hay que articular eso entre secretarías. Yo no tengo en mi rubro Sonidos de Banda, pero sí Cultura; entonces hay que llamarlos y ver cómo compartimos el gasto y ver cómo lo articulamos con otra cosa. Porque recursos hay” (directora general de Políticas Sociales).

Pese a las escasas propuestas de articulación entre las distintas áreas lo que sí funciona es la derivación de los beneficiarios de un programa a otro que brinda otros servicios. Así, por ejemplo, en el caso de la violencia familiar, las mujeres golpeadas pueden recibir contención y asistencia psicológica de parte de la Dirección General de la Mujer, pero en el caso en que fuera necesario se las deriva. En un ámbito donde predomina el discurso del *hacer*, ¿cómo se procesan los distintos problemas sociales?, ¿cuándo se considera que un problema requiere la atención de una política pública?, ¿cómo surgen los nuevos programas? Algún centro de salud para algún tratamiento más

específico. También los Centros de Gestión y Participación son lugares que sirven para informar y orientar sobre los distintos servicios que brinda el Gobierno de la Ciudad.

La respuesta a ese tipo de pregunta debería remitir a un nivel de conceptualización sobre los límites, a un diagnóstico de la situación social y de las posibilidades de la política social, es decir, a un reconocimiento de lo que falta hacer, y por eso mismo, a una definición clara de cuáles son los grupos sociales a los que debería apuntar, las necesidades que falta atender –es decir, los nuevos problemas que requieren de la atención pública– así como las demandas de distintos actores.

Sin embargo, cuando se plantea la pregunta de cómo se identifican las nuevas demandas, las respuestas obtenidas son parciales, fragmentarias: los entrevistados no parecen haber reflexionado previamente sobre esta cuestión. La reflexión es inducida por la misma situación de entrevista, y por ello las respuestas obtenidas son grandes enunciados generales algo vagos o a la inversa, pequeños ejemplos puntuales carentes de universalidad. Así como observamos una cierta improvisación a la hora de establecer el diagnóstico de la situación (tanto en el momento de la asunción como en la evaluación transcurridos tres años de gestión), también en la identificación de las nuevas demandas se observa una ausencia de sistematicidad y reflexión.

Más allá de lo señalado, es posible encontrar algunos puntos en común. La mayoría de los entrevistados aduce recurrir a *todos* los medios existentes para identificar el surgimiento de nuevos problemas. En general, las decisiones pasan, más que por diagnósticos previos, por el *olfato* de los funcionarios, por sus *conocimientos del tema* o por situaciones que se imponen por su dramatismo. Una vez armado el programa, depende de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas y lograr su aprobación.

“No hay una vertiente, hay de todo. Nosotros tenemos un equipo de profesionales y como siempre decimos, ‘somos los mejores’ [...] a veces las ideas vienen de afuera. La de créditos de jefas de hogar fue una propuesta que recibimos de una señora muy participante en los movimientos de mujeres [...] a veces, las ideas vienen de distintos lugares. Un día me llamó un medio, no me acuerdo cuál, para decirme que ellos estaban armando un artículo sobre la forma en que la publicidad reflejaba la imagen de la mujer y que en España había un Programa que encaraba el problema así y asá... y bueno, hicimos el comentario [...] y a

partir de ahí empezamos a trabajar en el tema” (asesora de la Dirección General de la Mujer).

Un punto aparte concierne a la relación con los medios de comunicación. La casi totalidad de los entrevistados ve en los medios a un gran agente de *instalación de temas*. La afirmación de los entrevistados coincide con la evolución de los medios en los últimos años. En efecto, de uno u otro modo, y más allá de la valoración de la calidad de la información, los medios otorgan un lugar cada vez más importante a las cuestiones sociales. En los medios gráficos el crecimiento de las secciones de *información general y sociedad*, y en los noticieros televisivos un interés creciente por la vida cotidiana de la ciudadanía –un interés por lo que podríamos llamar *la sociedad civil*– demuestran el incremento del interés mediático por las cuestiones sociales. De allí que la percepción de los entrevistados no sea errónea.

Sin embargo, una vez reconocido el fenómeno, hay diferencias de opiniones sobre los efectos que generan sobre las políticas sociales. Algunos aceptaron activamente el nuevo lugar de los medios. Para este grupo, los medios son motores que identifican y amplifican nuevos problemas sociales, que pueden llegar hasta inducir la toma de decisión de nuevos programas o distintos rumbos en programas ya existentes. Y sobre todo, los medios inducen a la participación espontánea de la ciudadanía<sup>3</sup>.

Un segundo grupo de entrevistados tuvo una posición más crítica frente a los medios. Coincide con el primer grupo en el hecho de que los medios instalan temas y la importancia que han alcanzado como formadores de la agenda de discusión. Sin embargo, consideran que los medios buscan obtener impacto, amplificar los problemas sociales. Para estos entrevistados, la problemática social mediatizada funciona de acuerdo con un modelo diferente –y a veces enfrentado– con el modo de hacer efectivamente política social.

Esa diferencia reside en dos aspectos: las temporalidades y las representaciones. La temporalidad de la imagen televisiva es completamente diferente a la temporalidad de la política. Mientras que la primera se apoya en el impacto de la imagen, es decir, en el efecto inmediato de la velocidad, la lógica política se instala en la duración, en la permanencia, en la extensión. Difiere también en las representaciones.

---

<sup>3</sup> “La que viene de muchos años de ser golpeada tiene miedo. Por eso ver en televisión un programa, darse cuenta de que no es la única, puede ayudarla a tomar la decisión de hacer la denuncia” (de la entrevista con la directora general del Área de la Mujer).

Mientras que la lógica televisiva funciona creando grandes colectivos identificatorios (*el delincuente, los extranjeros, etc.*), las representaciones sociales que se establecen desde la política incorporan todo un abanico de matices ausente en los medios. De allí la posición ambivalente de este grupo de entrevistados: por un lado reconocen el lugar central que ocupan los medios como instaladores de temas sociales, y al mismo tiempo cuestionan los efectos de ese fenómeno.

“Tenemos que ver cómo están trabajando los medios, cómo están haciendo la producción de noticias [...] los noticieros se quedan atrasados. Entonces hay una tendencia a desarrollar historias, como noticias por capítulos. Tiene sus efectos positivos [...] pero también en estos días se está mezclando el tema de la violencia, la legalidad, las villas, los ilegales, la pobreza... meten todo junto y como si faltara algo, ahora ponen la casa tomada [...] Todo eso está bañado por una crisis social, esta cosa de ‘llamo a la televisión y desalojo’, es algo novedoso pero distorsiona las cosas” (de la entrevista con el subsecretario de Gestión de la Acción Social).

“Los medios trabajan con un sólo tipo de joven. Es el joven que delinque. Si vos mirás los diarios ves juventud siempre ubicada en golpeadores o golpeados en los boliches, joven vinculado con el robo, fútbol o la droga o con los asaltos” (de la entrevista con la directora general del Menor y de la Familia).

Las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil son fluidas. El Gobierno de la Ciudad trabaja con distintas organizaciones de la sociedad civil: desde aquellas que dependen de la Iglesia Católica, como Caritas, a organismos internacionales como UNICEF; desde organizaciones prestadoras de servicios a organismos de base.

Pero si bien la Secretaría intenta realizar acciones de manera conjunta, no abandona la responsabilidad que le compete en el bienestar del conjunto de los ciudadanos y de los más carenciados en particular, y tampoco delega su papel en el diseño de las políticas sociales.

Vale la pena señalar que no existen criterios de elegibilidad de estas organizaciones. En general se trabaja con las que tienen prestigio o una trayectoria reconocida. Este criterio, sin embargo, no excluye a otros, algunos de los cuales tienen más que ver con razones de orden clientelista.

¿Cuál es el balance que se hace de la gestión? En términos generales los entrevistados caracterizan la situación actual como modera-

damente positiva. En el contexto socioeconómico existente, y teniendo en cuenta la situación encontrada al comienzo de la gestión, se reconocen el poco margen de maniobra y las dificultades para instalar una política social *progresista*. En buena medida, los dos primeros años de gestión son descriptos como *años de aprendizaje* sobre los que se realiza una serie de autocríticas y cuestionamientos.

En ese sentido, el aspecto positivo de la gestión refiere a lo que anteriormente describimos como discurso del *hacer*. El hecho mismo de hacer, de poner en marcha programas, iniciativas, acciones concretas, es valorado de manera positiva, independientemente de si el resultado final presenta algunas falencias o si en el camino se encuentran trabas o desajustes. Por otra parte, se considera que se han establecido prioridades, se han fijado determinadas metas, aunque se reconoce que esto es insuficiente para conformar una política social coherente y sostenida a lo largo de la gestión.

Ese optimismo general, ligado a la voluntad de cambiar, se matiza con el reconocimiento de que aún restan cosas importantes por hacer. De ahí el balance *moderadamente positivo*.

Entre las cosas que restan por hacer se incluye la política hacia el personal. La decisión de mantener en sus puestos a personal de la gestión anterior fue criticada por muchos de los entrevistados. Esta situación obligó a una serie de negociaciones entre los recién llegados a las tareas ejecutivas y los cuadros preexistentes. En algunos casos estas negociaciones fueron exitosas, en otros se aplicó el sistema de *by pass*: se mantuvo a la persona en el cargo pero se colocó a otra, de confianza, como coordinador, supervisor, etc., que lo neutraliza y quien en definitiva es quien se hace cargo de la tarea. Ésta es la razón por la que en algunas de las Direcciones se trabaja casi exclusivamente con esta gente y no con el personal de planta.

A estos problemas se suman las dificultades típicas de una administración excesivamente reglamentarista atada a los expedientes, que impiden una decisión rápida y eficiente de la gestión.

El fracaso en articular el accionar de las distintas direcciones se expresa en la falta de una política social con objetivos precisos. De este modo, pese a los propósitos enunciados de integración social y a la cantidad de acciones que se llevan a cabo, la percepción de los propios funcionarios es que prevaleció la fragmentación y que no existe una clara orientación política. Así como hubo dificultades en la articulación en el interior de la Secretaría o con otras áreas del gobierno local, los funcionarios no se plantean trabajos conjuntos con el

Gobierno Nacional. En la ciudad, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Nacional no ejecutaba ningún programa, y entre 1996 y 1999 no había ninguna relación con instituciones que naturalmente debían trabajar de manera asociada como el Consejo Nacional del Menor y la Familia. Las razones dadas por los funcionarios de la ciudad se referían a que había demasiadas diferencias ideológicas en el tratamiento del área de minoridad como para que pudiera haber un trabajo en común. Teniendo en cuenta estas diferencias, los funcionarios entrevistados tampoco consideraban necesario promover acciones conjuntas.

Los problemas que enfrenta la Secretaría no pueden atribuirse sólo a dificultades o deficiencias de la gestión. La heterogénea y creciente demanda plantea constantemente nuevas cuestiones. En este sentido hay dos problemáticas que aparecen recurrentemente en las entrevistas, cuestiones que escapan al ámbito de la Secretaría. La primera y más acuciante es el desempleo. El desempleo estructural plantea cuestiones de difícil o imposible solución con programas sociales implementados desde la Secretaría de Promoción Social. Se puede ayudar temporariamente a una persona que no tiene trabajo. La segunda cuestión es la dificultad de acceso a una vivienda digna para personas de escasos recursos. No es del ámbito de la Secretaría la construcción de viviendas. Sólo puede atender, también temporariamente, a las personas que quedan sin techo.

## LO NO DICHO

En ese balance entre crítico y moderadamente optimista hubo silencios, preguntas sin contestar o respuestas poco satisfactorias. Entre esos no dichos elegimos señalar algunos puntos. Y los puntos que se destacan son aquellos que tienen que ver con la posibilidad de construir programas y/o políticas innovadoras frente a la nueva cuestión social que hoy enfrenta el Gobierno de la Ciudad. Son aquellos que tienen que ver con aspectos técnicos básicos que hacen a la gestión y al diseño de los programas.

La falta de evaluación de los programas no es percibida como una falla por todos los directores sino sólo por aquellos que tienen más experiencia profesional. Vale la pena aclarar que en algunos programas se hace algún tipo de evaluación. Para ello se utilizan instrumentos de evaluación propios del grupo que está trabajando. Pero esa evaluación depende más de iniciativas personales que de procedimientos establecidos.

Tampoco se dice nada acerca de la falta de un banco de datos que abarque al conjunto de los programas que operan en la Secretaría de Promoción Social. En este mismo sentido, si bien hubo algunas críticas acerca de la falta de diagnósticos, no se tomaron medidas al respecto.

Se dice poco y nada sobre la distribución del presupuesto pese a que no es equitativa ni entre las distintas áreas ni entre los programas. La decisión de cómo distribuir el dinero parecería quedar en manos del secretario/a.

No hay tampoco una visión crítica sobre la cantidad de programas en vigencia. Una de las posibles consecuencias de esta filosofía del día a día y/o de la ausencia de una coordinación general y de la autonomía relativa de cada una de las direcciones es la superposición de programas con objetivos similares.

Nadie habló de la necesidad de construir un Registro Único de Beneficiarios que permitiría a la Secretaría saber quién está recibiendo qué cosa.

Pese a la baja calificación del personal dependiente de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad, la capacitación del personal a cargo de los programas no es un tema que preocupe a todos por igual. Como en el caso de la evaluación, sólo aquellos que provienen del campo profesional consideran que debe hacerse algo al respecto<sup>4</sup>.

En cuanto a las críticas que se hicieron al gobierno anterior, vale la pena señalar: que en muchos programas, como se señaló en el Capítulo 8, la cantidad de beneficiarios no ha variado entre esta gestión y las anteriores; que como en la gestión anterior, el actual Gobierno de la Ciudad autónoma tampoco tuvo preocupación por mantener una normativa como la realizada en la administración del período 1984-1989, y muchos de los programas nuevos tampoco tienen la reglamentación correspondiente; que en los años del anterior gobierno se pusieron en marcha una serie de acciones que en muchos casos hoy se continúan. Se critica la baja actividad de la anterior gestión, la falta de insumos necesarios para determinadas actividades, y no se reconoce la incorporación de nuevos programas.

---

4 "Yo había sobrestimado demasiado lo que el personal de Servicio Social sabía teóricamente sobre el tema ciudadanía, por ejemplo. Entonces organizamos una capacitación interna que duró dos meses. Al cambiar la capacitación interna nos dimos cuenta de que realmente ésta era una instancia muy necesaria porque entonces, después de la capacitación, cada servicio se puso a pensar cómo lo iba a hacer en el terreno de una manera más concreta. Tenían los conceptos teóricos y los conocimientos de dónde estaban asentados" (de la entrevista con la Directora General del Políticas Sociales).

## CONCLUSIONES

En el momento de escribir las conclusiones, vale la pena recordar las preguntas que nos planteábamos al comienzo, orientadas por la significación de la autonomía política lograda por la Ciudad de Buenos Aires en el diseño y ejecución de las políticas sociales. Más específicamente, sobre su incidencia en las capacidades para hacer frente a las nuevas problemáticas sociales.

En la trayectoria histórica de la Secretaría de Promoción Social resalta un período por su capacidad para diseñar abordajes innovadores. Fue el momento en que la Argentina recupera la democracia, luego de largos años de dictadura militar, cuando se producen los cambios institucionales y la puesta en marcha de los programas más innovadores de los últimos veinte años de la Secretaría de Promoción Social. Sin embargo, menos de una década más tarde, en 1996, cuando la Ciudad consigue su autonomía, los funcionarios que asumen el Gobierno de la Ciudad encuentran un organismo devastado, con programas de baja cobertura, con muy pocos recursos para hacer frente a los nuevos y crecientes problemas sociales que enfrenta ahora la ciudad.

Es que en ese corto período hubo marchas y contramarchas: se cerraron viejos programas y se incorporaron otros, superponiéndose en algunos casos los nuevos con los otros todavía vigentes. Hubo también algunos cambios en la organización de la Secretaría, pero estos no fueron acompañados por una mejora en sus capacidades institucionales y de gestión. No hubo preocupación por el aumento del presupuesto, por la calificación de su personal, por establecer reglas de juego estables o por la evaluación y mejoramiento de la calidad de sus acciones. En otras palabras, no se consideró que contar con estas capacidades significaría una mejora en el funcionamiento de la Secretaría y que ello redundaría en una mejora en la calidad de las prestaciones y en programas adecuados y sustentables en el tiempo.

El primer gobierno elegido directamente por la ciudadanía porteña, de un signo político distinto al del Partido Justicialista que gobernó la ciudad desde 1989, tampoco consideró las cuestiones institucionales como un problema a resolver en lo inmediato, sino que privilegió el idear nuevos programas, el poner en marcha acciones. Esta decisión puede entenderse por la situación en que se encontraba una parte creciente de la población de la ciudad como consecuencia

del vertiginoso aumento del desempleo, la precarización laboral y la caída de los salarios.

Mejorar el funcionamiento de la Secretaría para de esta manera mejorar la calidad de las prestaciones, diseñar una política que atendiera con eficacia las nuevas demandas estableciendo articulaciones con otros programas y con otras áreas de gobierno que potenciaron a estas acciones y que permitieran reasegurar así la sustentabilidad de las acciones emprendidas, implicaba esfuerzo y tiempo. No fue éste el camino que se eligió. Ante los urgentes y crecientes reclamos que día a día desbordaban a la Secretaría, se optó por enfrentar y atender la emergencia, poniendo en marcha nuevas acciones, sin mejorar la calidad de la organización heredada.

Tomados caso por caso, muchos de los programas eran adecuados para paliar las consecuencias del proceso de exclusión social, que ahora llegaba a Buenos Aires con fuerza desacostumbrada. Nos referimos a programas que, como los destinados a las mujeres jefas de hogar, a los chicos de la calle, a los que perdieron su vivienda, pueden ser considerados como innovadores en la medida en que el diseño elegido resultaba adecuado y novedoso ante situaciones sociales de magnitud e impacto desconocidas.

El Programa Sin Techo es, en este sentido, paradigmático. Si bien fue creado para hacer frente a una emergencia, lo cierto es que no se limitó a brindar una asistencia inmediata sino que se establecieron mecanismos para ayudar a la reinserción social de las personas que estaban viviendo en la calle. Otro ejemplo: en el área de infancia, a diferencia de la orientación prevaleciente en el ámbito nacional, la Ciudad de Buenos Aires comenzó a trabajar en el diseño de una política de protección integral acorde con la Convención de los Derechos del Niño, que incluyó la creación de las defensorías de derechos para los niños/as.

La ejecución de estos programas obedeció más a iniciativas valiosas pero aisladas de determinados funcionarios que a una política planificada. Si bien el gobierno local declaraba su compromiso de trabajar por una sociedad más integrada y equitativa, la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad –tal como sucedió en el gobierno nacional, administrado por un partido de signo político distinto al del nivel local– no supo o no pudo elaborar una política de gobierno acorde con la nueva cuestión social que afectaba a buena parte de la población de la ciudad. Sí logró conferir mayor dinamismo a la gestión, modificar algunos rumbos impuestos por la anterior

administración, y poner en marcha algunos programas más acordes con su propuesta discursiva.

¿Qué ocurrió para que este discurso novedoso, esta orientación basada en la promoción de derechos coherentes con la Constitución local, no lograra plasmarse en acciones que permitieran un desempeño de la Secretaría radicalmente distinto al de la anterior administración?

No fueron razones presupuestarias las que explican la decisión de no cambiar demasiado el rumbo heredado. Al poco tiempo de asumir, el gobierno encabezado por De la Rúa logró mejorar la situación fiscal llegando incluso a alcanzar superávit. Pero la Secretaría de Promoción Social mantuvo el mismo nivel de participación en el presupuesto, que históricamente rondó el 3% del total del gasto. Sólo en el último año analizado la Legislatura votó un pequeño incremento presupuestario, que no logró mejorar la participación relativa de la Secretaría en la estructura de gasto del gobierno: puede sospecharse que esta decisión estuvo más asociada a la cercanía de la elección nacional, en la que el Jefe de Gobierno participaba como candidato a la presidencia, que a una conclusión derivada de un análisis de las condiciones socioeconómicas en que se encontraba una buena parte de la población. Tomar la decisión de no aumentar de manera significativa los recursos y herramientas de la Secretaría de Promoción Social en una situación de crecimiento de la pobreza y de aumento del desempleo está indicando que el Gobierno de la Ciudad no colocó los problemas sociales en un lugar prioritario de su agenda. Está indicando también la baja incidencia de la Secretaría en las decisiones del Gobierno.

Tampoco se pueden aducir razones de naturaleza política o de bloqueo por parte de la oposición. El gobierno no solamente podía exhibir la legitimidad del voto otorgado por los habitantes de Buenos Aires, sino que también contaba con el apoyo de una parte sustancial de la Legislatura porteña. En esos años se forjó la Alianza entre la UCR y el FREPASO –que contaba con mayoría en el Poder Legislativo– para participar en las elecciones nacionales de 1999. De tal manera que el FREPASO no sólo no iba a obstaculizar la gestión del Ejecutivo, sino que garantizaba un amplio margen de apoyo. Incluso desde la Legislatura de la Ciudad se elaboraron propuestas en consonancia con la postura de la Secretaría de Promoción Social de poner en marcha dispositivos para asistir a los más vulnerables. Por otra parte, la nueva Constitución de la Ciudad establece un marco legal de avanzada en lo que significa la promoción de los dere-

chos sociales y la garantía del acceso a servicios al conjunto de los ciudadanos.

La cercanía de las elecciones nacionales sin duda era una ocasión propicia para darle un mayor dinamismo a los programas e impulsar nuevas propuestas. Sin embargo, esta competencia electoral, en la que el Jefe de Gobierno se presentaba como candidato a la presidencia, atentó contra la búsqueda de una estrategia de más largo plazo. Los tiempos de la política –y más aún en épocas de crisis– no van al compás de los tiempos de una administración que necesita renovarse en sus funciones y en sus herramientas de intervención social. La propaganda electoral, para ser eficiente, necesita contar con resultados visibles en lo inmediato. El cambio en el campo de las políticas sociales, para ser eficiente, necesita contar con esfuerzos, tiempos y recursos sostenidos, y los resultados se ven en el mediano y largo plazo.

Lo sucedido en un tema crucial como es la elección de recursos humanos responsables de la gestión es otro ejemplo de esta compleja e intrincada relación entre la política partidaria y las políticas sociales.

La nueva administración se encontró con un plantel envejecido y de baja calificación. En vez de proponerse una renovación del personal, se limitó a incorporar funcionarios de su confianza en los cargos de mayor jerarquía, manteniendo las viejas estructuras y superponiendo en muchos casos funciones. Si bien este comportamiento no resulta una novedad, ya que los anteriores gobiernos habían optado por una estrategia similar, lo cierto es que esta decisión fue contraproducente para una buena gestión de los programas: se aumentó el gasto en personal y se multiplicaron las trabas burocráticas. En este sentido, la Secretaría de Promoción Social no logró diferenciarse de las modalidades organizativas de la administración pública nacional responsable de la formulación y ejecución de políticas y programas sociales, que también se caracteriza por sus dificultades para la articulación, superponiendo programas y duplicando funciones, y en donde “los mecanismos de coordinación interinstitucionales e interjurisdiccionales establecidos han demostrado en la práctica escasa continuidad y eficiencia” (Martínez Nogueira, 1996).

No haber querido innovar en este tema se debió en parte a la decisión de no presentar batallas y evitar enfrentamientos con las distintas corporaciones y grupos que de una manera u otra participan en el gobierno local y que son capaces de dar un duro combate

en defensa de sus reivindicaciones gremiales y/o profesionales, sobre todo ante la inminencia de las elecciones. Pero en segundo lugar, porque se decidió premiar a los militantes del partido incorporándolos a la gestión sin importar demasiado su idoneidad o calificación técnica. Privó la lógica partidaria sobre la racionalidad burocrático-administrativa.

El mecanismo de toma de decisiones acentuó las debilidades institucionales de la Secretaría. Las decisiones acerca de las acciones a realizar quedan casi exclusivamente en manos de los directores de cada área. Muchos de los programas implementados fueron iniciativas de cada una de las direcciones, iniciativas que en su gran mayoría no surgen de estudios previos o de los reclamos de la gente, sino de la intuición o la creencia en lo que se debía hacer. Por otra parte, esta modalidad de gestión, en la cual las Direcciones Generales se convirtieron en una suerte de feudos, dificultó la tarea de articular acciones y programas no sólo entre las distintas áreas del gobierno sino también en la propia Secretaría de Promoción Social.

En el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, haber logrado la autonomía política no significó entonces cambiar viejas prácticas de funcionamiento de la Secretaría, prácticas que se convirtieron en un obstáculo para mejorar no sólo la calidad y la eficiencia de los programas sino también para diseñar una política consistente con el discurso a favor de acortar las brechas sociales y revertir el proceso de exclusión social. La despreocupación de los funcionarios por algunos temas claves para la gestión como la articulación de programas, la capacitación del personal, la elaboración de diagnósticos previos a la puesta en marcha de un programa, la ausencia de un sistema de evaluación y monitoreo o incluso de estadísticas confiables, el establecimiento de normas de procedimiento y controles transparentes que agilicen y no dupliquen la tarea, son indicadores de la poca importancia que los funcionarios otorgaban a estos temas.

En el momento de escribir estas conclusiones la situación social de la ciudad, como la del resto del país, se agrava día a día. En estas circunstancias, la Secretaría de Promoción Social, responsable de la atención de los pobres, ¿repetirá comportamientos institucionales como los aquí descritos? De ser así, ¿podrá hacer frente a las exigencias de una demanda creciente? ¿Podrá garantizar el tipo y la calidad de asistencia y protección que necesitan los grupos más vulnerables? Las acciones puestas en marcha ¿podrán cubrir al conjunto o, al menos, a una parte considerable de la población afectada?

Si la experiencia que aquí hemos relatado nos enseña algo, es que un organismo con escasos recursos y capacidades, con reglas de juego inciertas, en un momento de agudización de la crisis social, puede tener serias dificultades para sostener programas que brinden prestaciones de calidad y sostenidas en el tiempo. El resultado será la profundización de la brecha social existente entre los que pueden acceder a otros servicios privados supuestamente de mejor calidad, y los beneficiarios de estos programas que no tienen posibilidad de elección. Es decir, que el organismo destinado teóricamente a mejorar las inequidades o fallas del mercado puede no ser una solución para los que menos tienen, sino convertirse en parte del problema.

En definitiva, para poner en marcha una política social no bastan las buenas intenciones o la voluntad política: es necesario contar además con capacidad de planificación y de ejecución para llevarla a la práctica.