

Golbert, Laura. Capítulo 8. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

CAPÍTULO 8

LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

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

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap08.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO -

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

LA 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 actúa 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 la tradición partidaria¹. En el caso particular de la Secretaría, De la Rúa intentaba también terminar con todo aquello 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

1 "En su relación con el aparato partidario, él se mueve con mucha libertad. Por otra parte, tampoco él puede decir que si sale mal es culpa del partido. Es de su absoluta responsabilidad: él no discute las políticas de la ciudad con el Comité Capital ni con los dirigentes del partido. Los secretarios de este gobierno no están puestos por el partido y la mayoría de ellos no responde a ningún sector interno partidario. Este criterio, bien manejado, es importante para hacer una buena gestión" (de la entrevista con un asesor del secretario de Promoción Social).

a combatir la exclusión social y promover la construcción de una ciudadanía social.

El concepto de exclusión social, si bien está altamente difundido, tiene distintas acepciones. Incluso es posible que su utilización sea compartida por tanta gente precisamente porque su conceptualización permanece *abierta*, sin una definición rigurosa, apuntando a dimensiones y direcciones diferentes. Por lo tanto, cuando se utiliza se debería especificar cuál es el sentido que se le otorga. En el caso del Gobierno de la Ciudad, la propuesta se basaba en cinco ejes de trabajo que fueron así justificados²:

1. La *promoción, difusión y defensa de los derechos de ciudadanía* que 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 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 llevar a cabo estos cambios? ¿Cómo traducir estas propuestas en acciones?

² Véase PNUD/Senado de la Nación (1999).

Veamos cuál era la situación. El nuevo gobierno recibía un organismo con recursos humanos poco calificados y un presupuesto reducido. En los comienzos de la gestión el gobierno adoptó una actitud extremadamente cautelosa en el manejo del gasto. Esta situación perjudicó especialmente a la Secretaría que tenía menos poder relativo. En efecto, no sólo no se le reconocía a la Secretaría de Promoción Social un lugar institucionalmente importante en el ámbito estatal, sino que el propio secretario tenía poca incidencia en el gabinete como consecuencia de no formar parte del partido gobernante. El hecho de ser un extra-partidario lo colocaba en una situación de desventaja en relación con otros miembros del gabinete que mantenían lazos e intereses derivados de su pertenencia a la UCR³.

Por otra parte, 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 1997 se le otorgaron más recursos destinados a Promoción Social, al año siguiente, pese a que aumentó el gasto en el conjunto de los servicios sociales, los recursos destinados a la Secretaría tendieron a reducirse.

A ello se sumaban problemas de orden institucional: la relativa autonomía de las distintas direcciones generales en la decisión de los programas que se implementarían, así como la baja articulación de estos 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 del Jefe de Gobierno.

3 "El gobierno tiene una red informal de funcionamiento enorme donde es razonable que los lazos masónicos funcionen mejor que los no masónicos. Cuando vos tenés un problema lo primero que hacés es buscar a uno que sea de la misma logia que vos, que es la del radicalismo. ¿Por qué? Porque lo conocés, seguro, y porque vas a tener un *feeling* especial. Entonces si es del partido ésa es la clave para llamarlo aunque no lo conozcas mucho. Y eso funciona, son los lazos masónicos del partido, y se arma toda una red informal: no se juntaban a comer todos los subsecretarios del área del Gobierno de la Ciudad. Se juntaban a comer los que tenían lazos, digamos, y eso les permitía resolver problemas que no podían resolver por la estructura formal burocrática. La voluntad de un dirigente partidario de resolverle un problema a otro dirigente partidario, que implica saltar ciertas reglas formales lógicas y demás, es mucho mayor que a uno que no conoce. Porque hay otro espacio de compromiso de todos estos. Muchos dirigentes del Gobierno de la Ciudad en el Comité Capital se encuentran todos los lunes, y eso es un espacio de igualdad partidaria" (extraído de las entrevistas realizadas con un asesor del Secretario de Promoción Social).

Esta falta de control sobre las direcciones se hizo evidente cuando el secretario intentó sin mayor éxito introducir su propuesta de *control de calidad de la gestión* para de esta manera mejorar las prestaciones. Dicha estrategia, con la que se proponía mejorar el funcionamiento de la Secretaría, significaba tener injerencia sobre la tarea de los directores, ya que suponía un control sistemático sobre la marcha de los programas⁴. Estas dificultades con los responsables de las distintas direcciones lo llevaron a diseñar algunos programas que dependían directamente de él. De esta manera podría garantizar que funcionasen con la orientación y de la forma que él quería darle a su gestión⁵. Pero aún cuando hubiera podido llevar a cabo la propuesta de control de calidad, cabe preguntarse si esta iniciativa era suficiente para detener el proceso de exclusión social tal como lo enunciaba el discurso oficial de la Secretaría.

Otra de las dificultades fue el corto período de su gestión, que sólo se extendió a dieciocho meses. Su salida se produjo cuando fue nombrado en una nueva Secretaría, la de Producción, Comercio y Empleo, cargo que cuadraba más a su perfil profesional y que le permitía obtener créditos políticos para De la Rúa entre los pequeños y medianos empresarios, en un momento en que el Jefe de Gobierno ya estaba en campaña para lograr la Presidencia de la Nación.

Su sucesora, una mujer, se diferenciaba del anterior secretario entre otras cosas por provenir de las filas del partido gobernante. Pero, al igual que su predecesor, tampoco tenía experiencia en el campo de las políticas sociales. El cambio entre las dos administraciones no significó un cambio en la orientación de la política ni en la dinámica de la Secretaría. No hubo una planificación de las acciones de las distintas áreas, no se intentó la articulación entre ellas, ni tampoco se tomaron iniciativas para mejorar la *performance* de los programas sociales. Sí hubo cambios en la gestión de la nueva secretaria que vale la pena señalar:

4 "Más allá de que produjera algún efecto positivo en el mejoramiento, en el funcionamiento de la Secretaría, el objetivo era que todos los directores generales pudieran poner en una planilla, el nombre del programa, el objetivo que tiene, el universo al que está dirigido, cuánta plata mueve. [...] Este tipo de control sobre la marcha de los programas iba en contra de las rutinas establecidas y no fue comprendido por la mayoría de los directores. Entonces, tras el discurso de la calidad del funcionamiento, había también una decisión de sistematizar las políticas de la propia Secretaría y, sobre todo, obligarlo, al director general a explicarle al secretario qué es lo que quería hacer. En algún momento se sentaban con el secretario con el programa ordenadito, y había que defenderlo y explicarlo. Y esto le permitía al secretario decir 'esto me parece que no es así'" (extraído de la entrevista a un asesor del secretario de Promoción Social).

5 Nos referimos a programas como el Voluntariado o el Sin Techo.

La diferencia principal fue la proyección de las políticas sociales en el ámbito municipal. La concepción tradicional *municipalista* es 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, recién entonces empezaba la pelea por el presupuesto. Son varias las razones –que se detallan seguidamente sin que su enunciación implique un orden jerárquico– que le permitieron 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 en el que tenía sus oficinas el Dr. De la Rúa. De esta manera se aseguraba una mayor cercanía con el 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 desarrollara en un momento en que el presupuesto de la ciudad era superavitario le permitió tener un margen de acción más amplio.

En tercer lugar, la secretaria 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 era 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 1999. Por su parte, los empresarios hicieron donaciones importantes 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 intentando marcar 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 podía exhibir De la Rúa era la de Jefe de Gobierno de la Ciudad.

Cuando el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió presentarse a elecciones nacionales, esta decisión sin duda incidió

en la gestión. La decisión de participar en elecciones promueve una mayor actividad en una Secretaría como la de Promoción Social, acciones que sin duda pueden incidir en la contienda electoral. Esta mayor actividad no significa necesariamente innovación. Por el contrario, puede ser contraproducente para la innovación si de lo que se trata es de tener resultados efectivos, contundentes, inmediatos que le permitan al candidato recoger más votos.

Como ya hemos señalado reiteradas veces, promover nuevos cursos de políticas significa armar consensos, promover investigaciones, calificar recursos humanos, elaborar diagnósticos, planificar acciones, diseñar políticas, conseguir recursos, instalar programas. Son pasos que requieren un tiempo de maduración y que poco tienen que ver con los tiempos políticos. Por eso, cuando el Jefe de Gobierno de la Ciudad decidió presentarse como candidato en las elecciones a Presidente de la Nación, ya no fue posible seguir ese rumbo, respetar esos tiempos. La prioridad fue otra. Era necesario poner en marcha programas que tuvieran visibilidad ante los ojos de los posibles electores antes que diseñar estrategias que requieren tiempo para comprobar su eficiencia.