

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: UN ANÁLISIS DE CONTENIDO PARA EL PERIODO 1997-2008

LIC. FACUNDO CALEGARI

LIC. YAMILA CRISCI

LIC. MARÍA E. GÓMEZ BODO

Introducción

El presente trabajo está orientado a relevar las Políticas Sociales existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde su conformación como tal -desde Diciembre de 1997-, mediante la observación cuali-cuantitativa de la actividad legislativa, a partir de ello, intentar dar cuenta de las principales orientaciones políticas, discursivas e ideológicas de la ciudad en estos temas.

La presunción que moviliza el presente escrito es que la legislación circundante a las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una marcada homogeneidad conceptual y práctica que no distingue necesariamente filiaciones político partidarias. Por ello, nuestro objetivo general es indagar acerca de las características principales de la legislación sobre políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 1997 y hasta el 23 de Abril de 2009.

A partir de ello, se analizarán en profundidad el contenido de leyes “clave” referidas a políticas sociales, indagando sobre el posible acceso a derechos ciudadanos que estas leyes traen aparejados y sobre el posible afianzamiento de la estigmatización y la diferenciación social como producto de su elaboración, discusión y aprobación parlamentaria.

A los fines indicados precedentemente, se realizará un relevamiento de las leyes que, desde la Legislatura Porteña, giren en torno al tópico de las políticas sociales, entendidas en un sentido amplio. Posteriormente, mediante la técnica de “análisis de contenido”, se analizará la letra inicial de las leyes. Trazando estas narrativas en conjunto, se pondrán de manifiesto sus características y se buscarán correlaciones históricas de ruptura o continuidad.

Adoptaremos algunas definiciones de Política Social como marco teórico, observando la principalísima tensión presente entre las diferentes conceptualizaciones: por un lado, las políticas sociales entendidas desde la visión focalizadora, es decir, avocadas a responder residualmente a las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad, y su consecuente implementación de planes y programas asistencialistas; y, por otro lado, las políticas sociales desde un sentido ampliado y universalista, como parte constitutiva de reales ejercicios ciudadanos, inherentes a las experiencias políticas que se desplazan en el entramado cultural de la comunidad que las contempla.

La propuesta de virar desde políticas sociales asistenciales y focalizadas hacia la homogeneización y universalización de los derechos sociales debe demostrar su vigor teórico y práctico y, tornarse una opción frente a las actuales prácticas estatales. La historia de las ideas y los proyectos que el sistema político de la Ciudad formuló es la única que puede empíricamente dar cuenta, si es que existen, de las continuidades ideológicas y prácticas por las que gobiernos de fuerzas políticas opuestas marcaron la historia de la Ciudad. Abordar esta temática nos obliga a la complejidad y a la multidimensionalidad teórica, a la rigurosidad en el análisis empírico y a la conducción del estudio hacia un horizonte de cambios políticos instituyentes y tendientes a la ampliación de los espectros democráticos.

1- Objetivos y esquema metodológico

La presunción vital que moviliza el presente trabajo -y que, de alguna forma, simplifica sus objetivos- es que la legislación circundante a las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una marcada homogeneidad conceptual y práctica que no distingue necesariamente filiaciones político partidarias. Por ello, nuestro objetivo general es indagar acerca de las características principales de la legislación sobre políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 1997 y hasta el 23 de Abril de 2009.

En función de ello, algunos de los objetivos específicos del presente trabajo giran en torno a los siguientes tópicos:

- Explorar del quantum legislativo de la Ciudad de Buenos Aires desde el año 1997 en adelante y cuantificar la legislación referida a políticas sociales siguiendo para ello la descripción de variables claves para el relevamiento de los datos.

- Analizar en profundidad del contenido de ciertas leyes “clave”, “características” o “ejemplificadoras” referidas a políticas sociales, caracterizándolas a partir de sus fundamentaciones morales y prácticas e indagando sobre el posible acceso a derechos ciudadanos que estas leyes traen aparejados.

- Arrojar algunas luces sobre la hipotética homogeneidad de sus fundamentaciones morales, sobre sus interpretaciones contextuales, sobre las características en la concepción y posterior construcción de la política social, sobre sus alcances jurídicos-normativos y sobre el posible afianzamiento de la estigmatización y la diferenciación social como producto de su elaboración, discusión y aprobación parlamentaria.

La primera etapa del trabajo consiste en la realización de un relevamiento de las leyes que, desde la Legislatura Porteña, giren en torno al tópico de las políticas sociales, entendidas estas en un sentido amplio. Posteriormente, y a través del “análisis de contenido”, se analizará la letra inicial de las leyes y su devenir en dicha institución. Trazando estas narrativas en conjunto, se pondrán de manifiesto las características que les quepa compartir en términos morales-filosóficos-políticos y se buscarán correlaciones entre las leyes y las fuerzas políticas que los presentaran.

1.1- Sobre algunas definiciones de “Política Social”

Introducimos en el universo conceptual de las políticas sociales implica dar cuenta de una multiplicidad de enunciaciones tanto cívicas como políticas y/o académicas. Ahora bien, inmersos en esta diversidad podemos reconocer la existencia de una tensión conceptual, vital para un correcto análisis de la temática: esta tensión encuentra su delimitación entre, por un lado, las políticas sociales entendidas desde la visión focalizadora, es decir, avocadas a responder residualmente a las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad, y su consecuente implementación de planes y programas asistencialistas; y, por otro lado, las políticas sociales desde un sentido ampliado y universalista, como parte constitutiva de reales ejercicios ciudadanos.

Los planes sociales de tipo focalizado han sido sostenidos con el argumento de que la erradicación de la pobreza debe ser encarada mediante la focalización de las problemáticas hacia los sectores definidos como vulnerables con anterioridad. Luego, en un contexto

económico de “recursos escasos”, la eficiencia y la concentración de recursos resultan sostenidas primariamente como conceptos centrales (Banco Mundial, 1990; Pág. 3). Bajo la idea de que el mercado era la instancia encargada de distribuir los recursos entre los ciudadanos de nuestro país, la política social principalmente durante la década de 1990 adquiere un rol meramente compensatorio y se focaliza sobre aquellos sectores más vulnerables y positivamente demarcados.

En línea con las afirmaciones de Elena Granaglia, se denota cabalmente la existencia de un accionar estatal residual que atribuye a las políticas sociales la única función de redistribuir recursos a un subgrupo circunscripto de la población (Granaglia, 1999 y 1993). Naturalmente, partir de esa base implicaría necesariamente contribuir a la temática desde un análisis incompleto y limitado. Existen posibilidades de política social que no necesariamente están atadas a la focalización. Adentrándonos en el rico plexo conceptual existente, Fabián Repetto postula que las políticas sociales constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas éstas como las decisiones y acciones de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental (Repetto, 2001). Por su parte, y avanzando sobre la perspectiva anterior, Claudia Danani afirma que las políticas sociales hacen sociedad de acuerdo a principios orientadores tales como igualdad, solidaridad, seguridad, productividad económica, etcétera. Más puntualmente, define a las políticas sociales como el conjunto de intervenciones sociales del estado que se orientan directamente a las condiciones de vida y de reproducción de los distintos sectores sociales, y que, como tales, contribuyen a la objetivación de circuitos de reproducción a través de mecanismos que operan en la distribución secundaria del ingreso –o sea, que no derivan de una situación de inserción o no inserción en el mercado laboral. (Danani, 1996).

Para comprender cabalmente las justificaciones ulteriores que nos llevan a reafirmar las amplias posibilidades de las políticas universales, resulta necesario mencionar algunas cuestiones que se presentan irreversibles en el desarrollo de las democracias contemporáneas, y ampliamente asociadas a la posibilidad de universalidad en la política social. En *“The Three Worlds of Welfare Capitalism”*, Gosta Sping Andersen nos relata las características que asumen los principales Estados de Bienestar mundiales y sus orígenes históricos. Al comienzo de su obra, una afirmación de significativa importancia hecha luz sobre las problemáticas en cuestión: *“The mainspring of modern social policy lies in the process by which both human needs and labor power became commodities and, hence, our well-being came to depend on*

our relation to the cash nexus” (Sping Andersen, 1990; Pág. 35¹). La creciente mercantilización de las relaciones sociales que se observa en planos generales en las democracias del presente es un fenómeno que nunca deja de ser sugerente a la hora de pensar políticas sociales o cualquier tipo de intervención estatal. El proceso por el cual cada vez más aspectos de la vida social -como la educación, la salud, el deporte, el arte o la cultura en general- vienen a estar atados a la lógica mercantil que intenta la maximización eficiente de las ganancias materiales, es la propia cristalización de sus defectos inherentes: allí en donde el mercado yace como el natural distribuidor de recursos y como coordinador último de las relaciones sociales, sus limitaciones indican que la totalidad de los ciudadanos no pueden acceder a la totalidad de los derechos ciudadanos que les corresponden democráticamente. Para Sping Andersen, la posibilidad de políticas desmercantilizadoras se presenta como la búsqueda de menor dependencia estructural de los individuos para con el mercado laboral. En su ya conocida clasificación sobre los Estados de Bienestar históricos, la tipología presenta, en primera instancia, dos conceptualidades antagónicas y fundamentales: el estado de bienestar residual, por un lado, y el estado de bienestar institucional, en segunda instancia.

El primero se caracteriza por la escasez en la prestación estatal de derechos y beneficios sociales, ubicándose el estado como última frontera y actuando sólo en el caso de que las estructuras de la familia y el mercado sean insuficientes para el bienestar social. La estigmatización y la tendencia al dualismo social -entre ciudadanos con pleno acceso a los derechos adquiridos y aquellos marginados de tal ejercicio- son evidentes en este tipo de estructura estatal de previsión de derechos. Distinto del anterior, en el modelo institucional, el sistema de bienestar aparece como parte integrante de la sociedad moderna y como lógica y progresiva respuesta a las crecientes necesidades de protección social. En este sentido, y siendo que la idea principal es favorecer la universalidad de las prestaciones, éstas son numerosas y los beneficios altos y la mayoría de la población está cubierta por su condición ciudadana.

Como conclusiones primarias sostenemos que aquellas teorizaciones que plantean la positividad de las políticas sociales como meras acciones focalizadas dirigidas a los sectores más vulnerables de la sociedad significan la negación del potencial que dichas políticas

¹ “El mainspring de la política social moderna descansa en el proceso por el cual tanto las necesidades humanas como la fuerza de trabajo se convirtieron en mercancías y, por lo tanto, nuestro bienestar pasó a depender de nuestra relación con el nexo monetario” (Traducción de los autores).

encarnan a la hora de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es por eso que en el tratamiento de la problemática en cuestión, partimos de la necesidad de contemplar una definición ampliada de política social, hasta los contornos de la universalidad. En este sentido, entendemos al acceso a los derechos ciudadanos como una herramienta que impacta positivamente en una estructuración social igualitaria, siempre que éstos sean enfocados desde la equitativa progresividad y desde la ampliación de las esferas de autonomía y felicidad humanas.

2- El análisis de contenido

De acuerdo a los objetivos y lineamientos principales de la presente investigación, el corriente acápite contempla la posibilidad de narrar los resultados metodológicos de los diversos análisis de contenido realizados a la legislación que formó parte de la muestra. La utilización de esta herramienta metodológica, nos posibilita introducirnos en el análisis de los diferentes discursos abordados. Mediante un abordaje riguroso, la posibilidad de analizar “las realidades y verdades” relativas de cada contenido estudiado forma parte de un intento por cuantificar y cualificar las categorías presentes allí. Los intentos de sistematización forman parte de un ejercicio representativo que se propone la posibilidad de generalizar al menos en su contexto inmediato. Para ello, la constante referencia a los contextos originarios, la rigurosidad en el tratamiento de las categorías principales y la explicitación del horizonte de sentido de cada contenido analizado se constituyen como los pasos obligados del ejercicio propuesto. Los resultados inmediatos del análisis de contenido se presentarán a continuación como acápite separados que responden a las distintas dimensiones implicadas en el relevamiento primario de la legislación.

2.1- Los “colectivos” en la legislación social

Esta dimensión refiere a aquellas leyes vinculadas con las problemáticas asociadas a la Niñez, la Adolescencia, la Ancianidad, la Familia y las cuestiones de Género. Como se pudo observar a partir del análisis estadístico de las leyes que desde Octubre de 1997 hasta Abril de 2009 se sancionaron en la Legislatura porteña, corresponde a esta dimensión el 24 % (63

leyes) del total analizado. Se trata de un número considerable, aunque, como se verá más adelante, la cifra no refleja gran significatividad de los contenidos de los textos de ley. Para el desarrollo del presente acápite se realizó una selección intencionada de algunas leyes que consideramos las más relevantes y representativas de la muestra. En todos los casos se trata de la instalación pública de diversos temas sociales, por lo que reconocemos el hecho de que se constituyen como necesidades y demandas “socialmente problematizadas”, que entraron en la agenda pública y a partir de las cuales el Estado tomó posición hasta formular una política social determinada. Sin embargo, un análisis detenido y crítico del contenido de estas leyes nos revela rápidamente algunas de sus insuficiencias y debilidades, así como también los contenidos ideológicos y políticos que subyacen a los textos.

Una de las leyes más importantes de esta dimensión, sino la más controvertida y cuestionable, es la N° 1878 (1/12/2005), que se denominó “Programa Ciudadanía Porteña. Con todo derecho”. Al leer éste título, podría suponerse que se trata de una política social universal, que postula una protección jurídica. Sin embargo, la lectura del texto completo revela la inconsistencia de esta denominación y del principio que supone, y a su vez, muestra un modo particular de administrar la cuestión social que creemos insatisfactorio para la resolución y satisfacción de las problemáticas y necesidades de la población.

Veamos más detenidamente: “...Programa "Ciudadanía Porteña. Con todo derecho", consiste en una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario, no retributiva, intransferible e inembargable, que se otorgará según las condiciones y pautas establecidas en esta ley y en su reglamentación...” (Art. 1°). También plantea una “...transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios...” (Art. 2°). Así, vemos que se trata de un programa de contraprestación asistencial, típico del accionar de un Estado residual, cuyo objetivo principal es la distribución de recursos a un subgrupo específico y delimitado: los “necesitados”.

El análisis de la Ley que da lugar al Programa, nos muestra que éste es una expresión -un tanto compleja- de un modelo residual y focalizador en el tratamiento de las cuestiones sociales. Luego de un proceso de consolidación progresiva de la lógica del mercado en el todo social, y de la mercantilización de personas y de servicios, la ciudadanía se ha ido segmentando: por un lado, la ciudadanía “legítima”, quien obtiene y satisface sus necesidades a partir de su relación con el mercado, y por otro lado, los “pobres”, quienes deben recibir la

provisión del Estado para poder subsistir. De esta manera, la categoría de “sujetos merecedores” de la ayuda del Estado (antes considerados “sujetos de derecho”) adquiere gran presencia en el debate y las formulaciones de programas sociales.

Precisamente, la cuestión que problematiza esta ley es la existencia de grupos de población “vulnerables” (pobres, indigentes, desempleados, bajos ingresos, etc.), quienes tienen un déficit en el acceso a alimentos, educación, servicios de salud, empleo, etcétera. Así, los “beneficiarios” del programa están demarcados en una especificidad sostenida sobre la base de las vulnerabilidades descriptas: entre otras cosas, esto hace que la acción estatal sea principalmente focalizada.

Las medidas asistenciales como ésta, aparecen entonces como un acto solidario hacia los necesitados. Es decir, que a los pobres y vulnerables no se les otorga un derecho, ligado estrechamente a la universalidad de la ciudadanía, sino que son meros receptores pasivos de los beneficios provenientes del programa. Este programa también define el destino del dinero recibido: “...La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares...” (Art. 8º). Así, la relación asimétrica entre el que otorga y el que recibe es una relación tutelar que da lugar a formas diversas de clientelismo y manejos discrecionales (Goldbert, 1996).

Partiendo de la idea de que la universalización supone que el acceso al ingreso no implica condicionalidades, es decir que el derecho está atado a la condición de ciudadanía como tal, puede observarse como Ciudadanía Porteña está muy lejos de ser una política universal, ya que la obtención del “beneficio” implica el cumplimiento de corresponsabilidades y condiciones establecidos por la ley que constituyen los criterios de permanencia en el programa.

Asimismo, el programa define a la “vulnerabilidad” asociándola a la potencial exclusión económica y a la desafiliación o erosión de los lazos comunitarios, institucionales, laborales, afectivos, que constituyen y unen a los sujetos en el entramado social. Esto implica que el riesgo al que se enfrenta “el vulnerable” es al del debilitamiento del lazo social y su posterior ruptura -tanto del lazo que lo une al mundo del trabajo (precarización laboral, desocupación, etc.), como a los lazos de sociabilidad más próxima.

Por otro lado, el análisis de la ley N° 114 (03/12/1998) y su conexión con el Programa Ciudadanía Porteña plantea otras cuestiones y contradicciones existentes dentro de la legislación de protecciones sociales en la Ciudad de Buenos Aires. Esta ley "...tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes..." (Art. 1°), y para ello "...La Ciudad...garantiza todas las oportunidades para su pleno desarrollo físico, psíquico, moral, espiritual y social, en condiciones de libertad, igualdad y dignidad..." (Art. 4°). Si esta normativa plantea la existencia de "...derechos fundamentales inherentes a su condición de personas..." (Art. 4°); la focalización, las condicionalidades y los criterios de permanencia característicos de la Ley 1878 plantean contradicciones fundamentales. Por eso, si la Ley N° 114 plantea "...la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan o entorpezcan el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes..." (Art. 5°), ¿no es la misma legislación, como la Ley N° 1878, la que está entorpeciendo el cumplimiento de esos derechos? ¿No son las condicionalidades obstáculos en sí mismos?

Otra de las leyes seleccionadas y analizadas es la N° 81 (02/10/1998), la cual representa la toma de posición del Estado frente a la situación de las "personas mayores". Mas puntualmente, se trata de una ley que creemos no aporta demasiados componentes políticos en materia de política social, ya que solo plantea adoptar "...como criterios rectores de sus políticas públicas para las personas mayores, los principios de dignidad, independencia, participación, cuidados, autorrealización..." (Art. 1°). El contenido general de la ley reside en puntualizar a que se refiere cada principio, pero no señala ninguna acción concreta para que se cumplan. A pesar de esto, dos puntos llamaron nuestra atención al analizar la textualidad de la Ley. En primer lugar, aquel que se refiere al Principio de Dignidad, que postula que "...Las personas mayores deben poder vivir con dignidad y seguridad, y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales..." (Art. 2°). La equívoca expresión "deben poder" nos resulta llamativa, ya que pareciera indicar que la responsabilidad es exclusivamente del sujeto individual, quien "debe poder" vivir dignamente. Por otra parte, el Principio de Independencia también nos genera preguntas: "...Las personas mayores deben: a) tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia..." (Art. 3°). Siguiendo la declaración de este principio, podríamos preguntarnos ¿y aquí dónde está el Estado más que en la mera enunciación de la Ley?

Creemos que en fragmentos como estos aparece explícitamente la evidencia de la mercantilización de las relaciones sociales, de la cual habla Esping Andersen (1990) y sobre la cual hemos problematizado anteriormente. Los individuos, dependen principalmente del mercado para satisfacer sus necesidades básicas, ya que como lo establece la ley, deben hacerlo con sus ingresos, el apoyo familiar o la autosuficiencia. Si tenemos en cuenta la precaria situación en la que viven una gran parte de las personas mayores, cabe preguntarnos: ¿cuántos de ellos pueden entonces ejercer sus derechos ciudadanos si el Estado no asume ninguna función para acompañar y contener las necesidades de esta significativa parte de la población?

2.2- El Sistema educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Al observar en profundidad los números referentes al área educativa presentados por el actual gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la Encuesta Anual de Hogares (EAH), podemos ver una serie de indicadores que demuestran un alto grado de concurrencia de los niños a los establecimientos escolares. Desde la visión de la propia gestión, se afirma que prácticamente se ha alcanzado la universalización de la escolarización en los tres niveles educativos. Así, se presentan valores mayores al 90% en todos los niveles en la tasa neta de escolarización, indicando el porcentaje de población escolarizada, así como también aquella que se encuentra por fuera del sistema educativo representada por el complemento de cada valor. En términos concretos, estos valores establecerían un rango que va del 1 al 12% dependiendo del nivel que simbolizan aquellos individuos que no tienen acceso a la educación escolar.

Más precisamente, los resultados de las encuestas porteñas expresan una innegable ampliación de la cobertura en todos los niveles educativos: “la tasa neta de escolarización del nivel inicial presenta valores más bajos -que oscilan entre el 92,9% (2008) y el 96,5% (2006)- con un comportamiento menos regular que la tasa de asistencia. No obstante, el nivel de ambas tasas indicaría que la Ciudad de Buenos Aires se encuentra muy cercana a la universalización del nivel”. Asimismo, “la tasa neta de escolarización del nivel primario, aunque más baja que la tasa de asistencia escolar, presenta valores cercanos al 98%. “...dado el alto nivel de las tasas, podría afirmarse que la Ciudad de Buenos Aires logró la universalización del nivel primario”. Finalmente, “A pesar de que la tasa de asistencia de los adolescentes de 13 a 17 años y la tasa neta de escolarización el nivel secundario son las más

bajas de todos los grupos analizados, es destacable el alto nivel de ellas, indicio de la proximidad de la universalización del nivel secundario en la Ciudad.” (Encuesta Anual de Hogares, 2008) A su vez, al indagar diversos informes pertenecientes al Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires observamos que también se caracteriza el estado general del sistema educativo mediante datos estrictamente cuantitativos. Por eso, no obstante las afirmaciones realizadas desde la gestión, y a pesar de que en la Encuesta se aclara que la misma releva sólo algunos aspectos de la dimensión educativa sin ahondar en variables propias del sistema de educación formal, creemos necesario ir más allá del análisis estadístico sobre la población escolarizada y abogamos por una visión profunda del sistema educativo que tome en cuenta aspectos fundamentales: calidad educativa, condiciones infraestructurales, formación docente, etc.

Nos centraremos ahora en nuestras unidades de análisis: las leyes sancionadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los resultados estadísticos de nuestro relevamiento nos permitieron observar que el 28% del total analizado (73 leyes) corresponde a la dimensión “Educación”, siendo uno de los porcentajes más altos. Es decir que ésta dimensión ocupa un fuerte lugar en la distribución estadística de las normativas. Sin embargo, la lectura de las mismas nos hace afirmar que de ese total son pocas las leyes que resultan relevantes y/o que expresan cambios cualitativos interesantes que merezcan un análisis exhaustivo. Por eso, luego de realizar una selección intencionada, decidimos centrarnos en una ley que consideramos la más significativa y relevante en relación a nuestros objetivos de investigación.

La ley N° 898 (17/09/2002) postula extender “...la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio...” (Art. 1°). Si tenemos en cuenta la fecha en que la misma fue promulgada, podemos observar una diferencia de importancia respecto a la ley nacional vigente en ese momento. La Ley Federal de Educación establecía la obligatoriedad hasta 9° año (lo que sería 2° año para el sistema educativo porteño). Así, a nivel nacional, recién en 2006 se sancionó la obligatoriedad hasta finalizar la secundaria. La ley porteña, anticipando la normativa posterior, planteó un cambio novedoso para la época: la extensión de la obligatoriedad hasta completar los 13 años de escolaridad. Por otra parte, uno de los puntos que más nos llama la atención de esta ley y que desencadena varios cuestionamientos a la misma, es el que afirma que “...El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolla con carácter prioritario programas sectoriales e intersectoriales que garanticen la

igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo...” (Art. 3°). Es decir que se establece como obligación (y derecho) para todos, asistir al colegio hasta una cierta edad, cuestión que hasta ahí sería de carácter universal. En definitiva, el Estado debe garantizar que todos accedan al sistema educativo. Sin embargo, se plantea remediar las desigualdades existentes con planes focalizados, es decir que la universalidad comienza a resquebrajarse, ya que como sabemos, este tipo de planes solo sirven para “atenuar” las problemáticas reales, son de carácter compensatorio y no plantean una modificación de la situación estructural, sino estrictamente coyuntural. En este sentido hay una consonancia con la Ley Federal, propia de la década neoliberal, que también postuló políticas de compensación de las desigualdades (como por ejemplo, el Plan Social Educativo). A pesar de tratarse de un derecho universal, vemos que hay múltiples factores que lo debilitan debido a la inadecuación de considerar el derecho a la educación como la simple escolarización. El fuerte aumento del desarrollo socioeconómico desigual característico de las últimas décadas fue un cambio que el sistema educativo también acompañó de un modo desigual, debido a que éste es cada vez más diferenciado y segmentado, incluso en gran medida en el caso porteño. Cabe destacar que el sistema educativo es un sistema de oferta elástica, es decir que puede aumentar su “producción” sin aumentar proporcionalmente la cantidad de “insumos” necesarios (se hace más, con menos). Este punto explica que el aumento de la cobertura se haya realizado a costa de una disminución material en el presupuesto por alumno. Estas cuestiones implican un crecimiento de las desigualdades históricas, vinculadas al acceso, el rendimiento y la calidad educativa.

Por consecuencia, a pesar de ser la educación un derecho universal, la misma realidad denuncia que no todos tienen las mismas posibilidades de desarrollo educativo. Las condiciones para su legitimidad han sido históricamente la idea de “igualdad de oportunidades” (mencionada en la ley analizada), y por otro lado, la valoración de que hay una institución que hace una “sanción justa” (y que legitima la diferenciación): la escuela, que define quien se esfuerza y quién no (Van Zanten, 2008). Sin embargo, nociones como la de capital cultural (Bourdieu) denuncian el carácter no neutral del sistema educativo, el cual sostiene y reproduce desigualdades educativas entre sectores sociales. Por todo esto, puede verse como la presente ley refleja lo propio de las políticas neoliberales, que, no hacen más que reproducir y naturalizar la situación de desigualdad social.

2.3- El Sistema de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tal como ocurre con otras áreas de la política social porteña, la salud no ha sido ajena a las consecuencias de los cambios ocurridos en la relación estado-mercado-sociedad en América Latina. Más precisamente, las transformaciones en el rol del estado implicaron la introducción de mecanismos de competencia también en el sistema de salud. Por eso conviene señalar algunas cuestiones que permitirán comprender mejor las características centrales de esta dimensión en el contexto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las reformas llevadas a cabo en el último cuarto del siglo XX en América Latina tuvieron dos ejes principales: por un lado, los procesos de descentralización (un desplazamiento progresivo de las competencias a niveles sub nacionales); y por el otro, poco a poco se fue definiendo un nuevo mix público-privado (con mayor avance del segundo). Como resultado de este proceso ha surgido una “nueva economía política” (incluso en lo ligado específicamente a la salud) cuyo rasgo principal es que, en detrimento de los actores tradicionales, aparecieron nuevos actores que han tenido gran influencia en la reconfiguración del sistema de salud: los prestadores privados, las aseguradoras, los estados sub nacionales, las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales, etc. (Alonso, 2007).

El sistema de salud es muy complejo y, por eso, la introducción de mecanismos de mercado es controvertida y cuestionable; principalmente porque cuando hablamos de salud, hablamos de un derecho que debería ser garantizado por el Estado, y también porque la mercantilización de la salud implica la reproducción y profundización de desigualdades en el cuidado y el mejoramiento sistemático de la salud. Cómo plantea Alonso, el sistema de salud no responde a mercados competitivos ya que está caracterizado por elementos de información y competencia imperfecta, no cumple con los supuestos de homogeneidad del producto y de presencia de múltiples oferentes e información perfecta del consumidor. Entonces, en salud, el consumidor actúa bajo condiciones de información incompleta, es decir que es difícil la decisión en cuanto a la correcta asignación de recursos y no posee información perfecta sobre las distintas dimensiones que inciden en su estado de salud: las desmejoras en salud pueden ocurrir por múltiples factores (ambientales, de saneamiento, educacional, urbanístico, etc.) que no están directamente asociados a los servicios de salud.

En relación a la situación porteña, el análisis estadístico muestra que, del total de normativas analizadas, corresponde a la dimensión salud el mayor porcentaje en relación a las otras

dimensiones: el 29% (76 leyes). Hemos seleccionado dos leyes para analizar en profundidad, ya que consideramos que son las más representativas en relación al enfoque planteado y al tema en cuestión.

El sistema de salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se rige desde febrero de 1999 por los principios de la Ley Básica de Salud (Ley N° 153). Esta normativa establece el derecho a la “salud integral”, entendida ésta desde una concepción amplia, vinculada a la satisfacción de necesidades varias, tales como el alimento, la vivienda, el trabajo, la educación, el vestido, la cultura y el ambiente. Se trata entonces de una ley cuyo efectivo cumplimiento no depende exclusivamente del área de salud por sí sola, sino que está estrechamente relacionada con las otras dimensiones. A su vez, establece la cobertura universal y gratuita y el gasto público en salud como la “inversión social prioritaria”. Otro punto fundamental de la ley N° 153 es que el Sistema de Salud de la Ciudad de Buenos Aires integra tres subsectores, que se diferencian entre sí por la población a la que brindan cobertura y por el tipo de financiamiento que los caracteriza: el estatal (hospitales públicos), la seguridad social (obras sociales) y el ámbito privado (prepagas). Es decir que se trata de un sistema fragmentado y crecientemente desarticulado. Sin dudas, esta ley es la expresión de los cambios anteriormente mencionados en el rol del estado y el lugar del mercado en relación a la salud. Así, tal como dice el texto de ley, el vínculo entre los tres subsectores implica que el papel del estado en relación a las obras sociales y las prepagas se restringe únicamente a la fiscalización del cumplimiento de ciertas condiciones. Es decir que, desde 1999, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sólo dependen los recursos para el subsector estatal, el cual está orientado y tiene por objetivos “...Contribuir a la disminución de los desequilibrios sociales, mediante el acceso universal y la equidad en la atención de la salud, dando prioridad a las acciones dirigidas a la población más vulnerable y a las causas de morbilidad prevenibles y reductibles...” (Art. N° 14). Este punto expresa una clara contradicción dentro de la ley, ya que, por un lado habla de una cobertura universal y gratuita, y por el otro, divide sectores que segmentan la población y restringe las acciones del estado en relación a la salud a un sector de la población definido como vulnerable. La intervención del Estado sólo para abarcar a “los vulnerables” marca una ley en clara consonancia con las analizadas en otras áreas de política social, ya que a pesar del discurso universalista, aquí y allá encontramos focalización.

La salud es un derecho de todos, y por ello debe estar garantizado a las personas independientemente de su nivel de ingreso o condición social. La contradicción es clara. En palabras de Alonso, “...los mecanismos de mercado no pueden garantizar el acceso universal y equitativo” (2007: 140). Promover la cobertura de salud a partir de la expansión del sector privado hace que quienes pueden pagarlo resuelven su problema de salud en el mercado. Quienes no, se orientan a lo que les ofrece residualmente el estado. Sin embargo, uno de los riesgos que conlleva esto es que “los servicios para pobres terminan siendo pobres servicios” (Alonso, 2007: 140).

Casi diez años después de sancionada la Ley Básica de Salud, se sanciona la N° 2597 (diciembre de 2007), que establece la Cobertura Porteña de Salud, basada en el Plan Médicos de Cabecera (1996). Tal cómo dice la versión taquigráfica de la ley, se trata de una “...estrategia de salud fundamental para brindar una “cobertura integral” a todas aquellas personas sin cobertura médica, optimizando la utilización de los recursos públicos y privados...” (Pág. 1). La pregunta que nos surge con esta ley es que, si el objetivo es garantizar el derecho del acceso a la cobertura integral, personalizada y gratuita y la atención en la salud, ¿para qué una cobertura? ¿No se trata de un ejemplo más de la prevalencia de la lógica económica en algo relativo a lo social? En definitiva, los hospitales públicos, en clara decadencia, no solo van sufriendo desgastes enormes (a nivel físico y humano) y escasa inversión a nivel infraestructura, sino que cada vez se les quitan más funciones, dando lugar a la lógica privada como “la” forma de atender la salud. Esto termina de quedar claro cuando observamos las enunciaciones del Plan de Acción del Gobierno para 2010 en materia de salud: “...favorecer la accesibilidad al sistema sanitario para la población sin cobertura, fortaleciendo el modelo de gestión hospitalaria, para ello se pondrá en pleno funcionamiento el Seguro Porteño de Salud...” (Plan de Gobierno 2010-2012). Acciones estatales sólo para aquellos que no tienen cobertura. Así, la situación actual del sistema de salud porteño da cuenta de una evidente desinversión en el área. Hay que destacar que ha sido profundizada por la actual gestión, cuya lógica tiende a pensar la salud mas como una mercancía que como un derecho ciudadano. La decadencia de los hospitales públicos y la presencia cada vez mayor de lujosos centros de salud privados son muestra de la segmentación y la desigualdad existente. Un último punto que resulta fundamental señalar es el análisis del indicador de mortalidad infantil, que, muestra que el promedio general creció de 7,3 por mil en 2008 a 8,3 en 2009. A su vez, cabe destacar que, si bien hubo incrementos en casi todas las comunas, la situación más dramática en relación a la pobreza, desigualdad y falta de políticas públicas

adecuadas se registra en la zona Sur de la Ciudad, donde los números superan al promedio general.

2.4- La problemática de la Vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El análisis de la presente dimensión tiene como ejes dos puntos fundamentales: en primer lugar, el planeamiento urbano, y en segundo lugar, el aspecto social de la vivienda en la Ciudad, es decir, las condiciones y posibilidades de acceso a una vivienda digna que tienen los ciudadanos porteños.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se refiere a la vivienda en varios de sus artículos. En su artículo N° 20 garantiza el derecho a la salud integral y plantea como uno de sus componentes centrales la satisfacción de la necesidad de vivienda, abordando el tema de forma indirecta, sencillamente a través del reconocimiento de otro derecho. Por otro lado, en el artículo N° 31 se menciona de manera explícita el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, dejando establecida la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad en relación a la resolución del déficit habitacional priorizando a sectores en situación de pobreza crítica. Queda determinado, entonces, el rol que debe cumplir el Estado local para garantizar el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos.

En lo que respecta a la situación de la vivienda en la Ciudad, cabe destacar que la calidad de las viviendas difiere entre sí, acentuándose las diferencias según el espacio geográfico del que se trate. De esta forma, las viviendas de mejores condiciones se encuentran en la zona norte y oeste de la ciudad y, por el contrario, las que presentan mayores necesidades y condiciones precarias las encontramos en el cordón sur (Plan Estratégico Buenos Aires Futuro, 2002). La sobrepoblación de familias con ingresos mínimos provocó –y provoca en la actualidad- la formación de barrios de emergencia sin acceso a servicios básicos, cuestión que logró incrementar la vulnerabilidad social de estos sectores de la población. Ésta última se constituye como una cuestión fundamental a la hora de abordar el análisis acerca de la situación habitacional en la ciudad, y uno de los principales problemas a resolver por las sucesivas administraciones gubernamentales. En relación a ello, además de la inversión en políticas de urbanización hacia estos sectores, se debe tener en cuenta una política integral que contribuya a la integración espacio-territorial de los ciudadanos, fundamentalmente en vistas

de la marcada segregación territorial que se profundiza a pasos agigantados con el transcurso del tiempo y se ve perfectamente ilustrada en la distribución territorial de viviendas.

Vemos entonces cómo la construcción de viviendas expresa, reproduce y profundiza la diferenciación de estratos sociales existentes en cada parte de la ciudad. De esta manera, se produce una doble exclusión: la exclusión social, producto de limitaciones socio económicas que se traducen en dificultad de ingreso al sistema educativo, mercado laboral, sistema de salud, entre otros; y por otro lado, la exclusión espacio-territorial, que viene a profundizar a la primera y a marcar otros tipos de segregación urbana. En conjunto, ambos tipos permiten observar un aislamiento social de los “pobres urbanos” que se cristaliza al no considerar en las políticas públicas su integración plena en el entramado cultural, apuntando únicamente a mejorar de manera focalizada sus condiciones de vida. (Katzman, 2001).

Estas cuestiones se pueden observar en algunas de las leyes seleccionadas para el presente análisis. En primer lugar, la ley N° 2930 (13/11/2008) que establece el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA). El mismo, tiene como objetivo principal constituirse como marco y soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, teniendo en cuenta principalmente aspectos territoriales y ambientales. La ley propone y deja establecidas las responsabilidades del Gobierno de la Ciudad y las instancias de encuentro con otras jurisdicciones. Otros puntos a los que refiere el PUA tienen que ver con la estructuración de la ciudad, el transporte, el tratamiento y la utilización del espacio público y las condiciones de hábitat y vivienda que veremos en detalle más adelante.

En relación al aspecto social de la vivienda, una de las leyes más relevantes es la N° 341 (24/2/2000), que plantea el acceso a la vivienda para hogares de escasos recursos principalmente a través de un plan de otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas. Los mismos se dan contra presentación de garantía hipotecaria con el fin de financiar la compra, construcción o refacción de una vivienda. La ley enumera en su art. 5, una serie de requisitos para acceder al beneficio entre los que se encuentra la exigencia de que los potenciales beneficiarios no sean propietarios de viviendas, no hayan recibido otros créditos o subsidios con el mismo fin y no estén inhibidos para contraer créditos. En suma, y observando todos los requisitos y condiciones establecidos en la presente ley, podemos afirmar que la misma no tiene intenciones de garantizar la universalidad en el acceso a la vivienda sino que éste requiere de una mediación financiera para su construcción o refacción y por eso está supeditado a la posibilidad de un grupo familiar para solventar el crédito en el

futuro (lo que implica que para percibir el dinero se debe documentar un ingreso determinado que garantice la cancelación futura del dinero adelantado). Naturalmente, si bien esta ley acerca a determinados hogares a la vivienda propia, no garantiza un primer acceso a la misma para aquellos que no tienen la posibilidad de contar con un ingreso estable.

Otra de las leyes que trata el aspecto social de la vivienda es la N° 1578 (9/12/2004), que se ocupa de la reinserción de familias en situación de calle y personas con sentencia de desalojo. La solución que establece la ley para las familias en esa situación es otorgar “alojamiento en carácter transitorio y gratuito en viviendas de dominio público o privado de la Ciudad, construidas o readaptadas, denominadas a los efectos de esta ley como "Refugios Familiares", asimilables a una vivienda familiar. Esta modalidad contempla un período máximo de alojamiento, de seis meses, renovable por igual período previo informe social” (Art. 6). Observamos aquí que el otorgamiento de viviendas es de carácter transitorio, posponiendo la solución estructural del problema. También se enumeran contraprestaciones que las familias deben cumplir a cambio de la ayuda otorgada. El texto de la ley aclara que “las familias que sean beneficiarias de esta operatoria deben aceptar las condiciones establecidas en la presente ley” (Art. 10); entre ellas figura la inscripción de los menores en establecimientos escolares, el cumplimiento de los planes de vacunación, y evaluaciones psicofísicas de los miembros que componen el hogar. Con la expresión “deben aceptar”, se pone claramente a aquellas personas que perciben el beneficio en la obligación de cumplir ciertas pautas a cambio. Se deja de lado bajo esta forma la concepción del acceso a la vivienda como un derecho, reduciéndolo a una simple mercancía entregada por el estado.

Debido al equívoco tratamiento de la cuestión de la vivienda que realizaron los autores de la ley, la misma fue vetada por el entonces Jefe de Gobierno (Aníbal Ibarra, en Enero de 2005), aportando sólidos argumentos a la concepción del derecho a la vivienda sin la mediación de ningún tipo de contraprestación, y proponiendo un nuevo enfoque que contemple a diversos actores de la sociedad civil y a los legisladores, para elaborar un plan conjunto que permita revertir la situación de calle de las familias. Vemos entonces, que el decreto reconoce lo problemático que resultaría alojar a las familias en hogares transitorios puesto que “...resulta sumamente riesgoso de manejar sino existe una alternativa cierta de obtención de una salida definitiva pudiendo suceder que se produzca una cronificación de la población allí alojada...”. Por otra parte, en relación a los ingresos que la familia debería demostrar para regularizar su situación en estos establecimientos, el decreto expresa que “...teniendo en cuenta la

paupérrima situación en que se encuentra la población a la que tiene por objeto este proyecto sería imposible por parte de ésta demostrar una capacidad económica sustentable en el tiempo... aunque sea mínima para acceder al subsidio)". Por último, el decreto hace referencia al pedido de contraprestación establecido en la ley, expresando que "...siendo el acceso a la vivienda un derecho constitucional reconocido no corresponde a la administración solicitar una contraprestación como condición para el goce del mismo...". Aquí se deja en claro la concepción sobre el acceso a la vivienda como derecho, y no como beneficio.

Por otra parte, es necesario reconocer que todas las cuestiones relacionadas con la vivienda se encuentran reguladas por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo fin principal es centralizar la política de promoción y acceso a la vivienda. El instituto fue creado a partir de la ley N° 1251 en el año 2003, como transformación de la Comisión Municipal de la Vivienda. Entre sus principios y funciones se mencionan: contribuir al acceso a la vivienda digna de los habitantes de la Ciudad, reducir el déficit habitacional, promover el derecho al hábitat y la vivienda, entre otras. Uno de los puntos que es necesario destacar es el establecido en el artículo 4, inciso a), que menciona el acceso a la vivienda para todos los ciudadanos. El mismo establece como función del IVC, "Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo...". Con ello se libra a manos de grupos privados el cumplimiento del derecho a la vivienda. El mercado, entonces, sería el principal proveedor de vivienda de los ciudadanos, que dependerían de los vaivenes del mismo y de la oferta inmobiliaria existente. Esta concepción lleva una vez más, a la mercantilización del acceso a la vivienda. Se avanzaría de este modo, hacia una privatización de los servicios habitacionales en la ciudad.

En la actualidad se profundiza la concepción mercantilista de la vivienda, que vemos claramente expresada en el Plan Urbano Ambiental dentro del capítulo "Hábitat y Vivienda". Allí, puntualmente en el artículo 8, se establecen una serie de acciones contribuyentes a paliar el déficit habitacional de la Ciudad, entre ellas: "Facilitar la resolución habitacional de los sectores socioeconómicos con dificultades de acceso al mercado inmobiliario". Nuevamente, se apunta a asistir a aquellos sectores que no pueden solucionar el acceso a la vivienda mediante el mercado inmobiliario. Pero se profundiza la cuestión, ya que no se busca garantizar el acceso sino que la intención expresada en el presente artículo es facilitar.

Sumado a esto, las políticas de desalojo presentadas por la actual administración, sin una política habitacional que prevea el resguardo de las personas que no pueden acceder a la vivienda, profundiza el tratamiento de la cuestión presente desde las anteriores administraciones. Así, no sólo se percibe a la actual gestión como la más deficiente en políticas habitacionales, sino que también se observa en el IVC una baja actividad en los últimos tiempos, sin propuestas de construcción de nuevas viviendas y con partidas presupuestaria crecientemente sub-ejecutadas²

3- Conclusiones preliminares

En el presente trabajo se han intentado abordar un conjunto de problemáticas ligadas a las características esenciales de las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En primer lugar, se sostuvo como principal vector de sentido de esta investigación la afirmación que indica que, salvo raras excepciones, la legislación porteña sobre políticas sociales presenta una marcada homogeneidad conceptual y práctica que no distingue filiaciones político partidarias ni gestiones diferenciables. La cuantificación de la legislación y su posterior aproximación a través de sucesivos “análisis de contenido” han sido los pasos metodológicos que nos han posibilitado testear nuestro vector de sentido principal y sostener su validez.

La contingencia histórica de toda problemática sociopolítica existente en un territorio indica que cualquier propuesta unívoca que intente dar respuesta a tales problemáticas presenta notables limitaciones prácticas. Hace ya tiempo que se evidencia la necesidad de construir nuevas políticas sociales que respondan más eficazmente a la tarea de disminuir el desamparo y los niveles de pobreza y crueldad que sufren los habitantes de nuestra ciudad.

Las problemáticas tratadas aquí se inscriben en la búsqueda de colaborar en la construcción política de formas que vinculen tradiciones, familias teóricas y posibilidades de reforma con el objetivo de ampliar las posibilidades de lo democrático: por ello, y a partir de las discusiones abordadas en los acápite precedentes, consideramos que es verdaderamente necesario un debate acerca de las características que la política social, para que la sociedad toda se pueda valer de tales políticas con el anhelo de hacer de la Argentina un país menos

² Hechos como los ocurridos en Villa Soldati y Parque Avellaneda (posteriores a la presentación del presente escrito) en relación a la cuestión de la vivienda, dan cuenta de la escasa atención a esa problemática por parte del Gobierno de la Ciudad de Bs. As.

desigual y más justo. Afirmamos que si el conato abordado en el presente posee algún valor simbólico, científico o práctico, estriba en la posibilidad de llamar la atención sobre estas cuestiones sociales esenciales desde temperamentos conceptuales y prácticos que consideramos en su mayor amplitud posible. De esta manera, observamos que, a pesar del discurso “universal”, hay focalización en todas las leyes analizadas, y es por eso que la noción de derecho social caduca al momento en que estos programas son escritos y empiezan a funcionar.

Desde nuestro lugar como investigadores abogamos por la existencia de políticas sociales que no requieran de sus destinatarios ninguna otra condición personal que la de ser ciudadanos, para ahí sí poder dotar de sentido cabal a la universalidad. Precisamente, lo que pudimos observar es que cierta lógica de conservadurización de la política pública –en este caso a través de la política social- forma parte del discurso pasado y presente en la legislación porteña: de ahí, naturalmente, sus limitaciones y contradicciones en el marco de la práctica democrática. Este diagnóstico, que no es novedoso de este proyecto, plantea la profunda necesidad de pensar alternativas y de transformar el sistema de políticas públicas vigente en la actualidad. Resulta indispensable discutir estas cuestiones debido a que si la generalización de principios mercantiles hacia la totalidad del cuerpo social es hoy un hecho, la posibilidad de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del sistema democrático encuentra limitaciones básicas.

Como pudimos ver en el análisis de contenido de algunas de las leyes seleccionadas, las dimensiones de salud y educación son ejemplos de ello, debido a que dan cuenta de una lógica que pretendió transferirlas de la esfera pública a la propia del mercado. La salud y la educación, bajo esta lógica, se han convertido en “bienes” cada vez más sometidos a la competencia, y así el sistema sanitario y el sistema educativo, naturalmente públicos y bajo la responsabilidad y regulación del estado, se han vuelto parte esencial de mercados crecientemente competitivos. En este contexto, como plantea Pablo Gentili (1998) “...la noción de ciudadanía se re conceptualiza al revalorizar la acción del individuo en tanto propietario que elige, opta, compete para acceder (comprar) a un conjunto de propiedades-mercancías de diversa índole... El modelo de hombre neoliberal es el ciudadano privatizado, responsable dinámico: el consumidor...”.

Para finalizar el presente informe, no queda más que afirmar que todas estas cuestiones, además de ser determinantes en la calidad de vida de las personas, inciden enormemente en la cohesión e integración social que forma parte de nuestra más básica socialización democrática. Por eso, plantear y pensar políticas universales que no excluyan, no solo mejoraría el bienestar de cada ciudadano, y de todos, sino que podría tener un gran impacto en cuanto al fortalecimiento del sentimiento de pertenencia a nuestra comunidad, sin reproducir y profundizar las desigualdades existentes. Es entonces primordial repensar la estructura del modo en que se efectúan las políticas sociales y empezar a pensar desde nosotros, desde las necesidades de nuestro país y de las propias de nuestra democracia.

ANEXO

4.1- Estadística Descriptiva

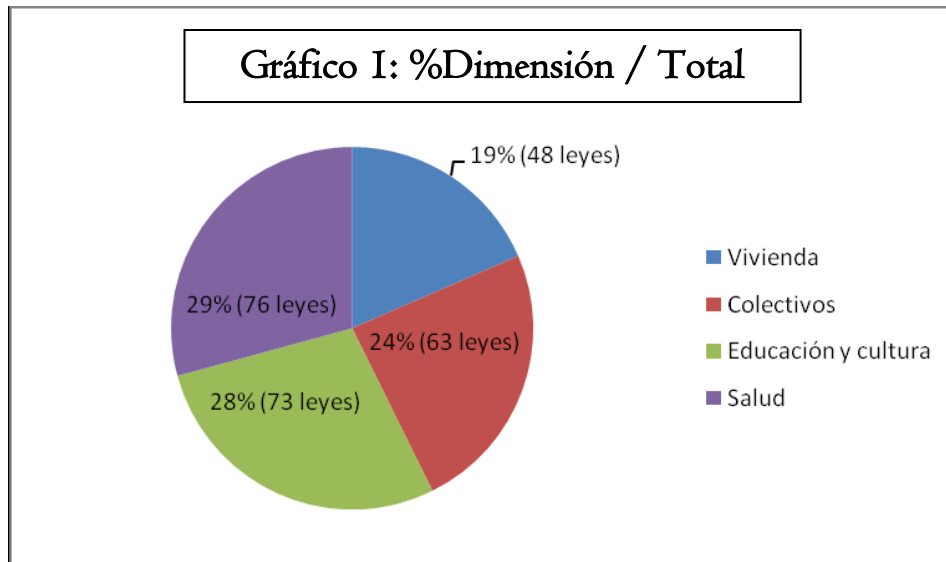
Nuestro relevamiento de datos tiene como universo al plexo de leyes aprobadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el 23 de Diciembre de 1997 y hasta el 23 de Abril del corriente año.

El relevamiento empírico fue realizado entre los meses de Junio y Noviembre de 2009 mediante el acceso a tres fuentes primarias de información. Una primera aproximación a las unidades de observación fue realizada en la propia Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Específicamente, fueron relevados los manuscritos históricos de la oficina de Despacho Parlamentario y comparados luego con la información contenida en las versiones taquigráficas del periodo (VT). Una segunda aproximación a las unidades de observación se realizó a través de la información de las comisiones parlamentarias de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe mencionar aquí la imposibilidad de acceder desde las propias comisiones a datos históricos y sistematizados sobre las leyes que fueron tratadas y despachadas en cada una de ellas. Una tercera y definitiva aproximación a nuestras unidades de observación fue realizada a través del sitio web del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM, www.cedom.gov.ar).

De esta forma, nuestra muestra se determina por las 260 leyes seleccionadas mediante los criterios teórico-intencionales de búsqueda desarrollados anteriormente.

El siguiente gráfico estadístico se presenta con la intencionalidad de caracterizar la muestra en cuestión.

Gráfico N°1: Porcentaje de leyes correspondientes a cada dimensión. Totales.



En el Gráfico precedente podemos observar de qué manera se distribuyeron las leyes según la dimensión a la que pertenecen en la tabulación. Sobre el total de 260 leyes:

- Un 19 por ciento (48 leyes) corresponde a la dimensión “Vivienda”.
- Un 24 por ciento (63 leyes) corresponde a la comisión “Colectivos” (Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Familia y Género).
- Un 28 por ciento (73 leyes) corresponde a la dimensión “Educación y Cultura”.
- Finalmente, un 29 por ciento (76 leyes) corresponde a la dimensión “Salud”.

Bibliografía General

- ALONSO, Guillermo (Comp.) (2007), "La reforma del seguro de salud. Políticas, instituciones y capacidades regulatorias" en Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo.
- AROCENA, José. (1997) “Globalización, integración y Desarrollo Local”, Revista Persona y Sociedad. Chile. ILADES
- BANCO MUNDIAL, (1990) “World Development Report”, Oxford, 1990.

- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (2009) “Ingreso Ciudadano para la Niñez: Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria”, CIEPP (Centro de Estudios Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires. Serie Documentos de Trabajo N° 70.
- BONVECCHI, A. y SMULOVITZ, C. (2007) “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política Social”. Documento de trabajo, Área de Protección Social, Banco Mundial.
- BOURDIEU Pierre. (1987) “Los tres estados del capital cultural”. Trad. E.Tenti F.
- CARRASCO JL. (SS/DD) “El método estadístico en la investigación médica”, 5ª ed. Madrid. Editorial Ciencia.
- CASTELLS, Manuel. (1976) “La cuestión Urbana”, Siglo XXI, México.
- CIUDADANIA & DEMOCRACIA (2009), primer informe de trabajo del proyecto “La Cuestión Metropolitana”, Observatorio Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. (2002) “La Economía Social como vía para otro desarrollo social”, documento preparado para el lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de Economía Social” en URBARED, Red de Políticas sociales.
- CORAGGIO, J. L. (2005) “Toda economía produce sociedad”, exposición en el Foro Social Mundial. Publicado en www.portalcoop.com.ar
- CRUCES, G., ROVNER, H. y SCHIJMAN, A. (2007) “Percepciones sobre los planes sociales en Argentina”, Argentina. Banco Mundial.
- DANANI, C. (1996) “Política social: la naturaleza política de las condiciones de vida” Edi. Mimeo.
- ENCUESTA ANUAL DE HOGARES. (2008) Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- ESCOLAR, M. y PIREZ, P. (2001) “¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina”. Trabajo preparado al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington.
- FINNEGAN F., PAGANO A. (2007) “El derecho a la educación en Argentina” FLAPE - (Foro Latinoamericano de Políticas Educativas).
- FITOUSSI, Jean Paul y ROSANVALLON, Pierre. (1996) “La nueva era de las desigualdades”. Manantial.
- GENTILI, Pablo (1998), “El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina” en revista Horizonte Sindical, número 10-11, México, IEESA,

- GERMANI Gino (1965) “Política y Sociedad en una época en transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas”. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1965.
- GERMANI, Gino (1959) “El proceso de Urbanización en la Argentina”, Naciones Unidas, Seminario sobre Urbanización en América Latina, Santiago de Chile.
- GERMANI, Gino (1969) “La Movilidad Social en la Argentina”, en Lipset, S. M. y Bendix, R. “Movilidad Social en la Sociedad Industrial”, Buenos Aires. Editorial Eudeba.
- GOLBERT, L. (1996): Viejos y Nuevos problemas de la política social. Serie Estudios N° 12. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- GRANAGLIA, Elena (1993). “I Dilemmi della immigrazione: questioni etiche, economiche e social”, Milan.
- GRANAGLIA, Elena (1999). “Las razones de la equidad”, Editorial Losada, Buenos Aires.
- KELSEY IL, THOMPSON WD, EVANS A (1986) “Methods in observational epidemiology”, New York. Oxford University Press.
- LOPEZ, Néstor (2007): “Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región”, Buenos Aires. IPE/UNESCO.
- LO VUOLO, R. & BARBEITO, A. (1998): “La nueva oscuridad de la política social”. Capítulo II. Buenos Aires: Miño y Davila Editores – CIEPP.
- MARSHALL, T y BOTTOMORE, T. (2005) “Ciudadanía y Clase Social”, Editorial Losada, Buenos Aires.
- MIRA JJ, GOMEZ J, ARANZA J, PEREZ E (1997). “¿Cuál es el tamaño adecuado de la muestra?” Todo Hospital; octubre: 58-64. SS/DD.
- MURILLO, Susana (Coordinadora) (2006): “Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social”. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- OFFE, C (1995). “Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano”. CIEPP. Publicado en <http://www.ciepp.org.ar>
- OSZLAK, Oscar. (2009) “La formación del Estado Argentino”, Buenos Aires. Emecé.
- OSZLAK, O. & O'DONNELL, G. (1984): “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en Kliskberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.). Para investigar la Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- PIREZ, P. (2001) “Cuestión Metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”, de Antonio

Vázquez Barquero y Oscar Madoery (compiladores), Rosario, Argentina, ediciones Homo Sapiens.

REPETTO, F. “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, INDES, SS/DD.

REPETTO, F. (2001): “Gestión pública y desarrollo social en los 90. Las trayectorias de Argentina y Chile”. Buenos Aires.Ed. Prometeo.

ROBERTSON, J. (1994) "Benefits and Taxes: A radical strategy, a discussion paper", New Economics Foundation.

ROSANVALLIN, Pierre (1995) “La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia”. Manantial.

SASSEN, S. (2001) “La ciudad global”. Princenton, University Press. 2001.

SASSEN, S. (2003) “Los espectros de la globalización”. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

SPING ANDERSEN, Gosta. (1990) “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, Princeton University Press, Princeton.

STANLEYClarke, N. (1996) “The History of the Universal Basic Income”, Manawatu Working Party on the Universal Basic Income, New Zeland.

Subsecretaría de Comunicación Social de la Ciudad de Buenos Aires, "Ciudad de Buenos Aires: de la fundación a la participación ciudadana", Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004.

TEDESCO J.C. y TENTI FANFANI. E. (2004) “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”. En: Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio Comparado de Argentina, Chile y Uruguay. BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires.

VAN ZANTEN (2008) “¿El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social”. En: Tenti Fanfani, E.(comp.) Nuevos Tiempos y Nuevos Temas de la Agenda de Política Educativa. Buenos Aires. IIPE UNESCO Buenos Aires y SXXI Editores

WALTER, T. (1989) “Basic Income: Freedom from Poverty, Freedom to Work”, Marion Boyars Publishers Inc.

WATTS, R. (1996) "Basic Income: A Basic Policy Innovation", Making it Work, National Summit on the Future of Work, Australia.