

Golbert, Laura. Introducción. 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.

## INTRODUCCIÓN

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

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Intro1.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>

EN 1996 BUENOS AIRES se convierte en una ciudad autónoma. Y lo hace en un momento de profundo cambio social. La Argentina de hoy no es la misma que aquella de los cincuenta, cuando el rasgo sobresaliente del país era el de una fuerte movilidad social. En un mundo donde los hijos de los inmigrantes no encontraban vallas para el ascenso social, Buenos Aires presentaba, quizás más que ninguna otra ciudad del país, una estructura de oportunidades que permitía concretar este anhelo de movilidad social. Una ciudad diferente de otras latinoamericanas desde su estética hasta su estructura social.

En las postrimerías del siglo aún se mantiene vigente el recuerdo de haber sido la ciudad de la integración y del ascenso social. Sin embargo, Buenos Aires no pudo escapar del proceso socioeconómico que, desde mediados de los setenta, viene cambiando la fisonomía del país y cuyos indicadores más dramáticos son el aumento de la pobreza urbana y una alta tasa de desempleo. Proceso que impacta no sólo en sus habitantes sino que incluso incide en el espacio urbano. En efecto, las diferencias sociales han impuesto una marca espacial. El sur y el norte de la ciudad muestran dos realidades diferentes. Pero las diferencias sociales no sólo dividen a la ciudad en dos, sino que se extienden a lo largo y a lo ancho de la ciudad. Mientras sus habitantes

más pobres deben vivir en hoteles y pensiones o adoptar la estrategia de tomar casas abandonadas, los más pudientes eligen vivir en barrios cerrados. Una ciudad en la que avanza la violencia y en la que sus habitantes, cada vez más, buscan seguridad a través de rejas o guardias privados. Pero también es una ciudad que está provista de una oferta considerable de servicios públicos de calidad y cuyos indicadores socioeconómicos -mortalidad infantil, tasa de desempleo, niveles de pobreza- presentan un mejor comportamiento que en el resto del país. Una ciudad que, por el alto nivel de ingresos de muchos de sus habitantes, tiene una capacidad de recaudación impositiva muy alta.

En este escenario, Buenos Aires adquiere autonomía política. Por primera vez desde su creación puede elegir su propio gobierno con independencia del gobierno nacional. Para algunos políticos conseguir la autonomía era una condición necesaria para solucionar los problemas de la ciudad. Pero el legado institucional ¿no pesa a la hora de diseñar nuevos abordajes? ¿O sólo haber logrado la autonomía coloca a la ciudad en mejores condiciones como para enfrentar los nuevos problemas sociales? Si es así, ¿cuáles fueron las intervenciones puestas en marcha para atenuar las marcadas diferencias sociales que llevan progresivamente a separar cada vez más a los barrios pobres de los más ricos, a poner vallas materiales entre unos y otros? ¿Cuán innovadoras son las políticas sociales en función de la nueva problemática social que hoy enfrenta la sociedad?

Cuando hablamos de una política innovadora lo hacemos en un doble sentido. Por una parte, en cuanto a su adecuación a la nueva problemática social. Si estamos ante nuevos problemas, no se deberían repetir los diseños que tradicionalmente se utilizaron para la atención a los sectores más carenciados, como sucedió en otros países que enfrentan problemáticas similares.

El otro aspecto que nos interesa destacar es el marco institucional en que se inscribe este modelo. Es que además de la orientación de los programas y su adecuación a la nueva problemática social, se deberán tomar en cuenta otras variables que inciden en los resultados. Si en la elección de los responsables de los programas se privilegian los *saberes técnicos* sobre las relaciones partidarias, si se establecen reglas de juego conocidas y aceptadas por todos los que de alguna manera participan en el diseño y ejecución de los programas, si se asegura una partida presupuestaria y se diseñan líneas de intervención acordes con la magnitud de las problemáticas sociales, si se insiste sobre la transparencia de la gestión y el monitoreo y evaluación de los

programas se obtendrán mejores resultados que si se sigue considerando a las políticas sociales con los criterios tradicionales.

El análisis de estas cuestiones forma parte de este estudio. Estudio realizado en 1999 y que se focalizó fundamentalmente en la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad, por tener a su cargo el diseño y la puesta en marcha de los programas destinados a los sectores más carenciados de la población porteña.

Para recabar la información necesaria para cubrir los distintos aspectos de la investigación se siguieron los siguientes pasos:

1. Revisión de la bibliografía existente sobre la historia socioeconómica de la ciudad.
2. Análisis de los programas que se están implementando y de otra documentación existente referida al diseño y/o gestión de estos programas.
3. Seguimiento periodístico de distintos diarios de distribución nacional durante la gestión de gobierno así como del material elaborado por las distintas áreas de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad.
4. Entrevistas semiestructuradas y en profundidad a los responsables de la selección de los programas, y a los funcionarios que tienen a su cargo su implementación y/o evaluación. Se realizaron entrevistas con funcionarios y ex-funcionarios de la Secretaría de Promoción Social así como con responsables de las áreas de Recursos Humanos y de Hacienda.
5. Entrevistas semiestructuradas y en profundidad con representantes del Poder Legislativo para examinar el destino de las iniciativas surgidas en la Legislatura en el campo de las políticas sociales así como la injerencia de ellos en el diseño y seguimiento de los programas. Análisis de las propuestas del Poder Legislativo.
6. Análisis de la información sobre ingresos y gastos del Gobierno de la Ciudad, en particular de la Secretaría de Promoción Social. Se trabajó con información oficial y no publicada.

En el primer capítulo del libro se puede leer una breve síntesis de la historia socioeconómica de la Ciudad de Buenos Aires. Este recorrido histórico permite realzar las diferencias ocurridas en los últimos años y, por lo tanto, comparar el comportamiento de las políticas sociales en situaciones socioeconómicas diferentes.

Seguidamente se analizan las posturas sostenidas por distintos autores y/o instituciones que formaron parte del debate argentino en la última década ante los cambios socioeconómicos ocurridos en los últimos años. La pregunta que guía este capítulo es cuánto se tradujo este debate en el diseño de las políticas sociales a nivel nacional y local.

Si estamos intentando analizar cuánto incidió la autonomía política lograda por el gobierno local en el diseño y puesta en marcha de políticas sociales, resulta necesario conocer la orientación de las políticas sociales a nivel nacional. Por esta razón, el Capítulo 3 está dedicado a caracterizar la política social que llevó adelante el gobierno nacional en los años que abarca el estudio.

En los capítulos siguientes comienza el análisis de lo sucedido en el gobierno local. Análisis que procura recobrar la historia en el supuesto de que la situación institucional en que se encuentra la Secretaría de Promoción Social en el momento en que la ciudad logra su autonomía, incide en las decisiones que el gobierno puede tomar. En primer lugar (Capítulo 4) se analiza la trayectoria del Gobierno de la Ciudad hasta lograr su autonomía. Es aquí donde se describe el proceso político que llevó a la autonomía, la conformación de la legislatura de la ciudad y la aprobación de la nueva Constitución de la Ciudad.

En el Capítulo 5 se describe la trayectoria de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta llegar a su actual conformación. En el siguiente se describe la estructura funcional de la actual Secretaría. Es parte de este capítulo un análisis de los recursos humanos con que hoy cuenta el organismo bajo estudio.

Los recursos destinados por el Gobierno de la Ciudad para la ejecución de las políticas sociales son el tema del Capítulo 7. Aquí se analiza no sólo el presupuesto de la Secretaría, sino del conjunto del Gobierno de la Ciudad en una serie histórica. De esta manera es posible conocer no sólo la participación de la Secretaría en el conjunto del presupuesto, sino también los cambios que eventualmente sufrieron los recursos asignados a este organismo.

El Capítulo 8 trata sobre la orientación que las autoridades trataron de imprimirle a las acciones que se llevaron a cabo desde la Secretaría de Promoción Social en el período bajo estudio. Cuánto de lo que se propuso y cuánto de lo que se hizo se puede corroborar en los siguientes capítulos.

Así, en el Capítulo 9 se analizan los programas llevados a cabo por la Secretaría de manera de poder evaluar no sólo la gestión sino

también la adecuación e innovación de las acciones a las nuevas cuestiones sociales.

Para tomar en cuenta el conjunto de las acciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad en este sentido, en el capítulo siguiente se analiza lo realizado por otras áreas del Gobierno de la Ciudad. Son las destinadas a enfrentar las problemáticas del desempleo y de la seguridad.

El Capítulo 11 está destinado a analizar el discurso de los funcionarios. Aquí se trabajó con las entrevistas realizadas. Los temas abarcados fueron varios. Por una parte, los que competen a su gestión, su opinión sobre lo realizado por el actual gobierno así como el estado de situación existente al momento que Buenos Aires se convierte en Ciudad Autónoma, las dificultades y logros de la gestión, etc.

Además de las conclusiones sobre los resultados del trabajo se incorporó un último apartado de reflexiones generales, derivadas en buena parte del estudio del caso analizado, sobre las dificultades que hoy enfrenta la Argentina para adecuar las políticas públicas a las nuevas problemáticas sociales.

Se incluyen también dos anexos. En el primero se brinda información estadística sobre recursos financieros y beneficiarios de los programas sociales. En el segundo se describen los programas que ejecutó la Secretaría de Promoción Social en 1997 y 1999.

Finalmente, quiero agradecer a las instituciones y personas que colaboraron en la manufactura de este libro. En primer lugar a CLACSO/SAREC que con esta iniciativa de hacer un concurso público en temas de interés social permitió, en la difícil situación que hoy atraviesan las ciencias sociales en la Argentina, promover investigaciones que sin este aliciente no se hubieran realizado. Investigaciones que, según surge de esta propia investigación, no sólo pueden ser valiosas académicamente sino que resultan un insumo imprescindible en el campo de las políticas públicas. En segundo lugar, a todas aquellas personas que aceptaron ser mis entrevistados y de las que aprendí mucho acerca de las posibilidades y dificultades de gestionar políticas sociales. Quiero sobre todo agradecer a Ema Valente, responsable del Departamento de Programación y Control de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, que de manera desinteresada me brindó sus apuntes sobre la historia de la Secretaría de Promoción Social así como información estadística a la que de otra manera no hubiera tenido acceso.

También a Ana Rapoport, Ana Mangialavoro, Damián Tabarovsky, Alejandro Parisi y Daniel Vega quienes me asistieron en distintos momentos de la investigación. Finalmente un reconocimiento a mis colegas del CEDES por el valioso intercambio intelectual que permitió, sin duda, mejorar la calidad de este trabajo.