

Las políticas sociales en CABA. Cuestiones en agenda, ejes de debate y legislación en cuatro gestiones de gobierno, 1996-2015.

Vilma Paura y Valeria Chorny.

Cita:

Vilma Paura y Valeria Chorny (2017). *Las políticas sociales en CABA. Cuestiones en agenda, ejes de debate y legislación en cuatro gestiones de gobierno, 1996-2015.* XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/201>

XXI Jornadas de Sociología

Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera

Subeje: Sociología del bienestar y políticas sociales

Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015

Vilma Paura, Valeria Chorny, Bárbara García
Julián González Durán, Sofía Pincione y Mariana Sierra¹
CEIPSU-UNTREF

Introducción

Entre 1996, cuando se sancionó su Constitución y se efectivizó su condición de autonomía político-administrativa, y 2015 se sucedieron cinco gestiones de gobierno en la CABA. En este trabajo se presenta un análisis exploratorio de la dirección que tomaron las políticas sociales durante este período a partir del interrogante sobre cuáles fueron las tendencias de desarrollo de las mismas y de sus formatos y qué relaciones se podría establecer entre estos vectores analíticos y las gestiones de gobierno. Nos interesa identificar las tendencias registradas en la definición de la agenda, en las modalidades de intervención y en los dispositivos creados, así como reconocer los principales hitos o clivajes de esas formas, lógicas y dinámicas de intervención. Entendemos que esta lectura puede aportar en el análisis y la comprensión de los principios y fundamentos ideológico políticos del desarrollo de las políticas sociales en la Ciudad y desde esta relación contribuir a reconocer las transformaciones y las continuidades de las propias formas de intervención.

Las políticas sociales desarrolladas en una jurisdicción específica pueden ser abordadas desde perspectivas diversas. En este recorte que proponemos se trata de una lectura de matriz

¹ Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “Políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: paradigmas de intervención social, programas asistenciales y gestiones de gobierno, 1996-2015”, CEIPSU-UNTREF, convocatoria 2016-2017. Código 32- 15 314, dirigido por Vilma Paura e integrado por los/las autores.

institucional, en cierto modo panorámica, en clave de proceso histórico de media duración, a partir de la cual se puede brindar claves interpretativas sobre la dimensión político-institucional de las políticas sociales. No pretendemos reducir el abordaje de esta dimensión político institucional a las formas de intervención del Estado y a las decisiones/acciones de gobierno ni las formas de intervención del Estado a esta matriz de lectura; por el contrario, este recorte podrá contribuir al armado de un complejo rompecabezas sobre las formas de intervención social del Estado, las políticas sociales y su relación con la cambiante y situada cuestión social.

Un segundo punto de nuestro abordaje refiere a la delimitación de la jurisdicción Ciudad de Buenos Aires. En la extensa tradición de estudios sobre “las políticas sociales”, hasta hace apenas unas décadas el foco era puesto, casi exclusivamente, en los casos nacionales. Más recientemente se han planteado algunas investigaciones sobre las políticas sociales en las jurisdicciones subnacionales pero estos estudios son aún escasos en la Argentina (Bonvecchi, 2008). ¿En qué radica el interés de un recorte de este tipo? En que más allá de las formas de intervención del Estado nacional, cada jurisdicción subnacional desarrolla sus propias políticas, en forma más o menos articuladas con las de carácter nacional según los casos y los momentos históricos. En este caso, estudiar las políticas sociales desarrolladas desde la Ciudad de Buenos Aires adquiere relevancia en tanto se trata de una ciudad autónoma con entidad de estado. En efecto, la Ciudad goza de autonomía y de una constitución propia desde 1996, como resultado de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. No obstante, las políticas sociales implementadas desde esta condición constituyen un objeto de estudio escasamente explorado aún. Sin duda, en esta situación influye la relativamente joven autonomía jurisdiccional. Por otro lado, en el esquema de nacionalismo metodológico que invisibilizó hasta hace algunos años las especificidades locales y regionales, las transformaciones sociales y políticas de la CABA han sido históricamente asociadas a los rasgos del país en su conjunto con un doble efecto: lo que sucedía en la Ciudad funcionaba como clave explicativa de la realidad nacional y, al mismo tiempo, invisibilizaba los procesos y tendencias propios de la jurisdicción local (Paura, Chorny, García, 2016). Más aún cuando la jurisdicción era la capital del Estado nacional y sus autoridades eran designadas desde el Poder Ejecutivo Nacional.²

² Sobre el proceso de definición jurisdiccional y política de la Ciudad de Buenos Aires, ver Landau (2016).

¿Qué sabemos hoy de las políticas sociales en la CABA? ¿En qué medida esas políticas han cambiado con las gestiones de gobierno? ¿Qué relación cabe establecer entre las gestiones de gobierno, las definiciones ideológico políticas de quienes fueron elegidos para ejercer el gobierno de la Ciudad y las direcciones y tendencias de las políticas sociales como formas de intervenir/delimitar la cuestión social en esta jurisdicción? Más allá de una relevante producción sobre la política de vivienda y la situación de habitabilidad de los sectores socioeconómicamente más vulnerables, son escasos los estudios de origen científico académico³ sobre las políticas en clave sectorial, en forma desagregada por área y problema social de intervención y el alcance y nivel de consolidación de estas indagaciones son desparejos. También son limitados los trabajos que analizan las “políticas sociales” como conjunto de intervenciones con algún grado y criterio de articulación. En general, se pueden reconocer más vacancias que antecedentes.

En relación con nuestras preguntas, entre los pocos estudios identificados, Calegari, Crisci y Gómez Bodo (2009), a partir del análisis de legislación seleccionada como clave, plantean que desde 1997 hasta 2008 las políticas sociales en la CABA presentan una marcada homogeneidad conceptual y práctica que no distingue filiaciones político partidarias ni gestiones de gobierno. Tomando como eje del análisis cuatro áreas de políticas: las destinadas a los “colectivos” (niñez, adolescencia, ancianidad, familia y género), educación, salud y vivienda, las autoras identifican leyes “ejemplificadoras” y concluyen que a pesar de presentarse como políticas universales de ciudadanía, se trata de acciones focalizadas dirigidas a los sectores más vulnerables, que afianzan la estigmatización y la diferenciación social. Es decir, confrontan el discurso de derechos como fundamento con el análisis del formato de las acciones contenidas en esa legislación.

Siempre como antecedente de nuestros interrogantes, desde otra perspectiva analítica, Laura Golbert (2004) revisa las políticas sociales en la primera gestión de gobierno autónomo de la CABA, entre 1996 y 2000, poniendo el foco, en particular, en la esfera de acción de la Secretaría de Promoción Social. Analiza el lugar dado por la primera gestión de gobierno al área encargada de las políticas asistenciales, los cambios en el organigrama, la creación de programas sociales, las disputas presupuestarias y los discursos de los funcionarios.

³ Hay informes producidos desde ámbitos institucionales que sin duda ofrecen información muy valiosa sobre estas intervenciones, en general desde perspectivas normativas que dan cuenta de las fallas del sistema de protección social en relación con los principios rectores de efectivización de derechos de ciudadanía.

También desde una noción desagregada del Estado y en clave de proceso, Pablo Bonaldi (2007 revisa el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (PAGC), creado a mediados de la década de 1980 por el entonces Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires y que existe actualmente. Este estudio brinda claves para analizar la continuidad de un programa en el cambio de organización política del distrito federal y en la configuración cambiante de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Concejo Deliberante y luego el Poder Legislativo de la Ciudad, los equipos técnicos, las organizaciones de la sociedad civil y los líderes comunitarios.

Este trabajo retoma algunas de estas pistas y busca identificar tendencias, dinámicas e hitos en el campo de las políticas sociales a partir del análisis de dos estrategias analíticas que implican temporalidades diferentes: por un lado, la identificación de continuidades, de giros y de “momentos de concentración” de leyes referidas a “problemas sociales”, temáticas y paradigmas argumentativos (por ejemplo, la mención a los derechos de ciertas poblaciones) comunes o diferentes, y la consideración de las gestiones de gobierno sobre la base de los cambios en el Poder Ejecutivo y la composición del Poder Legislativo.

El estudio se apoya en tres unidades de observación que constituyen nuestro corpus de indagación: las leyes sancionadas en CABA desde 1996-2015, los presupuestos sancionados en esos años y las mutaciones de la estructura institucional del Poder Ejecutivo, es decir, el organigrama de gobierno. Además, se recurre a estudios sobre la dinámica política de la Ciudad, información de prensa y fuentes documentales oficiales para iluminar y complementar los datos producidos a partir de ese corpus. Se trabajó en dos movimientos: i. se identificaron tendencias e hitos relacionados con las políticas sociales en cada uno de nuestros registros, ii. se buscó interrogar y poner en relación esa información con los cambios de gestiones de gobierno. ¿Es posible reconocer líneas de intervención social que se hayan mantenido, debilitado, desatendido o incrementado en la CABA en el período analizado? ¿O, en cambio, predominan trayectorias erráticas o fragmentadas de las formas y recursos vinculados a las políticas sociales? ¿En qué medida los cambios en las gestiones de gobierno se relacionan con esos procesos? ¿Cabe, en fin, reconocer tendencias comunes a todas las áreas sociales o se registran procesos particulares según se trate de vivienda, salud o de atención a grupos específicos de la población? Por último, nos queda pendiente para seguir preguntándonos, ¿qué indican estas tendencias e hitos sobre la forma en que las políticas intervinieron y construyeron la “cuestión social” en la CABA?

La respuesta provisoria a estos interrogantes a partir de las estrategias de indagación propuestas podrá contribuir en la revisión de prenociones sobre la configuración de las políticas sociales en la Ciudad y sobre su relación con las gestiones de gobierno. Podrá, además, orientar indagaciones futuras sobre el campo y los subcampos de políticas sociales y la diversidad de actores participantes y de capitales en disputa. Nuestras preguntas al respecto se apoyan justamente: i. en la noción de *configuración* de políticas sociales, en tanto articulaciones institucionales y fácticas más o menos fuertes, cambiantes y polimorfas y ii. en el supuesto de una relativa autonomía y heterogeneidad de los subcampos de políticas sociales, entre las áreas de intervención por un lado y en relación con las gestiones de gobierno por otro.

En el punto 1 señalamos la potencialidad y algunas limitaciones de nuestro abordaje. En el apartado 2 nos enfocamos en las transformaciones de la estructura institucional/organigrama. La tercera sección se dedica al análisis de los presupuestos sancionados en la CABA. El punto 4 presenta una revisión de la legislación producida en el período de estudio y las trayectorias registradas. Por último, a modo de cierre provisorio, establecemos algunas relaciones entre las tendencias reconocidas y los hitos en la configuración de políticas sociales en la Ciudad.

1. Organigrama, definiciones presupuestarias y legislación: problemas de gobierno, lentes diversas y lógicas heterogéneas

Entre las diversas formas de clasificar los estudios sobre las políticas sociales podemos distinguir dos binomios analíticos que, anclados en distintas perspectivas disciplinares, han estructurado el campo: la relación Estado/sociedad civil, por un lado y la relación estructura/agencia por otro. De esas combinaciones se desprenden taxonomías que distinguen abordajes socio céntricos de otros de matriz estado céntrica o aquellas que marcan el énfasis en los procesos, las estructuras o las dinámicas sistémicas o, por el contrario, en los grupos de poder y las presiones “de abajo hacia arriba”, o en los estados y sus burocracias –acciones de arriba hacia abajo-. Estos estudios y sus clasificaciones desplegaron preguntas, estrategias metodológicas y discusiones teóricas que nutren el campo de análisis de las políticas sociales y sirven como advertencias frente a lecturas normativas, evolucionistas, etnocéntricas y con otros sesgos. En el recorte que aquí proponemos hacemos el esfuerzo por aprovechar los antecedentes, los aprendizajes y las advertencias para abordar el estudio de las políticas

sociales en la Ciudad de Buenos Aires haciendo una lectura institucional y desde el Estado – legislación, organigrama, presupuesto acordado- pero poniendo en interrogación lo que estas expresiones institucionales expresan –¿qué indican los cambios de organización y estructura de las agencias de gobierno? ¿de qué acuerdos dan cuenta los presupuestos y las leyes sancionados en las legislaturas? ¿qué podría afirmarse de estas lecturas?- y también, por tratarse de tres registros que provienen de áreas diferentes del estado y que se resuelven y deciden en diferentes espacios, relaciones e involucran a actores distintos, este abordaje reconoce una lectura desagregada del estado, no sólo como “una arena” donde disputan actores diversos –políticos, funcionarios, grupos de interés, expertos- sino como “muchas arenas”, con lógicas, relaciones y dinámicas diversas.

Las acciones institucionales formales expresadas en las unidades de observación que consideramos seguramente condicionan la estructura y la dinámica de las políticas sociales en la Ciudad pero no dan cuenta exhaustiva de ciertas dimensiones de las políticas. Poco podremos decir, por ejemplo, sobre cómo los actores públicos y privados toman decisiones con respecto a un determinado problema estableciendo coaliciones sociopolíticas que impulsan y orientan los cambios. Estas vías de lectura, apenas nos permiten indagar en la posible dirección, en las tendencias de las políticas vigentes y en el reconocimiento de hitos o clivajes. Señalaremos el alcance de estos abordajes y sus limitaciones posibles.

1.1 Sobre el organigrama del Estado

Cuando el Estado nombra y ordena la política pública, construye sentidos, significados. Se trata de definiciones sobre el abordaje de las políticas que expresan un relativo consenso entre diversos actores. En este trabajo analizamos la estructura orgánica como vía para analizar la institucionalidad social construida como respuesta de los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires a las problemáticas sociales a partir de su autonomía. Destacaremos los cambios más relevantes ocurridos en el organigrama estatal y las permanencias en las áreas que comprenden las políticas asistenciales, de trabajo, de salud y de vivienda entre 1996 y 2015. Consideramos que esta lectura puede dar indicios sobre los problemas de gobierno y los temas sociales que toman relevancia en un contexto, en cada gobierno en particular y sobre posibles continuidades que muestren cierta estabilidad en las políticas.

Para mirar el mapa del Estado de la CABA recopilamos y clasificamos los decretos de los sucesivos jefes de gobiernos. El acceso a la información de la estructura orgánica funcional y sus cambios estuvo condicionado a los cambios tecnológicos implementados en el período en

estudio, lo que implicó recorrer distintos caminos de búsqueda hasta llegar al Área Legal y Técnica de la Ciudad de Buenos Aires donde pueden encontrarse todos los decretos, contando con el número y el año cuando fueron emitidos.

A partir del conjunto de decretos sobre las modificatorias del Poder Ejecutivo trabajamos en dos niveles de análisis: el primero, con una lectura panorámica del organigrama, identificando modificatorias y creaciones; en un segundo nivel, nos centramos en la Secretaría vinculada con la política asistencial que a lo largo de los años analizados cambió reiteradas veces de nombre. Nuestra lectura apuntó a dos objetivos principales: reconocer rupturas y continuidades de los objetivos que se le asignan a las áreas en los diferentes momentos y revisar si existe dispersión, concentración o superposición de organismos que abordan una misma problemática social.

1.2 Sobre el presupuesto, el gasto público y las decisiones de gobierno

La identificación, descripción y sistematización de información que se despliega en una lectura presupuestaria es un medio fecundo para leer el perfil y la dirección de las políticas en una jurisdicción. En la sanción de la ley de presupuesto, cada año,⁴ se fijan objetivos y prioridades, se consolidan tendencias y se plasman redireccionamientos acerca del destino de los recursos y, con esto, se expresan decisiones sobre la cuestión social. La medición y el análisis del presupuesto total dirigido a “servicios sociales” constituye, en sí mismo, un indicador de la importancia que otorga el Estado/los gobiernos a los recursos destinados a garantizar el desarrollo de las políticas sociales.

El análisis presupuestario requirió una sistematización de la información. No existe en las instituciones encargadas de generar series estadísticas de CABA una información uniforme. Para el análisis del presupuesto se construyó una tabla única con datos obtenidos de los presupuestos sancionados anualmente en la legislatura porteña, que permitió una lectura diacrónica y sincrónica de estas decisiones de gobierno. Los datos corresponden a la sanción del presupuesto anual de la Ciudad, desde el año 1997 al 2015, registrados en el Ministerio de Hacienda del GCBA, en la Dirección General de Estadística y Censos, los más recientes, y en la Dirección General de Contaduría, los más antiguos junto a sus respectivas Cuentas de Inversión.

⁴ La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en su artículo 53.-: “El ejercicio financiero del sector público se extenderá desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. El proyecto de ley de presupuesto debe ser presentado ante el Poder Legislativo por el Poder Ejecutivo, antes del 30 de setiembre del año anterior al de su vigencia.”

En el contexto inflacionario que caracteriza la Argentina, fue necesario determinar un indicador comparable en el tiempo para lograr la equivalencia de los recursos asignados.⁵

Como se ha mencionado, se decidió analizar los presupuestos sancionados por la legislatura porteña, establecidos en la etapa presupuestaria de aprobación. Se excluye de este análisis, entonces, todos los documentos relacionados con la etapa de ejecución presupuestaria, Informes Trimestrales y Cuentas de Inversión, que establecen el presupuesto vigente, ejecutado, devengado, sobre-ejecutado o sub-ejecutado. El propósito de esta decisión es centrar el análisis en la etapa que expresa la cristalización de las disputas y los consensos sociales en relación al peso dado a cada problemática social/problema de gobierno, y no en el correcto o fallido desempeño del Poder Ejecutivo en la resolución de esas responsabilidades.

1.3 ¿Cómo leer la legislación? Alcances y significados posibles

Uno de los instrumentos en los que se basó este trabajo es una base de datos sobre leyes sancionadas en la Ciudad de Buenos Aires desde 1998 a 2015 vinculadas a lo que, apoyados en ciertas tradiciones del campo, definimos como áreas de intervención de las políticas sociales: vivienda y hábitat, salud, educación, cuidado, discapacidad, transferencias monetarias, pobreza, violencia, género, derechos humanos y empleo.⁶ A partir de esta lectura en clave sectorial⁷, se registraron en total 232 leyes durante las gestiones de gobierno de De la Rúa, Olivera, Ibarra, Telerman y Macri.

Se decidió analizar, en esta etapa del proceso de investigación, sólo leyes y no decretos o resoluciones porque el objetivo es identificar, en este registro, las tendencias en las políticas sociales establecidas por el poder Legislativo como uno de los poderes que ejerce el gobierno.⁸ Así, se distingue una temporalidad institucional que corresponde a los cambios de

⁵ Se optó por el Índice de Precios al Consumidor de Buenos Aires (IPCBA), establecido de manera histórica por el INDEC, y se consideró como punto estable, o línea de base, el presupuesto del año 2008.

⁶ En forma transversal se consideraron también como criterios políticas referidas a institucionalidad y a articulación con la sociedad civil. Como se lee, estos recortes sectoriales responden a diversas definiciones de “políticas sociales”; podríamos sintetizar que incluyen, siguiendo a Fraser, tanto políticas de redistribución como de reconocimiento.

⁷ Como indica Fleury (1999), definir a las políticas sociales con un criterio de sectorialización presenta alguna ventaja y varias desventajas. Por un lado, permite delimitar el campo social a partir de sectores institucionales. Sin embargo, puede tratarse de recortes meramente descriptivos, están inspirados en las divisiones de la estructura gubernamental y no reconocen la intersectorialidad de los problemas sociales; suponen una separación artificial entre políticas económicas y sociales. Aunque estos recortes como los que usamos en nuestros ejes permiten recortar una realidad concreta, se trata de definiciones arbitrarias que pueden invisibilizar la complejidad de lo social.

⁸ La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en su artículo 80.- : “La Legislatura de la Ciudad: 1. Dicta leyes, resoluciones y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías

quienes ejercen el Poder Ejecutivo, cada cuatro años, y otra que corresponde al Poder Legislativo, que se renueva por mitades cada dos años.

Estos tiempos de recambio de quienes ejercen los altos cargos ejecutivos y legislativos son considerados justamente para interrogar las tendencias en las políticas sociales, considerando por un lado los cambios de gestión de gobierno y por otro, entendiendo que las leyes sancionadas no tienen una correlación directa con los objetivos e intereses ideológicos de quienes ejercen el Poder Ejecutivo en cada momento, sino que se inscriben en procesos y climas de ideas en contextos histórico-políticos y en acuerdos político institucionales de duración diversa.

El registro de las leyes sancionadas busca dar cuenta de dos premisas. Un gran número de investigaciones, apoyadas en una perspectiva macrosocial, parten de una mirada agregada del Estado desde la cual las leyes sancionadas son principios de explicación, los organismos del Estado son extensiones de la voluntad de gobierno y los agentes estatales no tienen presencia. Nuestra lectura, en cambio, considera al Estado como espacios de disputa, conformados por una trama de actores estatales y no estatales que configuran y reconfiguran las políticas sociales de las que son parte.

La segunda premisa es que las leyes son resultado de controversias y disputas simbólicas y prácticas; en ellas se cristalizan discusiones en las que ciertas miradas logran consenso y se imponen sobre otras. Las leyes se pueden leer, entonces, como la construcción de acuerdos más o menos duraderos que se desarrollan en el interior del juego político. En el estudio de las leyes efectivamente sancionadas es relevante reconocer a los actores involucrados, los recursos y objetivos en juego, las estrategias y las prácticas desarrolladas, los contextos institucionales y los condicionantes pasados y presentes, las interpretaciones predominantes sobre la realidad social y los marcos conceptuales que guían a los actores (Maldonado y Palma Roco, 2013), los paradigmas argumentativos, en palabras de Fraser (1999) en los que estos inscriben sus discursos. No obstante, más allá de estos acuerdos cuya temporalidad y

establecidos en la Constitución Nacional y en la presente y toma todas las decisiones previstas en esta Constitución para poner en ejercicio los poderes y autoridades”. En sus artículos 85 y 86 establece que las leyes tienen origen en la Legislatura a iniciativa de alguno de sus miembros, en el Poder Ejecutivo, en el Defensor del Pueblo, en las Comunas o por iniciativa popular en los casos y formas que lo establece esta Constitución; y que sancionado un proyecto de ley por la Legislatura pasa sin más trámite al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. En sus artículos 102 y 103 establece las funciones y atribuciones del Jefe de Gobierno que, entre otras funciones, participa en la formación de las leyes según lo dispuesto en esta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo. Pero no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo en circunstancias excepcionales en las que puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

duración es diversa, las leyes en su versión última, “sancionadas”, invisibilizan procesos previos de discusión y acuerdos, que incluyen por ejemplo los proyectos de ley sobre un mismo tema que, provenientes de diversos espacios políticos, suelen convivir en las comisiones del Poder Legislativo hasta que caducan o cristalizan.

2. El mapa del Estado en la CABA. Estabilidad, concentración, dispersión: los movimientos de las agencias y las áreas de gobierno

Durante los años analizados, se pueden diferenciar tres tendencias en los movimientos del organigrama de gobierno en relación con las políticas sociales: un primer momento de estabilidad, hasta 2000/2001; un segundo período de cambios y concentración de las funciones sociales del estado en una Secretaría, a partir de 2007, y un último período de dispersión institucional y cambio cultural-gerencial en la gestión de las políticas sociales de la CABA.

Cuando asume Fernando de la Rúa como jefe de gobierno se conforma la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a través de la creación de ocho Secretarías que dependen directamente del Jefe de Gobierno. Entre ellas, cuatro secretarías estarán destinadas las problemáticas sociales: la de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente con el objetivo de “implementar, políticas, normas, proyectos y obras que tengan por objeto el desarrollo de la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, de la cual se desprende la Subsecretaría de Vivienda y la conformación de una comisión de vivienda con participación de la Sociedad Civil, la Secretaría de Promoción social, la de Salud y la de Educación.

Bajo la Secretaría de Promoción Social se crearon dos Subsecretarías: Acción Social y Promoción y Desarrollo Comunitario entre las cuales se reparten la Dirección de la Familia y el Menor, de la Asistencia Comunitaria y la de Atención a la Tercera Edad en la primer Subsecretaría, y la Dirección de Políticas Sociales, de la Mujer, de la Juventud y por último, Dirección de Deportes (Golbert, 2001), con un eje en la identificación y división de grupos según ciclos de vida con necesidades y “demandas” particulares. La misma estructura y los mismos objetivos se mantendrán durante seis años atravesando el gobierno de Enrique Olivera y el primer año de gobierno de Aníbal Ibarra, y las áreas divididas según “poblaciones” se mantendrá también durante todo el período analizado.

En la gestión de Ibarra, en el contexto de la crisis económica e institucional, los primeros cambios fueron la creación de una Dirección General de Microemprendimientos y una

Subsecretaría de Trabajo y Empleo, hasta ese momento una problemática ausente en el organigrama.

En esos años se registran varios cambios en el organigrama, importantes pero sobre todo constantes y cotidianos. La emergencia social y la intención de una respuesta centralizada podrá leerse cuando algunos meses después de asumir Ibarra crea la Dirección General de Política Alimentaria y la de Emergencia Habitacional. En 2001 la Secretaría de Promoción Social pasó a llamarse Desarrollo Social al mismo tiempo en que se creó la Coordinación del Plan Social Integral, en reemplazo de la Subsecretaría de Acción Social. En ese ámbito se establecieron las políticas para la Juventud, la Niñez y la Tercera Edad otorgándole una mayor jerarquía institucional a estas tres poblaciones. La concentración de diversas problemáticas en una sola Secretaría será así la característica principal del abordaje institucional del gobierno de Ibarra, rasgo que se mantuvo hasta el fin de su gestión.

A partir del año 2003 se transita por un proceso de “institucionalización social. Como muestra de estabilidad institucional y consenso sobre la intervención de largo plazo del Estado sobre problemáticas específicas se creó el Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) y la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria reemplazó al Plan Social Integral, cuyo principal objetivo sería el desarrollo social de los grupos vulnerables de la población, objetivo que hasta el momento no se encontraba expresado en la estructura estatal.

El gobierno de Telerman, a partir de 2006, instala una nueva estructura sumando más direcciones y atribuyendo más responsabilidades a cada área. Las secretarías se elevaron a condición de ministerios y las direcciones se multiplicaron en cada subsecretaría. La Secretaría de Desarrollo Social no sólo fue elevada a la jerarquía ministerial sino que su denominación cambió a Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, compuesto por la una Secretaría de Derechos Humanos, una Secretaría de Promoción e Integración Comunitaria (desapareciendo la mención al “desarrollo”) y una Secretaría de Gestión Social y Comunitaria, en la cual la Dirección de Microemprendimiento se convirtió en Dirección de Economía Social.

La dispersión y la fragmentación del tratamiento de las políticas sociales, junto al cambio de cultura organizacional, serán características del gobierno de Macri. El Decreto 684 del año 2009 transforma la nominación de los cargos en la administración pública replicando rasgos de la cultura organizacional empresarial: se aprueba el Régimen Gerencial para la

Administración Pública del Poder Ejecutivo, creando cargos ad-hoc en la estructura organizacional. A su vez, los directores y subdirectores comenzarán a llamarse gerentes y subgerentes.

Por otra parte, la tendencia de este período será la jerarquización en la estructura orgánica de la vivienda, el trabajo, la tercera edad y la juventud como objeto de intervención. El Instituto de la Vivienda (IVC) es jerarquizado en la estructura orgánica dentro de la Jefatura de Gobierno aunque sus funciones se descentralizan y superponen cuando se delegan tareas del Instituto de la Vivienda a la Corporación Buenos Aires del Sur y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) a partir de 2008, agencias dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico que tendrán a su cargo programas vinculados directamente con la política de vivienda.

Entre otros cambios, Macri desarticuló el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales y sus funciones fueron divididas entre el Ministerio de Desarrollo Social (retomando el nombre dado durante la gestión de Ibarra) y una Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del Vicejefe de gobierno.

En Desarrollo Social se crearon las Subsecretarías de la Tercera Edad, de Deporte y de Asistencia social en Adicciones, una problemática que hasta el momento nunca había sido visibilizada en el organigrama. Por último, se incorporó la Dirección General de Infraestructura Social, otro organismo que suma a la dispersión de las políticas vinculadas con la vivienda y el hábitat social.

Hacia 2011, ya en la segunda gestión de Mauricio Macri, se realizan nuevas modificaciones en la estructura orgánica. En el Ministerio de Desarrollo Social se eleva a Dirección General el área de Políticas Sociales en Adicciones y la SS de Deportes se traspasa a la cartera de Desarrollo Económico. Este último Ministerio continúa acrecentando protagonismo en el área de la política social: se conformó una Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, destinada al gobierno de la cuestión vivienda, sumando la articulación con el IVC, y se creó una agencia para la atención de la discapacidad a través de la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS) .

Los Ministerios de Salud y de Educación mantuvieron su dependencia directa del Jefe de Gobierno durante todo el período analizado mientras otros problemas nunca alcanzaron un nivel ministerial a pesar de reconocerse, según indican los cambios “subterráneos” del

organigrama, la necesidad de intervención: trabajo, vivienda, poblaciones según curso de vida. En relación con estas últimas, “su ubicación” cada vez más destacada en el organigrama se inscribe en las luchas por el reconocimiento de derechos de jóvenes, niños y adultos mayores, o por la igualdad de género, condición que también se expresa en el análisis de la legislación que se presenta más adelante. El tema “trabajo” no recibe un tratamiento centralizado; por el contrario, la intervención sigue un camino sinuoso que tiende a confirmar una política dualista, que reproduce la fragmentación entre los trabajadores de la Economía Social y los trabajadores con “protección”. Por último, la vivienda como problema de gobierno fue objeto de centralización organizativa y adquirió relevancia y jerarquización en la “cuestión social” pero esa aparente relevancia es cuestionada desde la cada vez mayor fragmentación de su abordaje mediante las distintas agencias destinadas a su gobierno. Al respecto, un último cambio que se observa en segunda gestión de Macri es que la vivienda deja de ser nombrada como problema y adquiere presencia “el hábitat social”.

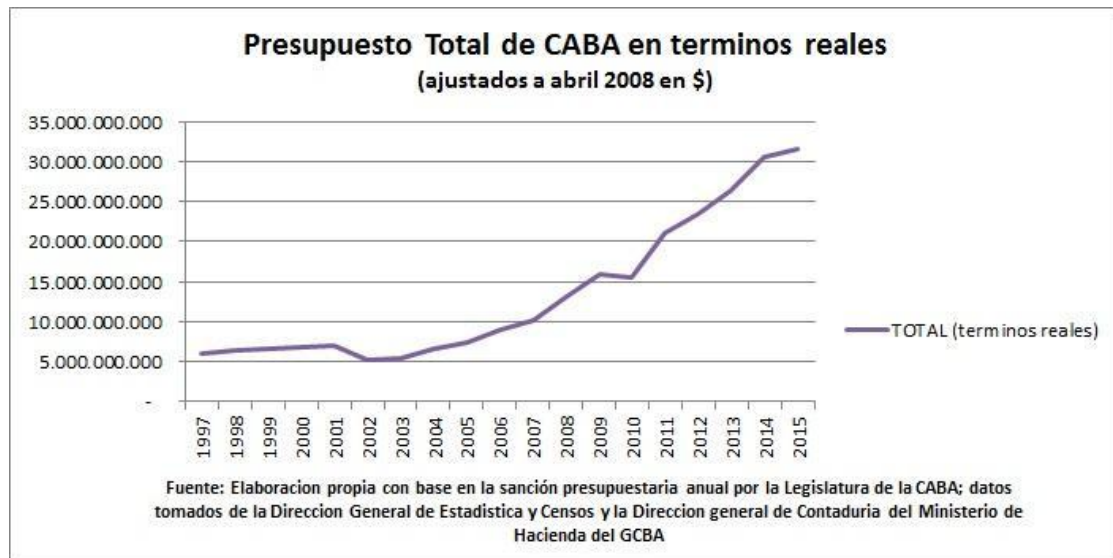
3. Los presupuestos sancionados. Prioridades, desplazamientos y emergencias

El análisis del presupuesto de la CABA, sancionado anualmente, nos permite percibir comportamientos tendenciales establecidos en el tiempo y anomalías que marcan hitos en la continuidad. Podemos encontrar comportamientos “naturalizados” y prioridades tendenciales en relación a la cantidad de recursos que las autoridades acuerdan otorgar a las distintas áreas -en nuestro caso, para garantizar el cumplimiento de las políticas sociales-, e identificar casos de desplazamientos o de situaciones de emergencia concretas que afectan la distribución de recursos año a año mostrando un reacomodamiento de las prioridades de gobierno.

En el presente análisis establecimos tres niveles de observación para poder desglosar la sistematización de los datos presupuestarios. En primer lugar presentamos, a nivel macro, la evolución del presupuesto total de CABA, atendiendo a los ítems distinguidos por Finalidad y Función. Se analizó primero el gasto desagregado en las cinco categorías que este recorte establece: Administración Gubernamental, Servicios de Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda e Intereses. A partir de esta catalogación se distinguió el comportamiento y la participación de los “Servicios Sociales” dentro de la evolución del presupuesto total en el periodo establecido.

Buscamos dar cuenta de la composición y la tendencia de los “Servicios Sociales” - designación que incluye agua potable y alcantarillado, vivienda, trabajo, cultura, educación,

promoción y acción social y salud- en relación con los demás rubros del presupuesto total y en el interior del mismo recorte.

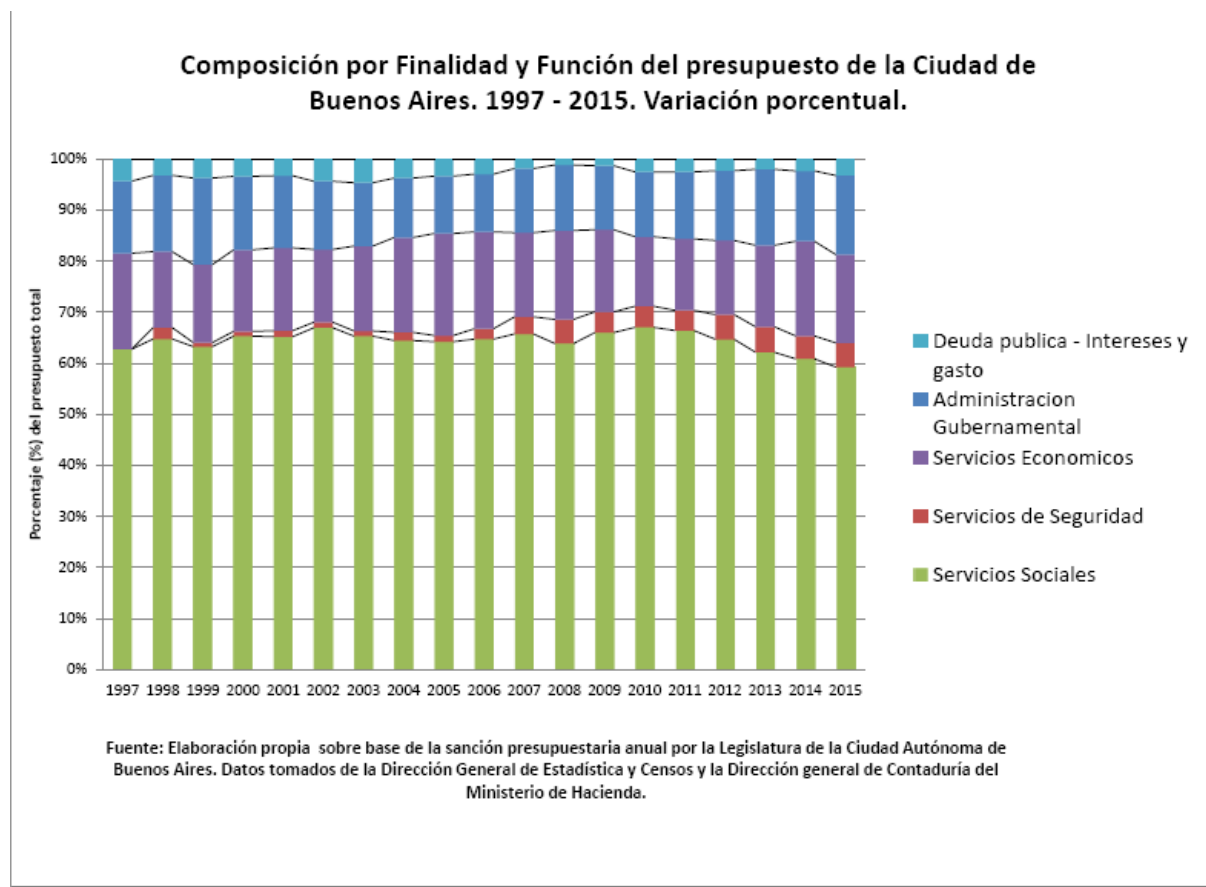


Entre 1997 y 2015 el presupuesto total de la CABA, tomado en términos nominales, muestra tendencia al crecimiento. Este se produce a dos ritmos diferentes: en un primer momento, hasta 2004, a un ritmo paulatino, y luego, entre 2004 y 2015, el crecimiento se acentúa. Sin embargo, en esta curva se marcan dos puntos de quiebre. El primero sucede entre el 2001 y el 2002, con una caída en pesos de 24,45%, en el contexto de la crisis económica e institucional a nivel país. El segundo quiebre se produce entre los años 2009 y 2010, con una interrupción del crecimiento que no significó una caída en términos nominales. Desde 2011 en adelante se retoma la curva ascendente.

Este comportamiento del presupuesto global de la Ciudad está relacionado con las variables macroeconómicas externas a su jurisdicción. Los ciclos de shock macroeconómicos que experimenta el país, como el incremento inflacionario elevado, y las dependencias estructurales a la economía externa, como la relación de los mercados de capitales internacionales y las tasas de interés de los préstamos locales y globales, tienen un impacto directo en la CABA. Por ello, según Castro, Rozemberg y Lotito (2014), la economía de CABA exhibe un comportamiento más volátil que el promedio nacional durante los episodios de colapso y aceleración de la Argentina. Así, muestran estos autores, mientras que entre 1996 y 1999, la CABA experimentó un crecimiento del ingreso por habitante más acelerado que el promedio de la Argentina (6% vs. 3%, respectivamente), la economía porteña sufrió un colapso más pronunciado que la media nacional durante la crisis de 2001-2002 (-8% vs. -6%, respectivamente).

Entre 1997 y 2001, las condiciones nacionales, marcadas por la apreciación del tipo de cambio real y el elevado capital humano relativo de la CABA, favorecieron un patrón de crecimiento sesgado hacia sectores de servicios, en detrimento de las actividades vinculadas a la producción de bienes. La aceleración en la curva de crecimiento posterior a 2004 se relaciona directamente con el crecimiento económico nacional entre 2003 y 2011, con excepción del momento crítico de 2009, a un ritmo denominado de “tasas chinas”.

¿Qué lugar se dió a Servicios Sociales en esos presupuestos en alza? Entre 1997 y 2015, el promedio de la participación de los Servicios Sociales en el presupuesto de CABA fue de un 64,33%. Las variaciones anuales de este porcentaje, si bien no fueron de gran envergadura, marcaron tendencias decrecientes y reacomodamientos expeditivos en determinadas circunstancias.



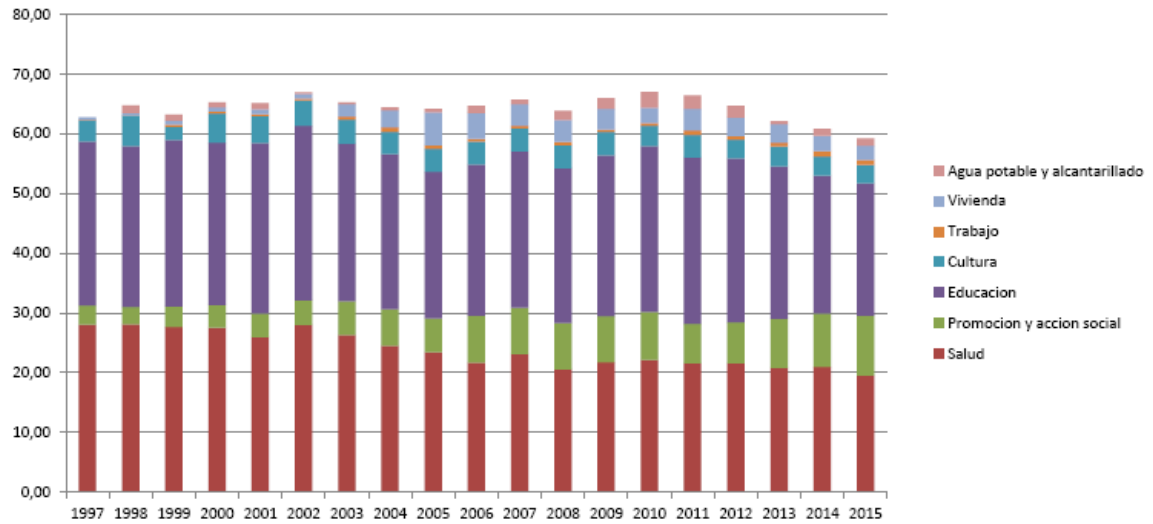
En el análisis de la participación porcentual de las partidas presupuestarias, el cambio de tendencia de uno de los componentes -la suba o la baja- va a estar estrechamente vinculado con el comportamiento inmediatamente contrario de uno o varios de los otros componentes. En la variación temporal de la composición del presupuesto de CABA esta relación se lee entre los Servicios Sociales y los Servicios Económicos y se registra un quiebre en los años

2001-2002 y 2009-2010, en los momentos de crisis, en los que el presupuesto destinado a los Servicios Sociales sube instantáneamente su participación. En los años previos a la crisis del 2001, en los posteriores a la crisis hasta el quiebre presupuestario del 2009 y en los posteriores a este la dinámica de la asignación de recursos con fines Sociales y con fines Económicos también estuvo asociada. Estos períodos se caracterizaron por una tendencia de paulatino aumento de la participación de los Servicios Económicos y un decrecimiento de los Servicios Sociales. De este modo, en el periodo del 2002 al 2008 la partida presupuestaria destinada a los Servicios Sociales decreció de manera escalonada un 3,08% y la destinada a los Servicios Económicos aumentó un 3,15%. Un proceso similar sucede después del 2010 hasta el 2015, donde los Servicios Sociales disminuirán su participación dejando mayor lugar para los Servicios Económicos y, en esta oportunidad, para la crecida importancia que se va marcando para los Servicios de Seguridad. En este caso los Servicios Económicos no van a ser el único componente que dispute con la disminución de la participación presupuestaria de lo destinado a lo Social. En este periodo, lo Social desciende 7,76 puntos porcentuales y dará lugar a un aumento de 3,66% de los Servicios Económicos y un nuevo posicionamiento en la participación presupuestaria de los Servicios de Seguridad (en 2015 tienen una participación presupuestaria de un 4,74%).

A partir del 2005, y principalmente en 2007-2008, tomó relevancia en la participación presupuestaria los Servicios destinados a la Seguridad. Entre 2005 y 2008, en solo 3 años, este componente aumentó en un 385% su participación, pasando de un 1,23% a un 4,74%.

En un cambio de escala, el siguiente paso es desagregar la composición y la tendencia de los diferentes Servicios Sociales. Dentro de este componente, encontraremos diferentes ítems, algunos de ellos con dinámicas a similares a su conjunto y algunos otros con dinámicas contrapuestas y enfrentadas.

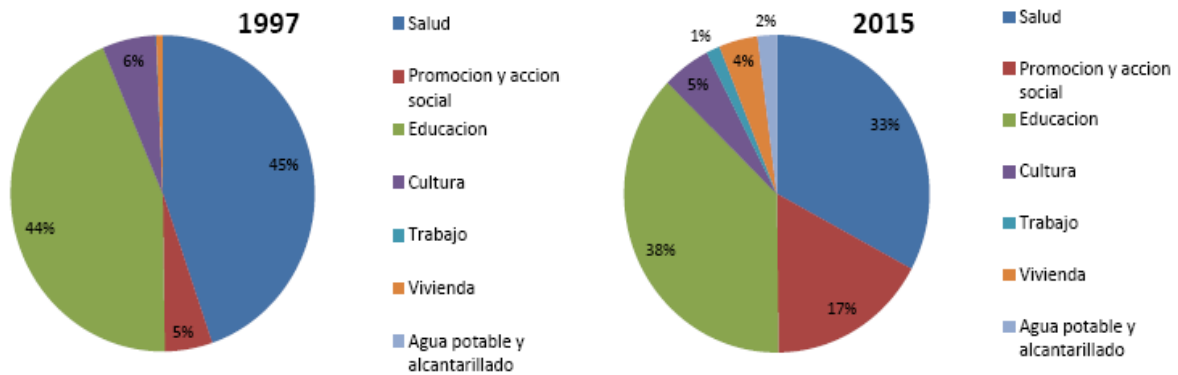
Composición de la Finalidad y Función Servicios Sociales en el presupuesto de Ciudad de Buenos Aires. 1997 - 2015. Variación porcentual.



Fuente: Elaboración propia sobre base de la sanción presupuestaria anual por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Datos tomados de la Dirección General de Estadística y Censos y la Dirección general de Contaduría del Ministerio de Hacienda.

Si analizamos la composición histórica de los Servicios Sociales, es posible dividir su composición total en dos partes iguales: por un lado, Salud y Promoción y Acción Social, y por otro, Educación, Vivienda, Trabajo, Cultura y Agua y alcantarillado, conformando el restante 50%.

**Composición por Finalidad y Función del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires.
1997 y 2015. En porcentaje.**



Fuente: Elaboración propia sobre base de la sanción presupuestaria anual por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Datos tomados de la Dirección General de Estadística y Censos y la Dirección general de Contaduría del Ministerio de Hacienda.

En el primer caso, de salud y Promoción y Acción Social, si bien, a lo largo del período analizado ambas áreas representan el 50% del presupuesto destinado a Servicios Sociales, paulatinamente y de una manera constante y escalonada, el presupuesto destinado a Protección y Acción Social fue ganando lugar a costa de la disminución del destinado Salud.

En la segunda mitad identificada, la partida predominante es la Educación. El punto más bajo de su participación lo alcanzó, en 2015, con un 22.2% en relación al presupuesto total y un 38% de participación dentro de los Servicios Sociales.

La singularidad dentro de esta tendencia de la composición presupuestaria de los Servicios Sociales se genera en 2005. Comparando la evolución del presupuesto destinado a Educación y a Vivienda, en términos porcentuales, podemos ver en 2005 un punto de conexión. En ese año, Educación desciende considerablemente y Vivienda logra su pico histórico. A partir de 2002, en pleno descenso de la participación presupuestaria de los Servicios Sociales en general, el rubro Vivienda es impulsado con gran velocidad. Por ejemplo, al cabo de 3 años, entre 2002 y 2005, la partida presupuestaria de Vivienda pasa de tener una participación del

0,74% al 5,50%, marcando un crecimiento de un 743%. Esta participación se mantiene hasta 2011 cuando comienza una disminución que se sostiene hasta 2015.

¿Qué nos indican estos datos? Los cambios en la participación de las diferentes áreas reflejan decisiones en las prioridades de gobierno y expresan relativos acuerdos entre los legisladores que aprueban y sancionan la ley de presupuesto. La lectura realizada muestra la sensibilidad de los presupuestos de la CABA a las situaciones de crisis, por un lado; un sostenido porcentaje del presupuesto destinado a servicios sociales hasta 2011 y luego su descenso, al tiempo que se registra un aumento de la participación de Seguridad y del componente Deuda pública. Y ya en clave sectorial, los cambios en las asignaciones presupuestarias indican menor participación de los recursos destinados a Vivienda y a Educación, por ejemplo, también a partir de 2011. Surgen interrogantes sobre estas tendencias y sus relaciones con los problemas de agenda social. ¿Cabría considerar que una disminución de la participación del problema de la vivienda en el presupuesto es un indicador de la atenuación del problema o de su desaparición? Los estudios sobre la situación de la vivienda en la CABA señalan que no. Otro interrogante podría ser qué decisiones de gobierno contiene el aumento de la participación de Promoción y Acción Social y qué tipo de prioridades de políticas, acciones y dispositivos refleja este recorte. La relación con el análisis de la legislación es una base para establecer algunos vínculos analíticos.

4. Tendencias e hitos de la legislación en políticas sociales en CABA

A partir del análisis de la legislación sancionada entre 1998-2015 encuadrada en nuestro recorte de “políticas sociales” reconocemos cuatro momentos: i) los primeros años a partir de 1998 de elaboración de la política fundacional de la CABA a través de la sanción de leyes de creación de nuevos organismos y la implementación de política social destinada al reconocimiento de derechos de grupos poblacionales específicos: niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores; ii) entre 2001-2003, en el contexto de la profunda crisis económico social, se sanciona un conjunto de leyes en respuesta a los problemas de desocupación y asistencia a la salud; iii) desde 2003 hasta 2007, con el avance de legislación vinculada al acceso a la salud y la creación del programa de transferencias condicionadas de ingresos Ciudadanía Porteña; y iv) desde 2007 hasta 2015, periodo en el que se destacan leyes de reconocimiento de nuevos derechos para mujeres y jóvenes en la agenda pública.

El jueves 1 de marzo de 1998 se realizó la apertura del primer período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la CABA. En el primer momento recortado, entendido como período fundacional, una serie de leyes crean nuevos organismos como la Defensoría del Pueblo (Ley N° 03/98) y el Consejo de Planeamiento Estratégico, responsable de elaborar y proponer Planes Estratégicos Consensuados (Ley N°310/99).

A su vez, se sancionan leyes que representan hitos en el reconocimiento de derechos para poblaciones específicas como la de creación del Consejo de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes (Ley N° 114/98) y la implementación de principios rectores en relación a los derechos de las Personas Mayores (Resolución 46/91 de la ONU) ratificados en la Ley N°81/98. En 2001, además se avanza en acciones concretas regulatorias que vinculan los servicios de cuidado y las personas mayores. Con respecto a las personas con discapacidad, se sancionan varias leyes orientadas a intervenir sobre las barreras arquitectónicas que dificultan la movilidad cotidiana de este colectivo.

El segundo momento que reconocimos se inaugura con la sanción de una serie de leyes en respuesta a la crisis económica social que tuvo su estallido en 2001. La Declaración de Emergencia y Financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 744/01), la creación del Fondo solidario para la Emergencia Social (Ley N° 748/02) y la Ley de Protección de Derechos y Atención de la salud frente a la crisis económica y social (Ley N° 752/02) son ejemplificadoras de este contexto de emergencia y crisis institucional.

En respuesta a los efectos de la desocupación y la pobreza, el Ejecutivo prioriza la intervención sobre familias en situación de vulnerabilidad, y crea por decreto el programa de apoyo al ingreso ciudadano mediante asistencia alimentaria denominado Vale Ciudad universalizado a todas las familias vulnerables de la ciudad a través de la Ley N°1506 en 2004. Destinado a brindar una asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad económica, el programa puede ser considerado un antecedente del programa de transferencias de ingresos Ciudadanía Porteña (Pincione, 2017).

En el tercer momento, se observa una acumulación de leyes sancionadas en relación al desarrollo de políticas de salud que se proponen alcanzar a sectores de población con dificultades en el acceso. Durante el periodo 2003 a 2007 se declara prioritaria la producción pública de vacunas (Ley N° 1355/04), se crea el Programa Acompañar de atención primaria de la salud de la mujer en edad fértil (Ley N°_1468/04), el Programa de Educación

comunitaria para la salud (Ley N° 2152/06), el programa Cobertura Porteña de Salud (Ley N° 2597/07) y el Sistema de Salud Escolar (Ley N° 2598/07).

A su vez, un hito importante de este periodo es la creación del programa de transferencias condicionadas de ingresos Ciudadanía Porteña, sancionado con el objetivo de asegurar un ingreso mínimo a aquellos hogares en situación de pobreza e indigencia y articular, por medio de las condicionalidades, con el acceso a la salud y la educación de los niños, niñas y adolescentes. (Pincione, 2017)

Después de una serie de intervenciones focalizadas como la entrega de viviendas en comodato a personas mayores de 65 años (Ley N° 624/00), en este periodo se reconoce el problema habitacional de la ciudad como un problema social que demanda la intervención del Estado. Se declara la emergencia habitacional y se suspenden los desalojos de inmuebles, se aplica la ley de reinserción de familias en situación de calle, actual subsidio habitacional (Ley N°1578/04) y se fija prioridad para la asignación de viviendas de carácter social (Ley N°1625/04).

Por último, el cuarto momento se caracteriza principalmente por el reconocimiento de nuevos derechos para las mujeres, a través del posicionamiento del Estado como principal responsable en la erradicación de la violencia de género.

En el análisis de la legislación referida a los derechos de las mujeres, se puede identificar un desplazamiento de programas de igualdad de oportunidades y responsabilidades entre hombres y mujeres a leyes que promueven la erradicación de la violencia contra las mujeres y garantizan la asistencia a las víctimas de trata. Es decir, desde una intervención más ligada a la promoción y prevención de igualdad de oportunidades a través de leyes de discriminación positiva, a leyes que abordan el problema de la violencia de género.

En cuanto a la población joven, se reconoce a las juventudes como sujetos de derechos a ser interpelados por el Estado para el diseño de las políticas públicas que los tienen como destinatarios a través del Consejo de la Juventud y el registro de asociaciones juveniles (Ley N° 3392/09), la institucionalización de la Encuesta Bianual de Juventud (Ley N°4433/12) y la creación del Observatorio de la Juventud (Ley N° 5161/14).

La Legislatura de la CABA ha sancionado leyes “emblemáticas” constituyendo, en cierta forma, un ámbito de vanguardia en el diseño de políticas sociales, creando dispositivos,

organismos y generando acciones que tiempo más tarde serán sancionadas e implementadas a nivel nacional.

Nuestra lectura permite identificar continuidades y rupturas con respecto a las distintas gestiones de gobierno; es decir, disintimos con Calegari, Crisci y Bodo (2008) en la tesis de que desde 1997 hasta 2008 las políticas sociales en la CABA presentan una marcada homogeneidad conceptual y práctica que no distingue filiaciones político partidarias ni gestiones de gobierno. Si bien coincidimos con los/las autores en relación con la presencia del principio de focalización en poblaciones específicas en un número importante de leyes, entendemos que considerar la legislación como vía para estudiar las direcciones de las políticas sociales y los paradigmas hegemónicos requiere atender a otras dimensiones. La sanción de las leyes no responde únicamente a filiaciones político partidarias de quienes las impulsan, por un lado. En cada caso habrá que considerar que intereses, voces y circuitos se despliegan en la disputa frente a los problemas públicos y a la construcción de una agenda social. Esto habilitaría reconocer actores y demandas de “la población”, los ciudadanos, ciertos colectivos, los climas de ideas y los condicionamientos internacionales de diferente índole, y las coyunturas políticas en las que se inscribe cada ley. Aun sin haber realizado estas lecturas, el recorrido que hicimos nos permitió identificar desplazamientos de ciertos temas por otros, resignificación de ciertas problemáticas, presuponer disputas de paradigmas opuestos y predominancias de uno sobre otro. Así, encontramos líneas de continuidad pero también rupturas y giros y la emergencia de leyes que resultan innovadoras en un determinado contexto de “origen” y que en muchos casos son replicadas a nivel nacional.

Por ejemplo, puede rastrearse cierta continuidad en la sanción de leyes que buscan gobernar sobre determinadas poblaciones como las mujeres, los niños y niñas, los adolescentes, jóvenes, adultos mayores y las personas con discapacidad, considerados destinatarios de las políticas sociales en la Ciudad durante todo el periodo, incorporándose en los últimos años el colectivo LGBTI.

La lectura que proponemos nos corre de considerar las leyes como piezas únicas, autónomas, para inscribirlas en un proceso histórico de construcción de esas leyes, reconociendo tendencias e hitos, identificando giros y continuidades en los tipos de acciones, los problemas, los dispositivos disponibles, los paradigmas argumentativos de la época.

5. A modo de cierre

En la ponencia hemos dado prioridad a explicitar el abordaje teórico, metodológico y epistemológico más que el contenido sustantivo de nuestra indagación. Los hallazgos están planteados de manera sintética y el análisis de la información y las relaciones entre los tres registros aún están en proceso. Podríamos anticipar que, además de discutir con el planteo otros autores a partir de reconocer ciertos clivajes, el análisis realizado nos permitió reconocer coincidencias en las tres miradas que aquí presentamos y la posibilidad de plantear una hipótesis de periodización que contenga/ponga en juego las tres lecturas, eje que estamos trabajando. También está pendiente la relación entre esta información y la dinámica política de la Ciudad, para entender los vínculos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que son las dos áreas del estado en las cuales se acuerdan, discuten y sancionan las leyes y se deciden las estructuras de gobierno que hemos recortado como objeto de estudio.

6. Referencias bibliográficas

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Guía de análisis presupuestario con enfoque de derechos para la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/Gu%C3%ADa-de-An%C3%A1lisis-Presupuestario-ACIJ.pdf>

Bonaldi, P. (2007). La larga historia de una política social. Disputas y tensiones en la ejecución del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, 1986-2003. Documentos de políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Bonvecchi, Alejandro (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. En Desarrollo Económico, Vol. 48, No. 190/191 (Jul. - Dec., 2008), pp. 307-339.

Calegari, F., Crisci, Y. y Bodo, M. (2011). Las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un análisis de contenido para el periodo 1997-2008. Recuperado de <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/28.pdf>

Castro, Rozemberg y Lotito (2014). Diagnóstico de Crecimiento con Equidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CIPPEC, Documento de Trabajo N°124. Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/diagnostico-de-crecimiento-con-equidad-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires/>

Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano para el Desarrollo Social- INDES.

Golbert, L. (2004). Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en la Argentina. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G.: En el país de no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.

Landau, Matías (2016). Sociología, política y gobierno de la ciudad en perspectiva histórica: reflexiones a partir del caso porteño. En Vommaro, G. y Gené, M. (compiladores) La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Maldonado Varela, C. y Palma Roco, A. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, ISSN 1564-4162. LC/L.3660

Paura, V., García, B. y Chorny V. (2016). La cuestión social en la CABA 1980-2010. Delimitación analítica y transformaciones situadas. Ponencia presentada en las Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe. América Latina: escenarios en disputa, 28, 29 y 30 de septiembre de 2016. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina

Repetto, F. (2014). Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En C. Acuña (compilador): El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI. Fundación OSDE.

7. Fuentes oficiales consultadas

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ficha Provincial Octubre 2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En línea: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/CABA.pdf

Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del GCBA. Clasificación del gasto público de finalidad servicios sociales por objeto del gasto de los años

2005-2015. En línea: <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/presupuesto/estadistica-presupuestaria>

Dirección general de Contaduría del Ministerio de Hacienda. Cuentas Anuales de Inversión de los años 1997-2004. En línea:

<http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/contaduria/informacion-contable/cuentas-anuales-de-inversion>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Índice de Precios al Consumidor para Buenos Aires (IPC –BA). En línea:

http://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=5&id_tema_3=31

Ciudad y derechos. Portal de garantías desarrollado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sitio Web: <http://www.ciudadyderechos.org.ar/>

Secretaría Legal y Técnica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sitio Web: <http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica>

Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Sitio Web <http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/>