

---

*PARTE III*

*Políticas sociales y gobiernos locales*



---

*¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?  
El caso del gobierno autónomo de la  
ciudad de Buenos Aires\**

◀ Laura Golbert\*\*

### **Introducción**

**E**n 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 '50 cuando el rasgo sobresaliente del país era el de una fuerte movilidad social. 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 '70, viene cambiando la fisonomía del país y cuyos indicadores más dramáticos son el au-

---

\* Ponencia presentada en el Seminario "Pobreza y Políticas Sociales" realizado en Ciudad de México (28-29 de octubre de 1999) por el Grupo de Pobreza de CLACSO y FLACSO. La autora agradece la colaboración de Damián Tabarovsky y Daniel Vega en la elaboración de la información aquí presentada.

\*\* Licenciada en Sociología. Coordinadora del Programa de atención a niños y adolescentes en riesgo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Investigadora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES-Argentina). Coordinadora del Curso de Políticas Sociales en el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Nacional de San Martín. Ganadora del concurso de proyectos de investigación realizado por CLACSO-ASDI/SAREC sobre "pobreza, desigualdad y desintegración social" (1999).

mento 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, 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 una ciudad que está provista de una oferta considerable de servicios públicos de calidad y cuyos indicadores socioeconómicos (como 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 a fin de solucionar los problemas de la ciudad. Pero ¿es suficiente lograr la autonomía para gobernar la ciudad? ¿Haber logrado la autonomía coloca a la ciudad en mejores condiciones para enfrentar los nuevos problemas sociales? Si es así, ¿qué intervenciones se piensan para atenuar las marcadas diferencias sociales que llevan progresivamente a separar cada vez más a los barrios pobres de los ricos, a poner vallas materiales entre uno y otros? ¿Cuán innovadoras son las políticas sociales en función de la nueva problemática social que hoy enfrenta la sociedad?

Además de la orientación de los programas y su adecuación a la nueva problemática social, tanto el proceso de toma de decisiones como el diseño e implementación de políticas sociales inciden en los resultados alcanzados. Si en la elección de los responsables de los programas se privilegian los “saberes técnicos” sobre las relaciones partidarias; 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. Previamente se describen la situación socioeconómica de la ciudad y las principales cuestiones sociales que ésta enfrenta hoy.

---

## **La situación socioeconómica de la ciudad**

### **La economía**

La estructura económica de la ciudad se ha modificado en los últimos quince años: entre 1983 y 1998 la participación en el PBI local de la industria manufacturera cayó en un 16%, mientras que la actividad financiera y de servicios aumentó en un 23%. Actualmente más de un 80% de la actividad económica se concentra en el sector terciario: finanzas y seguros, servicios profesionales a empresas y particulares, comercio, restaurantes y hoteles. El sector industrial y las construcciones completan el resto de la actividad económica. Dentro de la industria manufacturera ha crecido la importancia relativa de actividades intensivas en mano de obra calificada (editoriales, imprentas, instrumental de alta precisión) y han decrecido las que requieren de trabajadores menos calificados (textiles, curtiembre)

### **La población**

De acuerdo con el último Censo Nacional (1991), a comienzos de los '90 vivían en Buenos Aires casi tres millones de habitantes: alrededor del 9% de la población total del país. Su participación en el total nacional ha venido declinando en las últimas décadas: era de casi 13% en 1970 y del 10,5% diez años más tarde. Mientras la ciudad ha mantenido su población casi estable desde 1947, el conurbano ha pasado de 1.741.338 a 7.969.324 personas. Las proyecciones al año 2000 muestran la persistencia de esa tendencia decreciente como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, tanto vegetativo como migratorio.

Por estas razones, la ciudad de Buenos Aires presenta una pirámide poblacional relativamente envejecida. La población de 65 y más años alcanzaba en 1991 al 16,3% del total, y la proyección para el año 2000 es que esta cifra va a ser superior al 17%. Estos valores son notoriamente superiores a los correspondientes al total del país: en 1995, considerando el total del país, las personas de 65 años y más eran el 8% de la población. La población porteña menor de 15 años, en cambio, no alcanzaba, de acuerdo con el Censo de 1991, al 20% del total, tendiendo a declinar en los años siguientes; mientras que para el total del territorio nacional la participación de este segmento de edad era superior al 30% en 1991. La mediana edad de la población porteña se aproxima a los cuarenta años, mientras que la del conjunto del país es menor a treinta.

La composición por sexo es otra característica en que la población de Buenos Aires difiere del resto del país. En 1991 el índice de masculinidad era de 82,9, mientras que tomando al conjunto del país la proporción era de 96,3 varones por cada 100 mujeres<sup>1</sup>. La relación entre hombres y mujeres en la ciudad tiende a disminuir con el envejecimiento de la población, puesto que es sabido que la sobremortalidad masculina se acentúa en las edades avanzadas.

Buenos Aires fue receptora en el pasado de importantes flujos migratorios, tanto internos como de origen internacional. Aunque este ritmo se fue atenuando sensiblemente, sus efectos son todavía perceptibles si se considera la composición de la población según su origen. El porcentaje de migrantes internos (argentinos nativos no nacidos en el lugar de residencia) era algo superior al del registro nacional en 1991, última fecha censal. En cuanto a los extranjeros, los provenientes de países no limítrofes se aproximaban al 7% de la población, mientras que los de países limeros representaban una proporción menor, cercana al 4%. Hoy día el 23% de los habitantes de la ciudad no son porteños de nacimiento.

La cobertura escolar para los niños entre 5 y 14 años es prácticamente de un cien por cien. En este punto no se diferencia con la del resto del país. Es en los ciclos siguientes cuando comienzan a observarse diferencias: la tasa neta de escolarización media<sup>2</sup> era en 1991 de 82%, y la del total del país era de 59%. Para ese mismo año, la tasa de deserción del nivel primario<sup>3</sup> en la ciudad de Buenos Aires era de 6,32%, mientras que en el total del país ascendía a 19,15%. En la ciudad de Buenos Aires sólo el 0,7% de la población mayor de 10 años es analfabeta. Este porcentaje contrasta notablemente con el de provincias como el Chaco, e incluso otras más ricas, como es el caso de Córdoba. En la primera el analfabetismo de ese grupo etáreo es de 11,31%, en Córdoba del 3,18%, y para todo el país es de 3,68% (Lumi, 1997, p. 11).

En cuanto a la oferta del sistema de salud, también se notan diferencias con respecto al resto del país. Mientras que para cada 100 habitantes del país existen 0,431 camas y en la provincia de Buenos Aires este porcentaje es aún más bajo (0,361), en Buenos Aires es de 0,761<sup>4</sup>. El 64.1% de la población goza de los beneficios de la Seguridad Social, mientras que en el resto del país la cobertura baja al 55,0% (SIEMPRO/INDEC, 1999). Prácticamente toda la población de la ciudad tiene acceso a la red pública de agua.

Hay menos porcentaje de hogares con NBI que en el resto del país. El censo de 1991 registra un 7,6% -alrededor de 230.000 personas- para la ciudad y un 16,5% para el total del país. Estimaciones posteriores realizadas por la Encuesta Permanente de Hogares señalan que a partir de 1995 hubo una mejora: en 1997 sólo el 4,5% de la población porteña se encontraba en esta condición.

Respecto de la pobreza según el ingreso, el porcentaje de población que estaba por debajo de la línea de pobreza alcanzó su valor más elevado hacia 1990, con el 20%, y comenzó a decrecer, considerando el período 1991/1997, hasta el 5,9% (INDEC, 1997).

### **Las nuevas cuestiones sociales**

Pese a que la ciudad no tiene los problemas de pobreza que acusan otras zonas del país, en los últimos años se ha producido una serie de cambios, acorde con las circunstancias que atraviesa la economía argentina. Aumento del desempleo, cambios en la estructura de las familias, mayor segmentación socio-espacial e incremento en la tasa de delincuencia, son indicadores clave de este proceso.

### **Cambios en el mercado de trabajo**

En la última década la tasa de desempleo subió a niveles desconocidos en la historia argentina. En 1995 casi el 20% de la población económicamente activa estaba desempleada. En la ciudad de Buenos Aires, la tasa de desempleo nunca alcanzó este valor: en ese año ascendió al 14,3%.

De todos modos, los indicadores laborales muestran una inquietante realidad:

1. La desocupación se está convirtiendo en un problema estructural, como lo revela el incremento de la población que permanece desocupada por más de un año. Así, si en 1989 era de 1,0%, esta cifra alcanza al 10,7% en 1998 (INDEC, 1997).
2. Crece el empleo informal en el total de los asalariados. Así, mientras que en 1991 el empleo informal alcanzaba al 33% de los trabajadores, seis años más tarde los trabajadores en esta situación representaban el 40%. Por otra parte, en 1997 alrededor del 27% de los trabajadores tenía un empleo precario.
3. El desempleo afectó fundamentalmente a los más jóvenes<sup>5</sup> y a los sectores de más bajos ingresos (ver Cuadro 1). La tasa de desocupación también creció entre los jefes de hogares. Entre 1991 sólo el 2,7% de los jefes de familia estaban desocupados, y en 1997 el 7,5% de los jefes no tenían empleo (INDEC, 1997).

Cuadro 1  
*Ciudad de Buenos Aires*  
*Tasa de desocupación:*  
*población total según quintiles de ingreso per cápita familiar*

Años	1989	1995	1998
Total	5.2	14.3	9.5
Primer quintil	15.3	34.5	18.5
Segundo quintil	6.5	21.3	19.8
Tercer quintil	2.9	13.9	5.0
Cuarto quintil	4.6	9.0	3.0
Quinto quintil	1.7	2.0	2.7

Fuente: SIEMPRO, 1998: p. 56.

### **Cambios en las familias**

A comienzos de la década de los '60, en la ciudad de Buenos Aires sólo el 8.6% de los hogares tenía jefatura femenina; en 1991 esta cifra ascendía al 31,6%, y en 1998 alcanzaba el 34,2%. La participación de las mujeres a cargo de hogares es superior a la del resto del país. En números absolutos, la ciudad de Buenos Aires tiene hoy 388.557 hogares (que reúnen a 607.960 adultos y 121.938 menores de 18 años), en los cuales las mujeres asumen la mayor responsabilidad por el cuidado y el mantenimiento del hogar y de la familia.

¿Cuáles son las características sociodemográficas centrales de estos hogares con jefatura femenina?

- la tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar es de 46,1, y la tasa de desocupación es de 14,0 (en comparación con el 50,8 y el 8,1 respectivamente de los varones jefes de hogar);
- el 25% de las mujeres jefas de hogar tiene entre 25 y 44 años;
- el 10% de las mujeres jefas de hogar tiene primaria incompleta, y el 35% secundaria incompleta (en comparación con el 4,3% y el 33,3% respectivamente de los varones jefes de hogar);
- el 20% de las mujeres jefas de hogar tiene un ingreso per capita familiar ubicado entre el decil 1 y el decil 4 de la distribución (en comparación con el 15,5 de los varones jefes de hogar);

- el 25,4% de hogares con jefatura femenina es monoparental con hijos/as a cargo (en comparación con el 2,3% de los hogares con jefatura masculina en esa misma condición), lo cual en números absolutos significa casi 100.000 hogares y alrededor de 255.000 personas.

### **Segmentación socio-espacial**

Una de las manifestaciones de la creciente heterogeneidad social de la población es la acentuación de las diferencias entre los distintos barrios de la ciudad. Este proceso comienza con la llegada masiva de los inmigrantes a comienzos de este siglo. Es en ese momento cuando los sectores de mayor poder adquisitivo deciden “emigrar” para el norte. “Las antiguas casonas del centro, especialmente las de la zona sur fueron abandonadas por sus propietarios que trasladaron su residencia permanente a las nuevas áreas de clase alta que se edificaron en el barrio Norte y en las antiguas zonas aledañas de quintas (Palermo, Belgrano, Flores)” (Yujnoksky, 1983, p. 452).

El sur quedó para los pobres y los recién llegados. Pero la ciudad no estaba preparada para recibir a sus nuevos habitantes: no había suficientes viviendas ni tampoco la intención política de construir viviendas accesibles para los sectores de menores recursos. El conventillo<sup>6</sup> se convierte así en la respuesta a la demanda de vivienda de este sector social. “Las condiciones de vivienda eran sumamente precarias, no sólo por la antigüedad de la edificación y carencia de servicios públicos y equipamiento interno de las unidades, sino también por las condiciones de hacinamiento y promiscuidad. A fin de siglo cerca de 20% de la población vivía en conventillos” (Yujnoksky, 1983, p. 453).

Entre 1935 y 1960 los migrantes del interior son los que apresuran el proceso de formación del Gran Buenos Aires. Se ocuparon tierras, algunas de manera ilegal, que se caracterizaron por ser bajas y estar alejadas de las avenidas. Estos pobladores encontraban rápidamente ocupación en las nuevas fábricas, con salarios lo suficientemente altos como para adquirir artículos de confort aunque su casa era extremadamente precaria.

Es a comienzos de los años ‘50 cuando las villas miseria<sup>7</sup> comienzan a aparecer en la ciudad. En la década siguiente los migrantes y los sectores más carenciados comienzan a instalarse en hoteles y pensiones. Si bien se supone que ésta era una situación transitoria, mucha gente vive en esas condiciones por años.

En los años ‘70, la última dictadura militar (1976/1983) puso en marcha un plan de radicación de villas de emergencia con relativo éxito: poco a poco, sus habitantes, que fueron expulsados por la fuerza, retornaron a la villa. En el censo de 1980 se registran alrededor de 35.000 habitantes, cifra que prácticamente se duplica quince años más tarde: en 1995 ya hay más de 64.000 personas vivien-

do en las villas de la ciudad, de acuerdo con datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (PNUD/Senado de la Nación, 1999).

La creación de “country clubs” en el norte de la ciudad, que tiene su auge en los ‘80, profundiza las diferencias entre el norte y sur. Los country clubs, que se fueron convirtiendo en lugar permanente de residencia de los sectores de mayores ingresos, se sitúan alrededor de la capital, en un radio que alcanza 40 kms. de distancia y siempre cercano a vías rápidas de ascenso al centro. Torres destaca el gran cuidado de sus espacios internos -viviendas individuales, jardines y espacios comunes de recreación y deporte- y la fuerte vigilancia establecida en los accesos (Torres, s/f: p. 37).

Mientras tanto, en el centro de la ciudad aumentaba el número de casas tomadas. Se trata de usurpación de viviendas abandonadas por distintos motivos: dueños ausentes, juicios sucesorios, edificios en construcción paralizados, propiedad fiscal no utilizada. Si bien su cuantificación es extremadamente dificultosa, no se discute que su número ha ido en aumento (Torres, s/f: p.40).

Conventillos, villas miseria, hoteles-pensión, casas tomadas, la mayor parte ubicados en la zona sur de la ciudad, muestran los déficits habitacionales que todavía hoy tiene la ciudad. Algunos cálculos estiman que más del 10% de la población carece de una vivienda digna (Lourés Seone, 1997: p. 227). De acuerdo con la información elaborada por la Comisión Municipal de la Vivienda, son alrededor de 200.000 las personas que habitan este tipo de vivienda<sup>8</sup>.

La novedad de esta última década es el crecimiento de los barrios cerrados. Custodiados por guardias privados, se caracterizan porque en ellos existe una serie de instituciones como escuelas, iglesias, etc., que permiten que sus habitantes puedan desarrollar sus actividades cotidianas -aunque no necesariamente las laborales- sin necesidad de salir del barrio. Estos nuevos emprendimientos inmobiliarios en la periferia de la ciudad fueron posibles por el crecimiento de las autopistas, que unen muy rápidamente a dichos barrios con la ciudad. De ahí que sea posible residir en ellos, de manera tal que la ciudad se convierte en un lugar al cual se va sólo para trabajar, lo cual supone una transformación territorial importante. Por una parte, ello podría significar una pérdida de recursos para la ciudad, ya que los habitantes de mayor poder adquisitivo se mudan a la provincia. Por otra, distintos autores han señalado las consecuencias negativas -tanto para los sectores de mayor poder adquisitivo como para los de menores recursos- de vivir en barrios socialmente homogéneos.

Es en este contexto que los barrios donde residen los sectores más carenciados se vuelven aún más pobres en recursos. Así, se verán afectados desde el sistema de transporte, los servicios de salud y los establecimientos de enseñanza, hasta los lugares de entretenimiento a los que asisten los pobres. Diferencias que, como se señala seguidamente, se ven reflejadas en distintos indicadores sociales.

En efecto, en el cordón sur, donde vive el 67,1% de los porteños, el porcentaje de población con NBI es del 17,5%, mientras que en el cordón central sólo el 6,7% se encuentra en esta situación, y en el cordón norte el 4,3%. Si bien los excluidos de la escolaridad básica son proporcionalmente pocos, ellos se encuentran en los sectores más carenciados. Los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, la Boca y Mataderos<sup>9</sup>.

Los indicadores educativos, así como los de salud, también muestran diferencias notables entre los distintos barrios de la ciudad. La ciudad de Buenos Aires registra la tasa más baja de mortalidad infantil (11,8 por mil en 1998) del país (Gobierno de la Ciudad, 1998, p. 61). Sin embargo, las diferencias entre los barrios son notables, oscilando entre el 6,5 por mil en la zona norte, lindante con Vicente López, hasta el 18 por mil en barrios vecinos al Riachuelo.

Cuadro 2

*Los tres cordones de la Ciudad de Buenos Aires: algunos indicadores comparados*

	Total de la ciudad	Cordón norte	Cordón centro	Cordón sur
Población total (1)	100% (3.037.000)	25% (759.250)	56% (1.700.720)	19% (577.030)
Población de hasta 18 años (2)	100% (698.400)	25% (171.400)	54% (377.000)	21% (150.000)
% de población con NBI (3)	7,4%	4,3%	6,7%	17,4%
Población hasta 18 años que habita en hogares con NBI (2)	100% (63.700)	13% (8.200)	40% (25.500)	47% (30.000)
Tasa de desescolarización de 6 a 12 años (3)	1,07%	0,9%	0,95%	1,7%
Tasa de desescolarización de 13 a 17 años (3)	12,8%	10,3%	11,0%	21,4%
Repitencia promedio en el nivel primario (4)	2,3%	1,8%	2,0%	3,8%
Repitencia promedio en el nivel secundario (4)	8,5%	7,1%	8,5%	10,7%
Población con educación primaria incompleta (5)	7,5%	5,1%	7,1%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil (5)	12,5 ‰	6,1 ‰	11,2 ‰	19,7 ‰
Participación en el total de muertes porSIDA(5)	100%	19,0%	40,0%	41,0%

Fuente: PNUD/Senado de la Nación, 1998.

### **El incremento de la delincuencia**

Buenos Aires fue, hasta hace unos años, una ciudad relativamente segura. Hoy no sólo aumentó el número de delitos, sino que se observan cambios en el tipo y en los protagonistas de estos hechos de violencia. En efecto, tanto la opinión pública como algunos especialistas coinciden en que en los últimos años ha habido un cambio cuantitativo y cualitativo de las manifestaciones de violencia urbana en la Argentina, y particularmente en la ciudad de Buenos Aires. Los medios difunden la imagen de una sociedad asolada por asaltos que terminan en muerte, adolescentes que delinquen armados, disminución de la edad de inicio en el crimen, e inexplicable y gratuito uso de la violencia.

A las viejas prácticas del delito utilizadas por el crimen organizado, con códigos de comportamiento y de acción estables y previsibles, parecen sumarse estas nuevas acciones delictivas cuya comprensión es indisociable de la de otros hechos que caracterizan a la sociedad argentina de las últimas décadas: el aumento del desempleo y otras formas de deterioro laboral, la creciente desigualdad y segregación socio-espacial, el empobrecimiento de sectores tradicionalmente estables, y las dificultades crecientes de movilidad social, entre otros. En este sentido, se puede considerar a la violencia urbana como el eslabón más débil de un proceso de desintegración social, de una temporalidad y extensión que la incluye pero la excede.

Si bien aún son pocas las investigaciones destinadas a estudiar el tema en profundidad, los datos existentes parecen confirmar este diagnóstico. Además del incremento en el número de delitos, que en su mayor parte se explica por el aumento en los delitos contra la propiedad<sup>10</sup>, en base a la información elaborada por el Ministerio de Justicia de la Nación se sabe que creció la participación de los menores en las causas judiciales, que cerca del 80% de los detenidos lo eran por primera vez, y que muchos de los actos delictivos van acompañados de un mayor uso de la violencia (homicidios en ocasión de robo) (Ministerio de Justicia de la Nación, 1999).

### **La gestión radical**

Cuando De la Rúa<sup>11</sup> se hace cargo del gobierno, los problemas para poner en marcha políticas sociales eran muchos: contratos para la provisión de insumos, comidas y otros excesivamente onerosos, un edificio en mal estado, una estructura burocrática pesada, carencia total de un sistema informático, etc. A estos problemas debe sumarse la deuda contraída por las anteriores administraciones que, si bien comprometía al conjunto de la gestión, incidía particularmente en el área de las políticas sociales. En este campo, discontinuar determinados programas a fin de reducir gastos resulta más fácil que en otras áreas, en las que predominan contratos de cumplimiento más exigible legalmente.

La relación con el gobierno nacional también era un interrogante abierto, sobre todo cuando De la Rúa, a poco de asumir la jefatura del gobierno de la ciudad, se postula como candidato a presidente para la siguiente elección nacional<sup>12</sup>.

En efecto, si bien durante toda la campaña electoral había dicho que no competiría en las elecciones nacionales, a pocos días de realizados los comicios ya comienza a proyectarse como candidato. Mas aún, la conformación de una alianza con otro sector político, el FREPASO, mejoró las chances de la oposición en la contienda presidencial. Como resultado, De la Rúa no es sólo el candidato que gana las elecciones en la ciudad, resultado esperable dadas las simpatías que despertaba entre los electores porteños, sino que inmediatamente se erige como competencia en el plano nacional del candidato del partido gobernante.

¿Cuánto perjudicó esta decisión a la gestión de gobierno? ¿Afectó sus relaciones con el gobierno nacional, teniendo en cuenta que el presidente de la Nación, Carlos Menem, se erigía en ese momento como un contendiente político? ¿Cuánto incidió en su gestión como Jefe de la Ciudad? No es nuestro propósito analizar el conjunto de la gestión radical, sino sólo lo que atañe al campo de las políticas sociales. Pero sí queremos destacar un hecho. La decisión de De la Rúa de ser candidato a la presidencia llevó a que en muchas cuestiones privilegiara esta condición más que la de jefe de gobierno de la ciudad.

Un ejemplo de este condicionamiento fue la decisión de no tocar la “planta” del personal. Desde el punto de vista de la eficiencia, esta determinación no era aconsejable. Se trataba de una estructura envejecida y poco calificada que respondía políticamente más a la dirigencia sindical que al partido gobernante. Pero removerla podía llevar a una confrontación con un sindicato de peso, como es el municipal, con resultados imprevisibles para el gobierno. De la Rúa decidió evitar el conflicto. La estrategia que utilizó fue mantener las cosas como estaban, y convocar a personal de su confianza como coordinadores y asesores, duplicando, en muchos casos, los cargos de mayor responsabilidad administrativa. Es decir, estableció lo que en la jerga de los funcionarios del gobierno de la ciudad se llamó un *bypass*, sistema que en los hechos resulta dispendioso y suma ineficiencias.

## **El presupuesto de la Ciudad**

Cuando De la Rúa asume, la Argentina estaba pasando por un período de recesión económica. Por otra parte, los gobiernos anteriores habían dejado una deuda sustancial. Sin embargo, pese a la recesión, los años posteriores al tequilazo (1995) fueron, para la ciudad, de relativa prosperidad. Esta prosperidad, más el mejoramiento de la administración fiscal y la eliminación de algunas exenciones de ingresos brutos, elevaron los recursos de la ciudad y permitieron cerrar el año '98 con un fuerte ahorro corriente.

Cuadro 3

**Administración Gobierno Ciudad de Buenos Aires**  
**(millones de pesos constantes de 1999)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Ingreso	1.825,8	2.330,7	2.806,7	2.824,7	2.642,2	2.634,2	2.779,6	3.148,7	3.259,1
Total Gasto	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4
Resultado	-33,7	-458,6	-118,1	8,6	-8,5	-229,0	-87,9	262,4	11,6

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

La estrategia elegida desde el '96 hasta junio del '98 fue la de contención del gasto, porque no se tenía certeza de cuál iba a ser el resultado fiscal. Recién en el último año se observó un aumento en el gasto público. En efecto, los \$3.247,4 millones presupuestados para el año 1999 implican un crecimiento con respecto a 1998 del 12,5% y del 74,6% comparados con 1991. A pesar de este aumento, la administración radical arroja un superávit de \$11,6 millones para 1999. Este superávit, sumado al del año 1998, hizo olvidar la deuda de 839,3 millones de pesos en moneda constante de 1999 con la que se encontró el gobernador cuando asumió su mandato.

Si bien el conjunto de los sectores sociales aumentó su participación en los gastos del gobierno -particularmente Salud, Educación y Cultura-, la Secretaría de Promoción Social no se benefició demasiado con este aumento del gasto. Aún cuando en el último año aumentaron los recursos destinados a la Secretaría -la Legislatura aprueba 11 millones de pesos extra para la Secretaría de Promoción Social-, su participación en el conjunto del gasto se mantiene a partir de 1993 entre 2,9 y 3,1%.

Cuadro 4

**Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**  
**Asignación por Finalidad y Función**  
(en millones de pesos constantes de 1999)

Finalidad / Función	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	P.1999
<b>Gobierno</b>	<b>333,8</b>	<b>403,5</b>	<b>439,9</b>	<b>459,2</b>	<b>406,2</b>	<b>392,4</b>	<b>404,9</b>	<b>449,1</b>	<b>521,1</b>
Sector Legislativo	101,8	93,6	116,2	124,4	119,6	117,0	84,0	49,9	54,4
Sector Judicial	11,9	10,3	14,0	16,1	14,7	13,8	13,9	14,3	49,5
Sector Ejecutivo	151,7	151,1	154,9	169,6	197,3	164,3	130,7	162,2	185,6
Aut. De Control Imposit.	60,5	62,0	62,9	72,0	63,8	72,9	175,3	222,4	231,6
Otros	8,0	86,6	91,9	77,1	10,9	24,3	1,1	0,2	0,0
<b>Servicios sociales</b>	<b>1.193,2</b>	<b>2.005,9</b>	<b>2.192,1</b>	<b>2.036,3</b>	<b>1.734,8</b>	<b>1.838,0</b>	<b>1.815,6</b>	<b>1.927,9</b>	<b>2.075,3</b>
Salud	528,4	851,5	1.042,5	1.076,3	782,6	809,3	807,9	848,2	895,8
Promoción Social	71,2	122,6	92,0	87,5	75,6	81,6	87,7	86,5	94,7
Seguridad Social	130,6	265,4	158,8	—	1,9	1,6	1,9	0,0	0,0
Educación	418,2	704,2	795,7	779,6	750,9	806,4	802,4	831,7	886,4
Cultura	17,2	27,0	81,7	71,6	90,2	37,5	103,1	108,8	140,3
Vivienda	27,6	35,1	21,4	21,3	24,2	78,7	11,7	12,4	20,1
Otros	—	—	—	—	9,4	22,7	0,9	40,2	38,0
<b>Servicios económicos</b>	<b>296,7</b>	<b>322,5</b>	<b>274,4</b>	<b>243,0</b>	<b>432,6</b>	<b>498,0</b>	<b>525,2</b>	<b>410,9</b>	<b>519,9</b>
Energía	49,5	83,8	40,7	51,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	225,3	199,3	184,1	155,0	154,5	145,9	61,2	65,7	99,6
Servicios Urbanos	21,6	39,3	44,8	32,6	264,4	337,9	357,1	289,8	345,2
Otros	0,4	0,1	4,7	4,0	13,7	14,1	106,8	55,3	75,1
<b>Intereses</b>	<b>35,8</b>	<b>57,4</b>	<b>18,5</b>	<b>77,7</b>	<b>77,2</b>	<b>134,9</b>	<b>121,9</b>	<b>98,6</b>	<b>131,1</b>
<b>Total de gastos</b>	<b>1.859,6</b>	<b>2.789,3</b>	<b>2.924,9</b>	<b>2.816,2</b>	<b>2.650,8</b>	<b>2.863,2</b>	<b>2.867,6</b>	<b>2.886,4</b>	<b>3.247,4</b>

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

## **La Secretaría de Promoción Social**

Los orígenes de la actual Secretaría de Promoción Social se remontan al año 1919, pero es recién en la década de los '90 cuando termina de conformarse tal como está ahora.

### **La estructura institucional**

La Secretaría de Promoción Social se divide en dos Subsecretarías: la de Gestión de la Acción Social, y la de Promoción y Desarrollo Comunitario. De la primera dependen las Direcciones de Asistencia Social a Mayores, Atención a la Tercera Edad, Asistencia Comunitaria, y Asistencia a la Familia y el Menor. La segunda incluye las direcciones de Juventud, Deportes, Políticas Sociales y Mujer. De cada una de estas Direcciones generales dependen a su vez una serie de direcciones y departamentos. Vale la pena destacar que las Direcciones Generales son "cargos políticos", mientras que el resto del personal es de planta de la Secretaría<sup>13</sup>.

Las dos Subdirecciones no tienen el mismo peso. La primera agrupa a 20 de los 34 programas existentes, y participa de más del 65% del gasto. Además, como consecuencia de ser la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social la más antigua -embrión de lo que hoy es la Secretaría-, de ella depende el único organismo que elabora información estadística sobre la marcha de los programas: el Departamento de Programación y Control. Por otra parte, los programas que se ejecutan en las distintas direcciones difieren no sólo en su orientación sino también en su envergadura, medida por el presupuesto que manejan, la cantidad de población que cubren, y el tipo de programas que implementan. Así, por ejemplo, mientras que la Dirección que atiende a la población de tercera edad posee la mayor parte de los recursos por tener a su cargo geriátricos que implican internación y atención diaria, hay otras direcciones que fundamentalmente se dedican a poner en marcha distintos talleres de capacitación.

La Secretaría trabaja con los Centros de Gestión y Participación, instituciones que surgen durante la gestión del radical Facundo Suárez Lastra (1986/89), 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 al 53%, y Salud al 29%.

El 59% del personal 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 y 40 años. Esta estructura de edades envejecida es similar a la del conjunto del personal del gobierno de la ciudad. 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. Dichos 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.

### El presupuesto

La Secretaría maneja alrededor del 3% de los recursos del Gobierno de la Ciudad. Estos 100 millones de pesos, como se dijo más arriba, no son distribuidos de manera equitativa entre las distintas subsecretarías ni entre las distintas direcciones generales.

Cuadro 5

**Total de Gastos de la Secretaría de Promoción Social**  
*En pesos y en porcentaje sobre el total*

Programas	Gasto	%
01 Activ. Centrales Secretaría de Promoción social	2.448.550	2,36
02 Actividades comunes a subprogramas	6.367.460	6,13
03 Actividades comunes a subprogramas 05/08	665.240	0,64
16 Gestión de la acción social	67.951.250	65,37
17 Promoción y desarrollo comunitario	22.271.920	21,43
92 Parque de la Ciudad de Buenos Aires	4.237.100	4,08
<b>Total</b>	<b>103.941.520</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

**Total de Gastos de Gestión de la Acción Social**  
*En pesos y en porcentaje sobre el total*

Direcciones generales	Gasto	%
1 Asistencia comunitaria	21.795.110	32,07
2 Asistencia a la familia y el menor	17.262.340	25,40
3 Asistencia social a mayores	27.806.030	40,92
4 Atención a la tercera edad	1.087.770	1,60
<b>Total</b>	<b>67.951.250</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

**Total de Gastos de Promoción y Desarrollo Comunitario**  
**En pesos y en porcentaje sobre el total**

Direcciones generales	Gasto	%
5 Políticas sociales	3.665.840	16,46
6 Inserción y participación de la mujer	3.321.380	14,91
7 Participación y promoción social de la juventud	864.210	3,88
8 Promoción de actividades físicas, deportivas y recreativas	14.420.490	64,75
<b>Total</b>	<b>22.271.920</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

### La orientación de las políticas sociales

La elección del primer Secretario de Promoción Social recayó en una persona no afiliada al partido gobernante. Esta actitud no es usual en un partido como la UCR, que en general se mueve con espíritu de cuerpo. Sin embargo, la decisión de poner un extrapartidario a cargo de la Secretaría no sorprendió a aquellos que conocían la independencia del Jefe de Gobierno en la elección de sus colaboradores, transgrediendo con la tradición partidaria. En el caso particular de la Secretaría, De la Rúa intentaba también cortar lo que consideraba una nociva asociación entre partidos y política social.

Dos fueron los ejes que orientaron la política del primer Secretario de Promoción Social. Su propuesta más sustantiva fue el cambio en la orientación de los programas: abandonar las viejas prácticas asistencialistas para poner en marcha otro tipo de acciones, destinadas a combatir la exclusión social y a promover la construcción de una ciudadanía social.

El concepto de exclusión social es un concepto que, si bien altamente difundido, tiene distintas acepciones. Incluso es posible que su utilización pueda ser compartida por tanta gente precisamente porque se mantiene abierto, sin una definición rigurosa, apuntando a dimensiones y direcciones diferentes. Por lo tanto, cuando se usa debiera especificarse cuál es el sentido que le estamos otorgando. En este caso, la propuesta se basaba en cinco ejes de trabajo que fueron justificados de la siguiente forma (PNUD/Senado de la Nación, 1999).

1. La *promoción, difusión y defensa de los derechos de ciudadanía* demuestra el compromiso con el mandato expresado en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Se destacan en este sentido las acciones a favor de los derechos de los mayores, la infancia y la juventud, y la igualdad de oportunidades de género.

2. La tarea en favor de la *inclusión social* de los grupos y de las personas vulnerables y excluidas. El derecho al trabajo es el fundamento de la inserción

individual y la base de la cohesión social; a la reincorporación de las personas a ese mundo es hacia donde se dirige la acción.

3. La *prevención y asistencia* de los sectores vulnerables: la satisfacción de necesidades básicas es un objetivo primordial y urgente para mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población.

4. La producción de mecanismos de *integración social* de las personas con necesidades especiales y de todas las poblaciones particularmente afectadas por la segregación en cualquiera y en cada una de sus formas, a través de una sostenida tarea en la remoción de prejuicios y barreras que la provocan.

5. El *fomento a la solidaridad y a la participación* de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover una ciudadanía participativa y comprometida con el desarrollo social.

¿Era posible cumplir con estos objetivos? ¿Se contaba con los recursos y las capacidades institucionales necesarias para poder llevar a cabo estos cambios?

Veamos cuál era la situación. La nueva administración recibía un organismo devastado, con recursos humanos poco calificados, un presupuesto reducido y un enorme déficit en la gestión de los programas. En los primeros momentos -como se dijo más arriba- el gobierno adoptó una actitud extremadamente cautelosa en el manejo del gasto. Esta situación perjudicó especialmente a la Secretaría que tenía menos poder relativo. El no reconocer la importancia de la Secretaría de Promoción Social puede deberse a distintas razones. Por una parte, por la falta de un diagnóstico adecuado acerca de la situación social de la población que lleva a no reconocer el papel que podía desempeñar la Secretaría. Por otra parte, el propio Secretario de Promoción Social tenía poca incidencia en el gabinete: no formaba parte del partido gobernante, no tenía una relación estrecha con el Jefe de Gobierno, que podía haber sido otro de los caminos para afianzar la posición de la Secretaría en el gabinete, ni era un hombre de reconocida trayectoria en el campo de las políticas sociales. La consecuencia de esta situación se reflejó en el presupuesto. Si bien en el año 1997 se otorgaron más recursos al área de Promoción Social, al año siguiente, pese que aumenta el gasto en el conjunto de los servicios sociales, los recursos destinados a la Secretaría se reducen (-1.4).

A ello se sumaban problemas de orden institucional de la propia Secretaría: la relativa autonomía de las distintas direcciones generales en la decisión de los programas a implementar y la baja articulación de los programas eran otras de las dificultades con que se enfrentaba el Secretario para la puesta en marcha de su propuesta. La elección de los directores generales no fue una decisión exclusiva del Secretario: en las designaciones intervinieron tanto el partido como el Jefe de Gobierno.

Esta falta de control sobre las direcciones se hace evidente cuando intenta, sin mayor éxito, introducir su estrategia de “control de calidad de la gestión” pa-

ra de esta manera mejorar las prestaciones. Esta propuesta, con la que se buscaba mejorar el funcionamiento de la Secretaría, significaba tener ingerencia sobre la tarea de los directores, ya que suponía un control sistemático sobre la marcha de los programas. Fueron estas dificultades con los responsables de las distintas direcciones las que llevaron a diseñar algunos programas que dependían directamente del Secretario a fin de garantizar que funcionasen de la manera y con la orientación que él quería darle a su gestión.

Además le faltó tiempo: su gestión duró alrededor de 18 meses. Su salida se produce cuando es nombrado en una nueva secretaría -Producción, Comercio y Empleo-, cargo que cuadraba más con su perfil profesional y que le permitía obtener réditos políticos para De la Rúa entre los pequeños y medianos empresarios en un momento en que éste, como Jefe de Gobierno, ya estaba en campaña para lograr la Presidencia de la Nación.

Su sucesor, una mujer, se diferenciaba del anterior Secretario en que provenía de las filas del partido gobernante, pero al igual que su predecesor no tenía experiencia en el campo de las políticas sociales. El cambio entre las dos administraciones no significó un cambio en la orientación de las políticas, pero muy rápidamente se observaron diferencias en la gestión.

La principal fue la proyección de las políticas sociales en el ámbito municipal. La concepción tradicional “municipalista” consiste en mantener las cosas como están, de manera de no incentivar los reclamos ni aumentar el gasto. La nueva Secretaria adoptó una actitud diferente. Con el objetivo de acentuar la presencia en la ciudad del organismo a su cargo, impulsó la creación de nuevos programas y les dio mayor visibilidad. Contrariamente a las prácticas habituales, una vez que estos programas estaban en la calle, entonces empezaba la pelea por el presupuesto. Son varias las razones -que se detallan seguidamente, sin que el orden de su enunciación implique un orden jerárquico- que permiten a la Secretaria sostener este comportamiento.

En primer lugar, su cercanía con De la Rúa. El Jefe de Gobierno comenzó a tener más y más confianza en ella, incorporándola a su entorno más cercano. En este sentido, vale la pena destacar la decisión de mudar su despacho de la Secretaría de Promoción Social al edificio del Gobierno de la Ciudad. De esta manera se aseguraba una mayor cercanía al Jefe de Gobierno, a costa de perder relación con el quehacer cotidiano de la Secretaría. Esta “mudanza” recibió la aprobación de los directores de las distintas áreas: tener “un despacho en el Palacio” fue visualizado como un símbolo de poder que jerarquizaba no sólo a la persona, sino también a la Secretaría.

En segundo lugar, el hecho de que su gestión se desarrolle en un momento en que el presupuesto de la Ciudad es superavitario le permitió tener un margen de acción más amplio.

En tercer lugar, la Secretaría adoptó una actitud distinta en su relación con otros actores como la Legislatura de la Ciudad y los empresarios privados. Partiendo del supuesto de que su función principal es la de conseguir más presupuesto, acudió a la Legislatura y a las empresas. En ambos casos tuvo éxito. Logró que la Legislatura le otorgara un aumento de cerca de 11 millones de pesos para el año 1999. Por su parte, los empresarios hicieron donaciones de cierta importancia para distintos programas sociales.

En cuarto lugar, la cercanía de las elecciones nacionales. Sin duda, mostrar cómo el Gobierno de la Ciudad se ocupaba de los más necesitados, marcando las diferencias con la gestión del partido gobernante de signo político contrario, es una buena propaganda electoral. Sobre todo cuando la única experiencia de gestión que De la Rúa podía exhibir era la del Gobierno de la Ciudad.

### **Qué se hizo: los programas**

En estos años de gestión se ejecutaron más de 30 programas pertenecientes a la órbita del gobierno de la ciudad: no se implementan programas nacionales ni tampoco existen programas financiados por organismos internacionales<sup>14</sup>. Las únicas excepciones las constituyen los programas Trabajar y Servicios Comunitarios, que son del Ministerio de Trabajo. Quedan fuera del área de la Secretaría los temas de empleo y seguridad. En el año 1998 se crea la Secretaría de Industria, Comercio, Trabajo y Empleo, que además de implementar programas de empleo y de capacitación promueve también los microemprendimientos. En el caso de la seguridad, a partir de los Centros de Gestión y Participación, y bajo el ámbito de la Secretaría de Gobierno, se crearon consejos barriales de prevención del delito y la violencia.

Un análisis de las acciones realizadas muestra que coexisten programas de distintas orientaciones: algunos de corte netamente clientelar, con otros estructurados a partir de la promoción ciudadana. Los nuevos programas están, en general, orientados en el sentido de esta última propuesta. Es el caso del conjunto de las acciones implementadas desde la Dirección General de Políticas Sociales, que se crea con esta gestión, y cuyo eje explícito es la promoción de la ciudadanía a partir de un abordaje integral de la problemática social. Con esta misma idea se expandió la red de Defensorías para los Niños, que se enmarca en los lineamientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y se amplió la ayuda a la mujer golpeada. En diciembre de 1998 la Legislatura porteña aprobó la Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia, basada en los principios de la Convención de los Derechos del Niño.

Vale la pena destacar también la preocupación por asistir a grupos cuya vulnerabilidad se incrementó en los últimos años. Así, se pusieron en marcha programas focalizados en mujeres jefas de hogares, destinados tanto a su capacitación

como al otorgamiento de créditos blandos para la compra de vivienda. Otro programa en esta dirección es el Sin Techo, para las personas mayores de ambos sexos que pernoctan en la vía pública. Se amplió también el radio de acción del trabajo con discapacitados, incorporando programas de rehabilitación y actividades recreativas. Para las personas mayores se pusieron en marcha el programa Proteger (cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos de los adultos mayores que se encuentren en riesgo y/o situación de maltrato en todo el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires) y el de la Atención Domiciliaria para la Tercera Edad, que brinda ayuda a los ancianos para su higiene, medicación, arreglo personal y cuidado de la casa. Se conformó un circuito de atención de chicos de la calle articulando las acciones de 25 pequeños hogares, con los del Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes (CAINA), que brinda comida y atención médica básica, con la creación del primer Hogar integral para menores abandonados y de un servicio de búsqueda de hermanos.

A mediados de 1999 se puso en marcha “Buenos Aires Presente”. Este programa se propone dar respuesta inmediata a personas y familias en situación de riesgo. Se trabaja con unidades móviles que recorren la ciudad durante las 24 horas, y a las que se puede acceder telefónicamente de manera gratuita. Las personas que recurren a este programa son derivadas a servicios especializados de la Secretaría de Promoción Social.

Pero si bien la orientación que el primer Secretario intentó imprimir a la Secretaría era compartida por los Directores Generales, ello no impidió la continuidad de programas asistenciales y clientelísticos. En este sentido, el programa de Grupos Comunitarios resulta paradigmático. Fue creado en 1987 con el objetivo de “brindar apoyo material y técnico a grupos sociales comunitarios sin fines de lucro que desarrollan actividades en respuesta a necesidades de la comunidad de la cual forman parte, evitando una actitud de dependencia por parte de los grupos, así como una actividad paternalista por parte del programa”.

Si bien la intención primera era contar con estos grupos que surgían de la comunidad para hacer más ágil la ayuda, poco a poco dicho objetivo se fue perdiendo. Los grupos que fueron surgiendo respondían, más que a demandas de presuntos beneficiarios, al interés de distintos grupos políticos. Sin embargo, la eliminación de este programa no resulta sencilla. Por una parte, porque está a cargo de comedores comunitarios. Por otra, porque está amparado por distintos partidos políticos. “Emergen como Grupos a partir de una aproximación con alguna liderazgo política. Son punteros del barrio que responden a tal o cual diputado. Se arman así estas clientelas espantosas”<sup>15</sup>. Los legisladores de distintas adscripciones políticas no están dispuestos a terminar con este programa. Hoy se está intentando introducir criterios más “técnicos” para la evaluación de estos grupos comunitarios. Pero lo cierto es que en los últimos años el programa ha seguido creciendo y es el más caro de la Secretaría -se reparten 10 millones de dólares por

año entre los 200 grupos comunitarios existentes- si descontamos el gasto de los geriátricos para la tercera edad.

Además de orientaciones diferentes, los programas presentan una gran heterogeneidad en cuanto a sus alcances, su importancia (algunos tienen como objetivo la participación en algún taller, mientras que otros intentan cubrir carencias básicas de niños, jóvenes y adultos), y su cobertura.

Ante tanta variedad de programas, cabe preguntarse cuáles fueron los criterios utilizados para mantener algunos y/o poner en marcha otros. ¿Se tuvieron en cuenta las nuevas problemáticas sociales para ello? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para la toma de decisiones? A fin de contestar éstas y otras preguntas, recurrimos a las entrevistas realizadas con los funcionarios -Subsecretarios y Directores Generales- de la Secretaría de Promoción Social.

### **Qué se dijo: el discurso de los funcionarios**

Todos los entrevistados coincidieron en que “el estado de abandono de la Secretaría” al asumir la actual administración constituyó un fuerte condicionamiento para la nueva gestión.

Los entrevistados señalaron la baja inversión en programas sociales, con el consiguiente perjuicio para los beneficiarios de los programas. Describen el período que va de 1984 a 1989 (cuando 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, incipientes y a veces incompletas, pero que en lugar de ser continuadas y completadas a partir de 1989, fueron generalmente abandonadas.

Más aún: no se critica a la gestión justicialista una mala utilización de los 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 es la carencia de infraestructura: problemas edilicios, servicios deteriorados, falta de sistemas informáticos y personal insuficiente, son los problemas más mencionados.

Además de la ausencia de decisión política y su prolongación en la falta de presupuesto y el deterioro de la infraestructura, se encontraron con una enorme “desorganización”, “anarquía administrativa” o “caos organizativo”, que se expresaba en la superposición de programas sociales, la baja calidad de servicio, y el desorden que esa situación provocaba.

En este escenario de ausencia de líneas programáticas, 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.

Pese a las críticas a esta modalidad de gestión, la nueva administración no pudo superar muchos de sus errores. Dos fueron las razones que lo impidieron. Por una parte, la ya mencionada lógica del día al día. Llevados por el discurso del hacer, no se planificó, no se elaboraron diagnósticos previos, no se hizo ningún tipo de planificación. Primaron la “intuición política” y la capacidad de acción en el momento.

Por otro lado, las modalidades de la toma de decisiones también conspiraron contra el ordenamiento de los programas. Las decisiones sobre qué hacer y qué tipo de acciones impulsar son tomadas en su mayoría desde las direcciones generales. Hay sugerencias o incluso propuestas desde la Secretaría, pero en su gran mayoría éstas provienen del staff de la Dirección General. Las reuniones de gabinete, en las cuales participa semanalmente el Secretario/a con todos los directores, tienen más el sentido de informar sobre lo que se está haciendo, que de consultar o decidir sobre las acciones a tomar. La Legislatura no tiene injerencia en la determinación de los programas: su principal función es aprobar el presupuesto y proponer algunas leyes, pero raramente es consultada para la puesta en marcha de programas específicos.

Tanto el hecho de que las Direcciones Generales sean el ámbito privilegiado de toma de decisiones, como la modalidad de las reuniones de gabinete, atentan contra la posibilidad de realizar acciones coordinadas y consensuadas previamente. 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 Seguridad Ciudadana o Trabajo, la mayoría de los entrevistados reconoce que este objetivo no se cumplió.

Por otro lado, varias son las razones esgrimidas por los entrevistados a la hora de señalar el por qué de la insuficiente transversalidad en el trabajo cotidiano. La burocracia es una de ellas, pero más importante aún resulta la falta de una coordinación política que impulse a actuar de esta manera. Una cosa es proponerse actuar contra la exclusión social, y otra armar una intervención diseñada en tal sentido. Sin esta orientación, la propuesta de la articulación remite a cuestiones de afinidad personal y de cercanía en los modos de encarar la gestión. Cuanto mayor es la afinidad personal, más chance hay de realizar un trabajo transversal.

Los funcionarios reconocen que la falta de transversalidad genera ineficiencia: el principal problema causado por la falta de articulación entre áreas y programas es la pérdida y mal uso de recursos, sobre todo económicos, pero también humanos.

Es interesante recalcar que se cuestiona la forma en que se utilizan los recursos, y no la insuficiencia de éstos. 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.

Algunos de los entrevistados señalaron la existencia de otro déficit de la gestión actual: una incorrecta política de personal. Hemos mencionado esta cuestión cuando describimos la coexistencia de empleados de las gestiones anteriores con otros nombrados bajo la administración actual. Se trata de un tema problemático que toca intereses divergentes -sindicatos, la imagen ante la opinión pública, acuerdos políticos, etc.- y condiciona el funcionamiento diario de la administración.

En un ámbito donde predomina el discurso del “hacer”, ¿cómo se procesan los distintos problemas sociales? ¿Cuándo se considera que un problema requiere de la atención de una política pública? ¿Cómo surgen los nuevos programas?

La respuesta a esas preguntas debería remitir tanto a un diagnóstico de la situación social, del cual debieran desprenderse las necesidades que falta atender y los grupos sociales a los cuales apuntar, o dicho de otro modo, los nuevos problemas que requieren de la atención pública, como a las demandas de distintos actores. Es éste un punto crucial en el campo de las políticas sociales. Diagnóstico y demandas pueden no coincidir. En este caso, ¿cuál es el camino a seguir? Y en segundo lugar, una vez asumido que existe una problemática a atender, ¿cuál es el mejor programa a implementar?

La mayoría de los entrevistados aduce recurrir a “todos” los medios existentes para identificar el surgimiento de nuevos problemas. En general, la mayoría de las decisiones pasa, 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 la aprobación.

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. La crisis de credibilidad del sistema político, la percepción entre las audiencias de que las cuestiones económicas se han vuelto asuntos abstractos y lejanos, y un cierto agotamiento de la frivolidad que caracterizó a la información durante principios de los ‘90, parecen haber generado un crecimiento en la cobertura mediática de las cuestiones sociales. Así lo demuestra el crecimiento en los medios gráficos de las secciones de “información general” y “sociedad”, y el interés creciente de los noticieros televisivos en la vida cotidiana de la ciudadanía. De allí que la percepción de los entrevistados no sea errónea.

Sin embargo, una vez reconocido el fenómeno, las opiniones sobre los efectos que éste genera sobre las políticas sociales, difieren. Algunos aceptaron activamente el nuevo lugar de los medios. Para este grupo, los medios son motores que identifican y amplifican nuevos problemas sociales, los cuales pueden llegar incluso a inducir la toma de decisiones respecto de nuevos programas o distintos rumbos en programas ya existentes. Y sobre todo, los medios inducen a la participación espontánea de la ciudadanía.

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 en la importancia que éstos han alcanzado como formadores de la agenda de discusión. Sin embargo, otorga a los medios una voluntad de búsqueda de impacto, de ampliación de los problemas sociales, que presenta aristas cuestionables. Para estos entrevistados, la problemática social mediatizada funciona bajo un modelo diferente -y a veces enfrentado- con el modo de hacer política social efectivamente.

Esa diferencia reside en dos aspectos: las temporalidades, y las representaciones. La temporalidad de la imagen televisiva es completamente diferente a la 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, la permanencia, la extensión. Difieren también sobre las representaciones. 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: reconocen el lugar central que los medios ocupan como instaladores de temas sociales, y al mismo tiempo cuestionan los efectos de ese fenómeno

¿Cuál es el balance que se hace de la gestión? En términos generales, los entrevistados caracterizan la situación actual como moderadamente positiva. Acorde con el clima político general, no hay lugar para un entusiasmo desmedido. Por el contrario, se reconoce 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 realizan 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 y 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 y se han fijado determinadas metas, aunque se reconoce que ello es insuficiente para conformar una política social coherente y sostenida a lo largo de la gestión.

Ese optimismo general se matiza con el reconocimiento de que aún restan cosas importantes por hacer. De ahí el balance “moderadamente positivo”.

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, y en otras 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 neutralizaba y en definitiva se hacía cargo de la tarea. Esta es la razón por la cual en algunas de las direcciones se trabaja casi exclusivamente con esa gente, y no con el personal de planta.

Si bien esta decisión de no cambiar nada puede interpretarse como una estrategia por parte del Jefe del Gobierno para no generar conflictos que pudieran empañar su proyección como candidato a la Presidencia, también cabe otra interpretación: no transformar la administración pública en un botín de guerra.

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 el sentido de articular el accionar de las distintas direcciones se expresa en la falta de una política social con objetivos precisos. Pese a los propósitos de integración social enunciados 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.

Los problemas que enfrenta la Secretaría no pueden atribuirse sólo a dificultades o deficiencias de la gestión. La realidad socioeconómica hace que los recursos del área resulten insuficientes. 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 estructural, que plantea cuestiones de difícil o imposible solución con programas sociales implementados desde la Secretaría de Promoción Social. Se puede ayudar sólo 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.

### **Lo no dicho**

En ese balance entre crítico y moderadamente optimista, hubo silencios, preguntas sin contestar, o respuestas poco satisfactorias. Cabe destacar los siguientes puntos:

1. 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, utilizando instrumentos de evaluación propios del grupo que está trabajando. Pero la misma depende más de iniciativas personales que de procedimientos establecidos.

2. Se dice poco y nada sobre el monto y la distribución del presupuesto, pese a que la distribución no es equitativa ni entre las distintas áreas ni entre los programas. La decisión de cómo distribuir el dinero pareciera quedar en manos del Secretario/a, pero una lectura del presupuesto nos permite observar que, si bien la Secretaría maneja un presupuesto de alrededor de 100 millones de pesos, importante si lo comparamos con su contraparte nacional<sup>16</sup>, la mitad se gasta en Acción Comunitaria y Asistencia a los mayores, el 35% va a Deportes y a la Dirección del Menor y la Familia, y el restante 15% se distribuye entre el resto de las Direcciones.

3. No hay tampoco una visión crítica de la cantidad de programas en vigencia. Una de las posibles consecuencias de esta filosofía del día al día, 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.

4. 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.

5. Los programas tienen pocos beneficiarios. La baja cobertura no es cuestionada ni planteada como un problema para los Directores Generales. Llama también la atención que, pese a las críticas que se hicieron al gobierno anterior, en muchos programas la cantidad de beneficiarios no ha variado entre esta gestión y las anteriores.

## **Conclusión**

1. En términos presupuestarios, la Secretaría de Promoción Social mantuvo una participación similar en el presupuesto de la ciudad a la que tenía cuando era un municipio dependiente del gobierno nacional. Antes de ser una ciudad autónoma, los recursos para financiar los programas sociales provenían, como actualmente, del presupuesto de la Ciudad. En este punto Buenos Aires se diferencia de otros municipios que, por disponer de escasos recursos, dependen de decisiones de otros niveles de gobierno (provincial o nacional) para poner en marcha políticas sociales. Esta es una de las principales razones que explican que la elección de un jefe de gobierno de un signo político distinto que la del gobierno nacional no haya tenido una incidencia decisiva en el área social.

2. El gobierno autónomo de la Ciudad logró revertir una situación caracterizada por el estancamiento. Este mayor dinamismo se logró mejorando la gestión de los programas existentes, e incorporando otros nuevos que responden a la nueva problemática social de la ciudad hoy.

3. Los cambios políticos e institucionales incidieron más en la orientación y gestión de los programas, al otorgarle a la Secretaría mayores grados de libertad en su programación, que la situación presupuestaria del organismo.

4. La mayor presencia y visibilidad de la Secretaría en 1998 no fue consecuencia de un aumento de sus capacidades institucionales. El hecho de que este cargo fuera ocupado por una persona que sumaba a su dinamismo personal la confianza del Jefe de Gobierno, y la cercanía de las elecciones presidenciales, fueron las razones principales que colocaron a la Secretaría en un lugar diferente del gobierno de la ciudad. Por ser éstas las circunstancias, no está asegurado que dicha preeminencia se mantenga, sobre todo cuando aún no se revirtieron situaciones como la baja articulación de programas en la propia Secretaría o con otras áreas del Gobierno de la Ciudad, ni la escasa preocupación por calificar los recursos humanos. Tampoco se mejoraron algunos temas clave para la gestión, como la elaboración de diagnósticos previos, la baja cobertura, o la evaluación de los programas. Por lo tanto, mantener y/o aumentar el protagonismo de la Secretaría y la sustentabilidad de los programas que desde allí se gestionan seguirá dependiendo de la iniciativa y las posibilidades de la persona que esté a cargo, más que de los recursos y capacidades de la propia institución.

5. Si bien se establecieron ciertas pautas para la acción y se instaló un discurso contra la exclusión social, no se confeccionaron nuevos diagnósticos ni se logró plasmar una política coherente con estas pautas, como lo muestra la persistencia de programas signados por el clientelismo.

Una reflexión final. ¿Por qué importa discutir las capacidades institucionales del organismo responsable de las políticas sociales en una comuna que es sin duda el lugar más apto para la gestión de éstas?

En el caso de los programas sociales, las capacidades institucionales del organismo decisor de las políticas adquieren mayor importancia que en el caso de otras políticas públicas. La población a la que está dirigida no sólo carece de recursos económicos, sino fundamentalmente de recursos de poder. Por lo tanto, a diferencia de otras políticas en las que existen actores capaces de imponer sus demandas y hacer oír sus reclamos, el organismo encargado de formular las políticas sociales se convierte en el representante de estos sectores. Se podría argumentar que las organizaciones no gubernamentales asumen la representación de dichos intereses. Pero si bien en algunos casos hay asociaciones de base que efectivamente surgen de los beneficiarios, en la mayoría esta asunción de la represen-

tación no es estrictamente delegada, sino más bien autoproclamada. Por otra parte, dado que este tipo de intervenciones no otorga a sus beneficiarios derechos sobre las prestaciones que reciben -un programa alimentario se puede levantar en cualquier momento si los problemas fiscales así lo exigen-, son las instituciones a cargo de estos programas las que deben poseer las capacidades y los recursos necesarios para asumir su defensa.

Por lo tanto, más que en cualquier otro ámbito de aplicación de una política pública, hay una fuerte responsabilidad del estado en la determinación de lo que se va a hacer y cómo se va a hacer. Si este es un organismo débil, es altamente probable que las políticas sociales que de allí surjan también sean débiles.

Fortalecer el organismo de gestión es el primer paso para fortalecer a las políticas sociales. El siguiente punto a tener en cuenta es sobre el tipo de políticas sociales a aplicar. En este sentido, importa tanto la orientación de los programas como el tipo de vínculo que se establece a partir de esos programas entre el estado y los beneficiarios. Como lo demostró Esping Andersen, las estrategias elegidas tienen impacto en la conformación de la estructura social. No es lo mismo poner en marcha, por ejemplo, programas de asistencia alimentaria a los más carenciados buscando establecer relaciones clientelísticas que intervenciones de abordaje múltiple que procuran integrar al conjunto de los ciudadanos de manera plena a la comunidad. Sabemos que imponer programas sociales que se propongan revertir la tradición asistencialista y clientelística, no se logra de la noche a la mañana sobre todo en un escenario signado por niveles altos de pobreza y desocupación. Para lograrlo es imprescindible contar con el acuerdo de los distintos actores sociales que participan en la gestión de las políticas sociales, especialmente de los partidos políticos, principales promotores de las relaciones clientelísticas.

La ciudad de Buenos Aires, por contar con recursos suficientes y con autonomía política, parecería estar en una situación óptima en relación con otros municipios como para emprender la tarea de reforzar sus capacidades institucionales y, de esta manera, asegurar la puesta en marcha de programas que por su orientación y continuidad puedan enfrentar las nuevas problemáticas sociales.

**Anexo****Guía de Servicios Sociales 1997, Secretaría de Promoción Social**

Cuadro 1

***Dirección general de la familia y el menor (1997)***

<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Prestación</b>	<b>Requisitos</b>
	Atención asistencial y educativa.	Población con NBI y/o en situación de riesgo ambiental y social. Lactantes e infantes (desde 45 días a 3 años y 6 meses).	Atención diurna, activa, educ. y recreativas. Desayuno, almuerzo y merienda. Atención médica, orientación psicológica y social.	Certificado de vacuna, examen médico y psicológico previo al ingreso.
Centros de Atención Integral a la infancia  Centro de Acción familiar	Atención integral.  Otras prestaciones a la comunidad.	Población con problemas socioeconómicos Niños en edad preescolar y escolar (entre 45 días a 12 años). Adolescentes y adultos.	Atención diurna, apoyo escolar. Atención médica y psicológica, orientación social al grupo familiar. Desayuno, almuerzo o merienda.	Ser vecino de la zona. Certificado de vacunas. Aprobar el examen médico clínico previo al ingreso.
Casa del Niño	Crear un espacio para el crecimiento y desarrollo integral del niño (áreas de la salud, la educación, jurídico y comunitaria).	Niños entre 4 a 12 años en situación de vulnerabilidad.	Prevenir y atender el fracaso escolar. Revalorizar el proceso educativo. Disminuir los niveles de vulnerabilidad. Crear una red que contenga y oriente sobre los problemas de la infancia.	Admisión: - Ser derivado por otras instituciones (escuela, juzgados, centros de salud). - Acercamiento espontáneo de la flia. - Detección de niños en situación de vulnerabilidad.
Casa del Adolescente	Crear un espacio para el crecimiento y desarrollo integral del adolescente.	Adolescentes entre 12 y 18 años con dificultades socioeconómicas.	Trabajo grupal coordinado por "coordinadores profesionales" para los temas de educación, salud y vida familiar, y por "talleristas" para la formación de un oficio: pintura, dibujo comunicación oral y escrita, etc.	Admisión: - Ser derivado por otras instituciones (escuela, juzgados, centros de salud). - Acercamiento espontáneo del adolescente. Se realizan entrevistas previas con los organizadores.
Cooperativas de Producción y Aprendizaje	Proporcionar formación profesional y desarrollar formas de organizaciones cooperativas como salida laboral.	Adolescentes entre 13 a 18 años de zonas carenciadas y niños en situación de riesgo (población de la zona).	Cursos teóricos y prácticos (las prácticas son rentadas). Apoyo psicológico. Otorgamiento de certificados.	Ser de flia. carenciada y vivir en la zona o ser derivado por otras instituciones.
Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes.  (Se sumaron al proyecto, 25 ONGs para continuar la tarea de planificación y asistencia).	Ser un lugar de contención de ciertas necesidades y fomentar normas y hábitos de la convivencia.	Chicos/as de la calle hasta 21 años.	Alimentación control sanitario, higiene, atención psicológica, apoyo escolar, tramitación de documentos, actividades recreativas. Acercamiento con sus hogares.	Ser chico/a de la calle.

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Defensorías para Niños y Adolescentes	Defender, difundir y promocionar los derechos del niño y adolescente.	Niños y Adolescentes hasta 18 años, padres o adultos e instituciones interesados en el tema.	- Asesoría y patrocinio jurídico. - Contención para conflictos no judiciales. - Difusión y capacitación de los derechos.	Residir en la Cdad. de Bs. As. o estar tutelado por Tribunales de la Cdad.
Actividades Recreativas y Turísticas para Niños y Adolescentes	Visitar lugares de esparcimiento y recreación acorde a sus edades.	Niños entre 8 a 13, de la ciudad de Bs. As y contingentes del interior del país.	Colonias de vacaciones, excursiones, actividades culturales. Miniturismo.	Contingentes en la edad requerida y nota de pedido dirigido a la Dirección Nac. de la Flia. y el Menor.
Servicios Social Central	"Abordar la demanda psicológica social y asistencial" de la población con NBI.	Personas y/o grupos familiares con NBI, que se encuentren en estado de crisis (vitales, vinculares y/o coyunturales). ONG, asesoramiento, y Organismos de la Cdad. de Bs. As.	"Abordaje interdisciplinario de las demandas psicosociales": ayuda psicológica, asesoramiento judicial: tramitación de documentos, juicios, demandas, etc.	Presentación personal del interesado.
Hogar Felix G. Lora	Brindar asistencia transitoria.	Varones sanos entre 21 a 60 años, carentes de recursos.	Alimentación y albergues. Atención médica y psicológica. Bolsa de trabajo.	Estar en situación de de samparo comprobada por el Servicio Social del Hogar, y ser aceptado por el mismo. Aprobar el examen médico, psicofísico.
Hogar 26 de Julio	Brindar asistencia transitoria.	Mujeres con hijos menores.	Alojamiento, alimentación y orientación social.	- Mujeres entre 21 a 60 años con hijo/s a cargo hasta 18 años. - Carecer de vivienda. - Provenir de una vivienda de la Cdad. de Bs. As. - Presentar DNI o constancia de trámite o documentación actualizada (para extranjeros). - No presentar patologías psiquiátricas. - Aceptar el reglamento de convivencia.
Atención en casos de Emergencia Individual o Familiar	Atender casos de emergencia, ayuda inmediata. Población con NBI.	Familias o personas con NBI, en situación de desempleo, carencia de vivienda por desalojo, despido, incendio, derrumbe. Enfermedad.	Alimentación para 15 días, vestimenta, pago de un hotel hasta 15 días en los casos que no se pueda hacer una internación en los "hogares". Compra de medicamentos. Gastos por trámites.	Residir en la Cdad. Presentar los documentos exigidos según la situación de emergencia que se encuentre y el pedido de ayuda que requiera.

**Cuadro 2**  
***Dirección General de Deportes (1997)***

<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Prestación</b>	<b>Requisitos</b>
Colonia de Vacaciones	Brindar actividades deportivas, recreativas, culturales.	Niños entre 4 a 12 años. Se aceptan niños con discapacidades.	Actividades recreativas y deportivas a cargo de docentes. Transporte, almuerzos y meriendas. Asistencia social, médica y odontológica.	Presentar DNI, certificado de vacunas, certificado médico de aptitud física.
Aprenda a Nadar	Enseñar natación.	Personas mayores de 18 años.	Clases de natación.	Inscripción y revisión médica.
Aspirantes a Guardavidas y a Árbitros de Fútbol	Capacitación específica para cada disciplina.	Personas mayores de 18 años.	Clases anuales, exámenes, teóricos y prácticos, y título habilitante.	Residir en la Cdad. de Bs. As.
Deportes para Adultos	Fomentar el deporte como marco formativo, educativo y de asistencia social.	Personas mayores de 18 años.	Distintos tipos de gimnasias.	Concurrir a los centros deportivos.
Deporte en Institutos Penales	"Contribuir a la resocialización a través del deporte".	Reclusos/as de los penales de la Cdad. de Bs. As.	Prácticas deportivas, charlas y espectáculos culturales y deportivos.	No posee.
Tercera Edad Activa	Mejorar el nivel de vida de las personas de la tercera edad en cuanto a su aspecto físico, su integración social, etc.	Adultos mayores de 60 años.	Deportes, excursiones por el día, eventos con otros grupos, programas de prevención en salud, actividades recreativas.	Residir en la ciudad de Bs. As.
Verificación técnica Deportiva	Registrar entidades deportivas, verificar eventos.	Instituciones deportivas y/o asociadas intermedias.	Fiscalizar eventos deportivos en la vía pública y en general.	No posee.
Fútbol Infantil de verano	Realizar actividades deportivas durante el receso escolar.	Niños de 11 y 12 años.	Organizaciones de campeonatos de fútbol.	Inscripción por equipos con un mayor responsable.
Beach Volley	"Crear alternativas de prácticas deportivas".	Niños, adolescentes y adultos.	Organización de competencias.	Residir en la Cdad. de Bs. As e inscribirse de acuerdo a la reglamentación.
Deporte y Recreación para personas con Discapacidades.	Integrar a las personas con discapacidades. Capacitar a profesionales en este tema. Promocionar el trabajo conjunto de instituciones estatales y privadas para integrar al discapacitado.	Personas sin distinción de edad con discapacidades mentales y/o físicas.	Actividades, recreativas, deportes, competencias.	Presentar documento y carné de vacuna y antecedentes médicos.
Capacitación de Voluntariado Deportivo	Capacitar para colaborar con act. deporte y recreativas.	Mayores de 16 años	Clases teóricas y prácticas. Acreditación para voluntario.	Residir en la Cdad. de Bs. As.

Cuadro 3

*Dirección General de la Mujer (1997)*

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Centro de Día "Carlos Gardel"	Contribuir en la recuperación de personas drogadictas.	Drogadictos y sus grupos familiares.	Grupos de autoayuda. Psicoterapia individual. Entrevistas familiares. Talleres.	Residir en la ciudad de Bs. As.
Hogar para Madres Adolescentes "María Eva Duarte"	Fomentar la autoestima, la recuperación de vínculos familiares. Afirmar el vínculo madre-hijo.	Mujeres menores de 21 años embarazadas.	Psicoterapia individual y grupal. Intervención legal. Talleres sobre problemáticas afines.	No posee (Mujeres menores de 21 años embarazadas).
Casa Refugio para Mujeres Golpeadas y sus Hijos.	Brindar alojamiento y protección.	Mujeres golpeadas y sus hijos, en situación de riesgo psicológico o físico.	Grupos de autoayuda, talleres de orientación laboral. Tratamientos psicológicos. Asesoramiento y patrocinio jurídico. Clases y actividades para los niños.	Residir en la ciudad de Buenos Aires.
Centro Integral de la Mujer. Salguero 765.	Concientizar acerca de la violencia. Reforzar la individualidad y la autoestima.	Mujeres e hijos víctimas de la violencia física, psíquica, sexual, económica y maltrato emocional.	Grupos de reflexión y ayuda. Terapia individual. Asesoramiento legal. Centro de diagnóstico y derivación de las demandas efectuadas por la ley de violencia familiar (24.417).	Residir en la ciudad de Buenos Aires.
Centro Integral de la Mujer. Humberto I 470	Contener y escuchar a las mujeres, sus conflictos, crisis, temores, dudas. Brindar asesoramiento y asistencia.	Mujeres	Asesoramiento legal, jurídico. Atención psicológica individual, grupal y familiar. Talleres y charlas sobre problemáticas afines.	Residir en la Cdad. de Buenos Aires.
Centro integral de la Mujer. H. Yrigoyen 3202	Brindar contención legal para hacer conocer y defender sus derechos.	Mujeres de escasos recursos con problemas relativos al derecho de la familia.	Asistencia legal y jurídica gratuita a mujeres.	Residir en la Cdad. de Buenos Aires.
Servicio de Atención telefónica de Violencia Familiar	Orientar, contener, informar e intervenir en situaciones de riesgo. Brindar asesoramiento técnico. Crear una red de comunicación con todas las instituciones que trabajan en el tema.	Mujeres maltratadas.	Contención de los consultantes, propuestas a seguir, estrategias conjuntas. Derivaciones a servicios sociales, legales y terapéuticos.	Llamado telefónico.
Programa de Asistencia al Maltrato infantil	Brindar asistencia y orientación.	Niños/as maltratados y sus familias.	Diagnóstico de la situación. Asesoramiento legal. Tratamientos individuales y grupales. Grupos de autoayuda. Seguimiento social.	Residir en la ciudad de Bs. As.

Cuadro 4

*Dirección General de Tercera Edad (1997)*

<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Prestación</b>	<b>Requisitos</b>
Asistencia Integral de Ancianos	Brindar asistencia integral.	Ancianos/as de más de 60 años, en situación de desamparo, con cobertura social insuficiente o sin ella y sin ayuda familiar.	Alojamiento completo con las 4 comidas. Atención médica, psicológica y odontológica. Servicios sociales: atención de la situación familiar. Actividades culturales, recreativas, etc.	Tener domicilio en la Cdad. de Bs. As. Encontrarse en una mala situación socioeconómica. Expresar por escrito la voluntad de ingresar al hogar.
Talleres Pensar, Participar. Producir.	Generar un espacio de encuentro charla y contención.	Personas que ya participan en otros centros de jubilados u otros que se acerquen.	Talleres coordinados por especialistas.	Tener más de 60 años.
Actividades Socioculturales para la Tercera Edad.	Promover y coordinar grupos de autogestión, para lograr la integración y la inserción del anciano.	Personas mayores de 60 años y/o asociaciones u organizaciones para la Tercera Edad.	Organización y promoción de actividades sociales, culturales y turísticas.	Residir en la Cdad. de Bs. As.
Servicios de unidades móviles de Recepción para Consultas Previsionales. A inaugurarse.	Proporcionar información acerca de temas de jubilación y pensión.	Jubilados, pensionados y personas próximas a recibir beneficios.	Recepción de inquietudes, consultas, requerimientos y otros.	No posee.
Asesoramiento Telefónico Previsional. A inaugurarse.	Proporcionar información acerca de temas de jubilación y pensión.	Jubilados, pensionados y personas próximas a recibir beneficios y centros de jubilados y pensionados.	Recepción telefónica de consultas sobre temas previsionales. Búsqueda de soluciones puntuales para casos específicos.	No posee.

Cuadro 5

***Dirección General de Asistencia Comunitaria (1997)***

Con el fin de garantizar transparencia y eficiencia, se creó una comisión asesora que controle y apoye a los grupos comunitarios, formada por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Cáritas, Asociación Argentina de Médicos, Cruz Roja Argentina, Fundación IDEAS, Colegio de Escribanos, Colegio de Abogados.

<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Prestación</b>	<b>Requisitos</b>
Actividades Recreativas, Culturales y Deportivas para Discapacitados.	Integrar a personas con discapacidades.	Niños y adultos con discapacidades.	Actividades recreativas, culturales y deportivas, colonia de verano, paseos.	Personas que concurren a escuelas de educación especial dependiente del GCBAY ONGs.
Detección, Orientación y Asistencia a Discapacitados.	Diagnosticar y orientar a personas discapacitadas o familiares para evitar la exclusión social y laboral.	Discapacitados o familiares.	Información y orientación. Canalización de las demandas.	Residir en la Cdad. de Bs. As.
Prevención de las Discapacidades	Realizar campañas de prevención y difusión de los problemas relacionados con la discapacidad.		Elaboración de afiches, folletos y otros. Difusión del material elaborado ante organismos oficiales y privados.	No posee.
Actividades de Prevención y promoción Asistencial, Sanitaria y Cultural en Centros Comunitarios.	Desarrollar programas de prevención y promoción para fomentar el autocuidado con un enfoque integral desde la salud, lo social y lo legal.	Personas que residen en las zonas de los Centros Comunitarios, carentes de recursos.	Actividades sanitarias, gimnasia, asistencia médica, odontológica y psicológica. Asesoramiento jurídico, apoyo escolar. Talleres culturales.	Se requieren datos personales y certificados médicos (según la actividad).

## Cuadro 6

*Dirección General de Políticas Sociales (1997)*

<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Prestación</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Repartición responsable</b>
Conformación y Promoción de Redes Sociales	Articular redes sociales que coordinan instituciones, a fin de sumar esfuerzos y evitar superposición de acciones y maximizar recursos.	Instituciones públicas y o privadas.	Encuentros institucionales por área temática. Detección y relevamiento de instituciones. Planificación de acciones conjuntas.	Dirigir las acciones a los vecinos de la Cdad. de Bs. As.	Dirección General de Políticas Sociales.
Apoyatura Técnica en Instituciones	Brindar apoyo técnico a ONGs, para contribuir en su mejor organización interna.	ONGs.	Diagnóstico, planificación y ejecución de acciones tendientes a optimizar la organización.	Dirigir las acciones a los vecinos de la Cdad. de Bs. As.	Dirección General de Políticas Sociales.
Organización Comunitaria	Fomentar la participación de la población, para generar instancias de desarrollo personal y de entorno comunitario.	Vecinos e instituciones que requieran una intervención profesional.	Diseño de proyectos y actividades en base a la demanda de los vecinos. Encuentros vecinales para solucionar temas comunes.	Residir o dirigir su acciones en el ámbito de la Cdad. de Bs. As.	Dirección general de políticas Sociales.
Promoción y Prevención de Situaciones de Riesgo.	Prevenir y disminuir situaciones de riesgo social potenciales o concretas.	Personas, familias y grupos.	Planificación, ejecución y evaluación de los planes (trabajo en grupo).	Residir en la Ciudad de Bs. As.	Dirección general de políticas Sociales.
Atención personalizada y familiar.	Asesorar y orientar a las personas acerca de las problemáticas sociales, para encontrar soluciones.	Individuos y familias que residan en la Ciudad de Buenos Aires.	Información sobre los derechos y los recursos que existen en la zona. Asesoramiento sobre documentos y trámites. Coordinación de instituciones.	Ser vecino de la Cdad. de Bs. As.	Dirección General de Política Sociales.
Detección de problemas sociales	Detectar problemáticas sociales.	Responsables de Áreas del Gobierno de la Cdad. de Bs. As. y representantes de organizaciones intermedias.	Detección y relevamiento de instituciones, de recursos disponibles. Análisis de las problemáticas detectadas.	Ser responsable o representante de instituciones que acrediten pertenencia.	Dirección General de Política Sociales.

Cuadro 7

*Repartición Responsable: varios, compartida.*

<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Prestación</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Repartición responsable</b>
Ajedrez para todos.	Desarrollar y difundir el ajedrez.	Todos, en especial niños y tercera edad.	Torneos, clases y exhibiciones a cargo de profesionales.	Todos, dependiendo de las instancias que se realicen.	Secretaría de Promoción Social, Secretaría de Educación, Dirección Gral. de Deportes y la Federación Metropolitana de Ajedrez.
Parque de la Ciudad de Buenos Aires.	Brindar un espacio de recreación y esparcimiento.	Contingentes de barrios carenciados, instituciones de bien público, escuelas estatales de todo el país.	Visitas semanales gratuitas.	Nota de pedido.	No dice.

## Bibliografía

- Gobierno de la Ciudad 1998 *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Dirección General de Organización, Métodos y Estadística, Secretaría de Hacienda y Finanzas).
- Gobierno de la Ciudad 1999 *Secretaría de Hacienda* (Buenos Aires) Mimeo.
- Gutiérrez, Leandro 1988 “Condiciones de vida material de los sectores populares en Buenos Aires, 1880-1914”, en *Siglo XIX, Revista de Historia* (México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey) Año III, N° 6.
- INDEC 1997 *Encuesta Permanente de Hogares, onda mayo* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- INDEC 1998 *Sinopsis Estadística* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- Lourés Seone, María Luisa 1997 *Buenos Aires: Centro histórico y crisis social* (España: Editorial Club Universitario).
- Lumi, Susana 1997 “El sistema educativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Serie Estudios* (Buenos Aires: CECE) N° 20.
- Ministerio de Justicia de la Nación 1999 *Estadística Criminal - Año 1997* (Buenos Aires: Dirección Nacional del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal).
- PNUD/Senado de la Nación 1999 “Informe Argentino sobre Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1995-1998* (Buenos Aires).
- SIEMPRO 1998 *Indicadores para el seguimiento de la situación social* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).
- SIEMPRO/INDEC 1999 *Encuesta de Desarrollo Social (versión 16/06/1999)* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).
- Torres, H. s/f *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)* (Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNBA).
- Yujnovsky, Oscar 1983 “Del Conventillo a la Villa Miseria”, en *Buenos Aires, historia de cuatro siglos* (Buenos Aires: Editorial Abril) Tomo II.

## Notas

- 1 Dato del 30 de junio de 1998.
- 2 Porcentaje de la población de 13 a 17 años que asiste al nivel medio sobre el total de la población de ese grupo de edad.
- 3 Cociente entre la población que no ha completado el nivel de enseñanza (excluidos quienes aun asisten) y quienes han tenido acceso al mismo.

4 Datos elaborados a partir de la información proveniente de INDEC (1998).

5 En 1998, mientras que la tasa de desocupación total era de 9,8%, para la franja ubicada entre los 15 y los 19 años era de 24,6% (SIEMPRO, 1999: 55).

6 Los conventillos eran viviendas colectivas en las que se alquilaban habitaciones para los trabajadores. Las mismas se caracterizaron por sus deficientes condiciones de habitabilidad: insuficiencia de baños, y aireación e iluminación poco adecuadas para el alto grado de hacinamiento por pieza. Ver sobre este punto Gutiérrez (1988).

7 Las villas miseria han sido definidas como un agrupamiento de construcciones precarias y clandestinas, destinadas a habitación, carentes de infraestructura, cuyos habitantes ocupan los terrenos en calidad de intrusos, en situación de hacinamiento físico y en condiciones de deterioro social.

8 Para más información sobre este punto, ver el capítulo de la Comisión Municipal de la Vivienda en PNUD/Senado de la Nación, 1998.

9 Todos los barrios nombrados están ubicados en el sur de la ciudad. La única excepción es Retiro, donde está instalada una villa miseria.

10 La tasa de delincuencia (por diez mil habitantes) se quintuplicó entre 1980 y 1996 (83,9 a 418,5), mientras que los delitos contra la propiedad subieron del 54,5 al 270 (Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 1998, p. 119).

11 En 1996, los porteños elegían por primera vez su propio intendente. De los tres candidatos con posibilidades de ganar, Fernando de la Rúa, representante de la Unión Cívica Radical, obtiene el 40% de los votos. Norberto la Porta del FREPASO obtiene el 26,5%, y Jorge Domínguez, del Partido Justicialista e intendente saliente de la ciudad, no alcanza el 19%. En la Legislatura es el FREPASO quien obtiene más votos.

12 Conocido el triunfo radical, el presidente Menem declaró que la ciudad de Buenos Aires era una intendencia más, desconociendo el carácter de Jefe de Gobierno con el que De la Rúa había asumido.

13 Salvo en un caso, el resto de los Directores Generales fueron elegidos por razones políticas. Sin embargo, la mayoría de ellos ya habían tenido alguna o mucha experiencia en la gestión de los programas sociales.

14 Una de las razones aducidas por las que la ciudad queda fuera de los programas, es que no tiene tanta población en situación de pobreza como otras provincias del país.

15 De una entrevista con una legisladora de la ciudad.

16 Para la implementación de programas destinados a los sectores más vulnerables de la población, el gobierno nacional gasta aproximadamente 300 millones de pesos.