

Estrategias de
construcción de
políticas sociales.
El caso de la
Secretaria de
Asistencia Social
de la Ciudad de
Sao Paulo

1 de enero

2005

Versión en Castellano Del artículo "Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da
Secretaria de Asistencia Social do municipios de São Paulo". Revista de Administração
Pública 39 (3): 595-612. mayor-junio.2005

Federico
Tobar

Estrategias de construcción de políticas sociales. El caso de la Secretaria de Asistencia Social de la Ciudad de Sao Paulo

Federico Tobar

“Tenemos muchos conceptos pero pocas teorías confirmadas; muchos puntos de vista, pero pocos teoremas, muchos experimentos, pero pocos resultados. Tal vez una variación en la intensidad resultaría benéfica”.

Robert K. Merton

Introducción

La Política Pública de Asistencia Social en la Ciudad de San Pablo (Brasil) está vinculada con un giro paradigmático que involucra múltiples dimensiones¹. En este trabajo se aborda el diseño estratégico de la misma identificando definiciones claves para su gestión. Para ello se parte de dos esquemas analíticos de la estrategia gubernamental. A la luz de estos dispositivos se examina el conjunto de definiciones que fueron operados de forma muy rápida en la Secretaria de Asistencia Social de la ciudad liberándola de una pesada herencia conservadora y posicionándola en la vanguardia de la construcción de un nuevo modelo de políticas sociales.

La ponencia central de este trabajo afirma que hubo un sólido sustento teórico respaldando al conjunto de transformaciones operadas en la Política Pública de Asistencia Social de la Ciudad de San Pablo durante los últimos dos años. El análisis y debate de la transformación operada desde la Secretaría de Asistencia Social de ese municipio se convierte, entonces en necesario no solo por su contribución a la política pública de asistencia social de Brasil sino que también deja lecciones para la construcción de políticas de ciudadanía en otros países.

1. Gerencia Social y Estrategia

En la literatura sobre gerencia y estrategia hay probablemente tantas definiciones de cada concepto como autores lo trataron. Sin embargo, diversos autores han coincidido en definir que una organización tiene una estrategia cuando sus líderes (y mas aún cuando todos los actores en ella involucrados) se comprometen con una visión particular acerca de cómo operará la organización para crear valor y cómo se sustentará en el futuro inmediato².

Partiendo de esta afirmación identificamos dos esquemas para analizar la estrategia de una determinada gestión pública, que parten de postular triángulos para examinar la coherencia de una formulación estratégica. Por un lado, la denominada “Teoría del negocio” formulada por Peter Drucker (1997). Por el otro, el triángulo estratégico formulado por Mark Moore de la escuela de Gobierno J.F Kennedy de la Universidad de Harvard (1995 y 2000)

¹ Otros trabajos han abordado esta cuestión desde diferentes perspectivas. Papadópulos (2004) aborda la política desde la perspectiva del aprendizaje institucional, Sposati (2003) destaca su carácter de política pública, Carro (2004) se centra en la gestión programática y aborda los desafíos de la fragmentación institucional. Otros trabajos como los de Fornaziero Ramos, Corrêa de Salles Gomes, y dos Santos Rodrigues Siqueira (2004) se concentran en los desafíos de la construcción de una política de cooperación entre el sector gubernamental y el no gubernamental.

² Ver por ejemplo, entre otros: Andrews, 1971; Barnard, 1966; Mintzberg, Quinn, & Voyer, 1997; Albrecht, 1996; Blanchard & Randolph, 1997.

Ambos esquemas no son necesariamente alternativos sino complementarios. Sin embargo, cabe advertir que mientras el enfoque de Moore ha sido pensado específicamente para organizaciones públicas y no gubernamentales, el de Drucker no hace distinción de tipos de organización. De hecho tanto en los ejemplos abordados por este autor como en el propio título del trabajo ("Teoría del negocio") predomina una concepción de mercado. El análisis aquí practicado se restringe exclusivamente a un organismo público por ello, procurando despojarlo de todo carácter privatista, se optó por traducir el enfoque como "Teoría de la organización".

1. 1. El enfoque de la teoría de la organización

Peter Drucker postula que toda organización, sea de negocios o no, requiere de una teoría "del" negocio. Se trata de una teoría propia, una teoría específica de la cual se deduce qué hacer. Es por eso nos hemos tomado aquí la libertad de rebautizarla como teoría de la organización. A diferencia de la "Teoría de las Organizaciones" disciplina científica que asume al colectivo de las organizaciones como objeto de estudio, la teoría de "la" organización es el conjunto de ... "suposiciones que dan forma a la conducta de cualquier organización dictan sus decisiones sobre los que se debe hacer y lo que no se debe hacer, y definen lo que la organización considera como resultados significativos" (Drucker, 1997)

Desde este enfoque una teoría de la organización tiene tres partes. En primer lugar involucra suposiciones sobre el ambiente en el cual opera la organización. En segundo lugar, involucra suposiciones sobre la misión de la organización. En tercer lugar, involucra suposiciones sobre las habilidades centrales necesarias para que la organización concrete su misión.

De forma complementaria, su autor postula cuatro requisitos para que una teoría de la organización resulte válida:

1. Las suposiciones sobre ambiente, misión y habilidades centrales deben estar ajustadas a la realidad.
2. Las suposiciones en las tres áreas deben concordar unas con las otras.
3. La teoría debe ser conocida y entendida en toda la organización.
4. La teoría debe ser puesta a prueba de forma constante.

1.2 El triángulo estratégico

Mark Moore propone un modelo de estrategia para la gerencia gubernamental representado por un triángulo de tres vértices: el valor público a ser creado, las fuentes de legitimidad y apoyo, y la capacidad operativa para entregar valor.

El primer vértice – denominado *valor* – dirige la atención gerencial a la propuesta de valor que guía la organización. Para que una organización tenga éxito en la generación de valor, los líderes de la misma tienen que tener una historia, o una relación acerca del valor o del propósito que se desea alcanzar. Ellos necesitan una razón para la existencia de la organización, una declaración acerca de la forma en que el mundo podría ser mejor a través del funcionamiento de la empresa.

El segundo vértice– *legitimidad y apoyo* - orienta la atención gerencial a la pregunta: ¿dónde se originará el apoyo para la búsqueda del valor? No es suficiente que un líder juzgue que algunos propósitos son valiosos. Otros, que proveen los recursos financieros requeridos y otorgan la autorización, tienen que estar de acuerdo con aquel juicio. En el gobierno esos otros incluyen a los ciudadanos, a los representantes electos, a los grupos de interés y a los

órganos de información, que han sido denominados “el entorno habilitador” de la organización.

El tercer vértice – denominado *capacidad operativa* – concentra la atención sobre el asunto de si dispone de suficiente conocimiento técnico y capacidad para lograr los resultados deseados. A menudo, esta capacidad se encuentra en su totalidad en la organización que el administrador dirige. Sin embargo, a veces se encuentra fuera de los límites de la organización, y la empresa tiene que encontrar los medios para contratar las capacidades más allá de las que posee para lograr los resultados deseados mediante la creación de asociaciones de diversas clases.

1.2.1 Una lectura del triángulo estratégico desde la Gerencia Social

Proponemos aquí que el triángulo estratégico no solo aporta claridad en la búsqueda de una estrategia gubernamental sino que además presenta una oportunidad para ordenar conceptualmente los contenidos de la Gerencia Social:

1. Siguiendo esta lectura se puede considerar que la Gerencia Social está integrada por tres tipos de gestión diferentes: gestión programática, gestión política y gestión operacional.
2. El objetivo de la gestión política es contar con autorización, recursos, apoyo y legitimidad para implementar la misión organizacional. Incluye gestiones con políticos, legisladores, burócratas que detentan poder de decisión sobre el financiamiento y desarrollo de las actividades. También involucra a la sociedad civil organizada, medios de comunicación, egresas privadas y a la ciudadanía. Puesto que estos son los actores clave que pueden tener intereses relacionados con las operaciones de la organización. Podemos afirmar que los desafíos mayores de la gestión política son la construcción de la viabilidad y de la sustentabilidad de esas alternativas o hipótesis de intervención propuestas desde la gestión programática.
3. El objetivo de la gestión programática es cumplir ala misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de políticas y programas pertinentes. Su desafío central consiste en formular alternativas (o hipótesis de intervención) con consistencia técnica suficiente (factibilidad) para dar cuenta de los problemas sociales ya sea por la vía de una demanda concreta de la población o como una necesidad interpretada por los técnicos. En otras palabras, se trata de encontrar caminos adecuados para generar valor.
4. El objetivo de la gestión organizacional es contar con una organización comprometida con la misión, que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sustentable. Sus desafíos involucran todos los aspectos organizativos tales como encontrar modelos adecuados de división del trabajo, así como de monitoreo, evaluación, supervisión y control.

2. La estrategia de Gestión de la Secretaria de Asistencia Social de la Ciudad de San Pablo

La Asistencia Social en Brasil ha sido incluida en su Constitución de 1988 como uno de los tres componentes de la Seguridad Social (junto a previsión social y salud) y fue reglamentada a través de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) Nro 8.742 del 7 de diciembre de 1993. Esta Ley establece el carácter descentralizado de la gestión de la Asistencia Social (artículo 6) permitiendo que cada jurisdicción de gobierno fije su respectiva política de

Asistencia Social (artículo 7). Sin embargo, condiciona esto al cumplimiento de un conjunto de directrices entre las cuales figuran la consolidación de un Consejo y un Fondo de recursos específicos (artículo 9).

2.1 El modelo anterior

San Pablo fue la última capital brasileña en incorporar estas exigencias de la LOAS. Pasaron dos gestiones de gobierno municipal sin avances en ese sentido. El Consejo Municipal de Asistencia social fue reglamentado a través del Decreto Nro 38.877 por el Prefecto Celso Pitta el 21 de diciembre de 1999. Y recién el 7 de mayo de 2001 la prefecta Marta Suplicy reglamentó el Fondo Municipal de Asistencia Social.

Revertir ese retraso exigió cambios profundos en el modelo de gestión. Por un lado, las prácticas de la asistencia social en la ciudad nacieron vinculadas a la acción de las primeras damas. El modelo instaurado, al cual Aldaiza Sposati (2002:37-8) caracteriza como "Primero - damismo" se correspondía con la práctica del favor y la influencia y utilizaba como principales instrumentos cartas o notas pidiendo donaciones o privilegios.

En segundo lugar, desde las gestiones municipales anteriores (de los prefectos Paulo Maluf y Celso Pitta -1993 a 2000) se venían incorporando acciones conveniadas con Organizaciones No Gubernamentales. No obstante esto se hacía sin una política clara y ninguna vinculación con la LOAS. Según afirma Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes (2004) se percibía una cierta... "flacidez valorativa en la relación público - privada: que resultaba superlativa en la definición de los necesitados en lugar de definir las necesidades sociales que debería atender y dejaba en segundo plano la preocupación con la calidad de los servicios, la calificación de los gerentes sociales (casi ausente), así como la capacidad de provocar cambios".

2.2 El giro paradigmático

A partir del 2002 la Secretaria de Asistencia Social de la Ciudad de San Pablo (SAS) operó una experiencia de reorganización y consolidación de la Política Pública de carácter profundamente innovador. Con la gestión de Aldaiza Sposati se reafirma la responsabilidad del gobierno municipal en la conducción de la política social, se incorpora un modelo regulado de cooperación público-privado que orienta los convenios con las organizaciones no gubernamentales y se define un modelo asistencial preciso.

2.3 Una teoría de la SAS

2.3.1 Suposiciones sobre el ambiente

En el diseño de la estrategia hubo dos definiciones fundantes la política pública de Asistencia Social debía acompañar y profundizar dos procesos políticos impulsados por el gobierno municipal:

- a) el proceso de descentralización hacia la conformación de 31 subprefecturas municipales y
- b) la cooperación público privada para provisión de servicios y construcción de políticas.

La Secretaría de Asistencia Social desarrolló políticas específicas en función de estos dos condicionantes que configuran parte de su ambiente político.

2.3.2 Misión

La Ley Orgánica del Municipio de San Pablo define a la Asistencia Social como la... "política de seguridad social, que afianza la protección social como derecho de ciudadanía de acuerdo

con los artículos 203 e 204 de la Constitución Federal de 1988". Sobre la base de esta definición un grupo de trabajo integrado por la primera línea de la SAS formuló la misión de dicha institución como "Contribuir a universalizar el Derecho a la Asistencia Social en la Ciudad de San Pablo".

A su vez, la visión resultó clara y fue expresada en las primeras páginas del Plan de Asistencia Social de la Ciudad de San Pablo 2002-2003 (PLASsp): "Romper con el asistencialismo y afianzar el compromiso con el carácter público de la seguridad social establecido por la Constitución Federal de 1988"

Es parte de esta visión el liderar la construcción de ciudadanía Social garantizando cinco seguridades básicas que fueron definidas como: "acolhida" (abrigo), "protagonismo", "convivencia", "travesía" y "autonomía". Para estas seguridades se parte de la definición de mínimos sociales de ciudadanía a ser garantizados. Las mismas funcionaron como pilares para la gestión programática.

2.3.3 Habilidades necesarias

Las habilidades necesarias para los desafíos asumidos por la actual gestión de la Secretaría de Asistencia Social requieren apoyar la descentralización y la cooperación con las Organizaciones No Gubernamentales. Esto involucra tanto la operación de tecnología de información para la gestión de los programas y servicios como el desarrollo de habilidades gerenciales. Con relación a la tecnología de información la SAS no solo incorpora una definición de la Asistencia Social como política de provisión de mínimos sociales sino que desarrolla una tecnología georeferenciada para monitoreo e mapeo de riesgos, vulnerabilidad, desigualdades y exclusión social.

Para desarrollo de las habilidades gerenciales la estrategia incorporó un ambicioso componente de Capacitación. Uno de los principios asumidos en la reorganización de la asistencia social de la Ciudad de San Pablo es la valorización de los trabajadores sociales. Para ello se fundó el Espacio Público del Aprender Social (Espaso) y se asumieron alianzas con instituciones especializadas que operaron una transferencia de conocimiento y tecnología. Entre los convenios de cooperación merecen destaque las acciones en conjunto con el Instituto Polis para capacitación de los Consejeros de la Ciudad, con la ONG CENPEC (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) y con el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Entre los objetivos de esta última alianza se incluye la capacitación en Gerencia Social de más de 700 profesionales locales. Un 80% de los mismos son funcionarios municipales y el 20% restante son profesionales que trabajan en ONGs conveniadas con la Secretaria de Asistencia Social. La cooperación con el INDES requirió de la adaptación, para las exigencias particulares de San Pablo, de los contenidos programáticos que el INDES ha desarrollado y viene incluyendo en sus cursos desde hace una década. Para ello se elaboró un perfil de competencias de los gerentes sociales de la Ciudad de San Pablo. Entre ellos se pueden destacar dos que involucran la gestión programática y tres que involucran la gestión política:

- a) **Detectar nuevos problemas sociales.** Esto significa no solo percibir nuevas demandas y necesidades de la población sino también conseguir una definición precisa y consistente del problema social en cuestión. En este sentido, cabe destacar que el desarrollo de las respuestas a los problemas sociales de la población de San Pablo es relativamente alto (al menos en comparación a otras ciudades de Brasil y América Latina). Por este motivo, los nuevos problemas tienden a concentrarse en la revisión

de las repuestas existentes. De hecho la mayoría de los trabajos elaborados por los alumnos que participaron en los Cursos de Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales se centró en elaborar propuestas para fortalecer las políticas de asistencia social existentes. En particular, en la mejora de aspectos vinculados con la efectividad y la calidad de las acciones.

- b) **Formular hipótesis de intervención factibles.** Este requisito deriva de la necesidad de fortalecer la innovación en las respuestas sociales. Se trata de una habilidad propia de la gestión programática y requiere no solo de la identificación de nuevas ideas sino de su organización bajo la forma de propuestas de marco lógico.
- c) **Construir la viabilidad política da acción.** Se trata de la primera de las tareas de la gestión política. En primer lugar, la SAS se ajustó a las directrices definidas en la Ley orgánica de la Asistencia Social de Brasil (LOAS) reglamentando el Fondo Municipal de Asistencia Social y constituyendo el Consejo Municipal de Asistencia Social. En segundo lugar, hizo una opción clara fortalecer la participación comunitaria constituyendo un Curso de capacitación para Consejeros Municipales. En tercer lugar, la gestión de la SAS buscó en todo momento encender el debate académico entendiendo que dicho debate alimentaría la transformación de las prácticas tradicionales del asistencialismo en una Política Pública de Asistencia Social. En cuarto lugar, la construcción de la viabilidad requiere de la discusión profunda de la visión definida y de su difusión hacia todos los agentes de la organización. En este sentido la gestión de la SAS se apoyó en dos pilares, por un lado reuniones semanales de coordinación con los supervisores de cada subprefectura. Por otro lado, el programa de capacitación gerencia social permitió la discusión en profundidad de esta visión y de los valores asociados y de las prioridades que de ella se desprenden con un amplio número de directivos del área social municipal.
- d) **Construir la legitimidad.** Las instituciones sociales son (o al menos han sido) mas cuestionadas que las demás. Cuando las organizaciones privadas generan lucros no precisan tanto legitimarse. Un ejemplo concreto, el planeamiento en la organización privada se concreta en un *bussines plan* que define como la empresa va a competir. En una organización social el planeamiento requiere necesariamente explicar como será alcanzada la misión. Pero debemos asumir que la crisis de legitimidad responde también, en parte, al subdesarrollo relativo de las tecnologías de intervención. Cuando la discusión técnica pierde nivel aparecen los detractores. Construir la legitimidad de la Política Pública de Asistencia Social es un requisito central de gestión política y requiere de un conjunto de acciones específicas. En primer lugar, la SAS buscó para ello, fortalecer la articulación de acciones con otras secretarías sociales del municipio. En segundo lugar, defender y divulgar la Política Pública de Asistencia Social de San Pablo en ámbitos nacionales e internacionales de debate y discusión de la política de protección social. En tercer lugar, fortalecer la comunicación social de la Política Pública de Asistencia Social de San Pablo a través de acciones especiales dirigidas ala prensa. Entre estas últimas merecen destaque la amplia difusión de los mapas de vulnerabilidad y la programación de un seminario sobre Protección Social específico para Periodistas.
- e) **Garantizar la sustentabilidad.** Se trata de otro desafío propio de la gestión política que involucra, en primer lugar, consolidar una visión de conjunto. En segundo lugar requiere definir un esquema de división del trabajo tanto entre ONGs y Estado como a

nivel del gobierno entre el Comando Único de la política y las esferas territoriales. En tercer lugar, garantizar la sustentabilidad requiere construir una militancia de lo social logrando la adhesión a esta estrategia no solo dentro de las estructuras de gobierno sino y fundamentalmente dentro de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, quienes han sido definidos como los grandes aliados en la construcción de la ciudadanía social.

2.4 El triángulo estratégico de la SAS

2.4.1 Gestión Política

Entre los aspectos que merecen destaque relativos a la gestión política los más importantes son las fuertes definiciones que involucran la misión y visión establecidas. Según el diagnóstico de la propia secretaria (Sposati, 2002) se destacaban grandes desafíos de gestión política como:

1. Superar el modelo precedente de control tecnocrático y burocratismo.
2. Superar el aislamiento de la acción del órgano en el conjunto de la acción municipal
3. Superar la concepción filantrópica vigente en los convenios

Los objetivos políticos del nuevo modelo involucraban ...

- Democratizar el proceso de trabajo.
- Transparentar la gestión y el proceso decisorio.
- Debatir la relación entre lo urbano, la ciudad y lo social
- Coordinar intersectorialmente con las demás secretarías del área social.
- Articular acciones con los movimientos sociales en defensa de la vivienda, guarderías infantiles y de mujeres.
- Ecuacionar la relación con las entidades sociales por el principio del deber del Estado y derecho de la población.

2.4.2 Gestión Programática

En el nivel de la gestión programática se incorporó el Plan de Asistencia Social de São Paulo – Plasp que recupera el ejercicio de la programación y operacionaliza las acciones programáticas adecuadas para alcanzar las cinco protecciones básicas. En una revisión de este aspecto Elisa Aparecida Gonçalves Moreira (2004) afirma que la tónica de la gestión en cuestión se caracterizó por el lugar central que otorgó al planeamiento, destacando la construcción de los planes regionales, de cada subprefectura. Desde la SAS los mismos fueron inicialmente impulsados por un esfuerzo programático denominado PROREAS (Programa de Reorganización de la Asistencia Social) que luego se sitúa en el ámbito de las subprefecturas pero es integrado en el PLASp. Este documento expresa un nuevo paradigma de la Asistencia Social y propone la reorganización tanto operativa como programática de su acción estableciendo metas de mantenimiento y ampliación de servicios

2.4.3 Gestión operativa

Las transformaciones políticas y programáticas asumidas requerían de un soporte organizativo adecuado. Entre las tareas identificadas merecen destaque el incorporar criterios y parámetros técnicos para mejorar la calidad de las acciones. Ello exigía: a) disponer de esquemas de evaluación y b) de bases de datos adecuadas para ello, c) construir patrones de acción, d) definir costos de operación y e) capacitar a los profesionales responsables por los servicios.

Por otro lado, como fue anticipado en el análisis de los supuestos sobre el ambiente. La estructura organizativa desplegada debía resultar acorde con dos grandes definiciones estratégicas: la descentralización y la construcción de convenios de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil (parcerías). A continuación se analizan las definiciones adoptadas en cada una de estas políticas.

2.4.3.1. Política de Descentralización

San Pablo tiene más de diez millones de habitantes, es una de la mayores ciudades del mundo y viene discutiendo, desde hace trece años, la necesidad de un nuevo modelo de gestión de la ciudad que permita superar las dificultades propias de la concentración de las tareas administrativas en un contexto de demandas crecientes. El primero de agosto del 2002 se sancionó la Ley Municipal 13.999 con el objetivo de descentralizar, desconcentrar y democratizar con transparencias, eficiencia y eficacia la cosa pública, propiciando mayor igualdad y control social.

Descentralizar las acciones de la Secretaria de Asistencia Social involucra un conjunto de desafíos. Desde hace varios años se había consolidado un modelo de desconcentración de actividades en 17 unidades territoriales denominadas supervisiones. Pero adaptarse a la nueva Ley de descentralización municipal significaba no solo pasar de 17 supervisiones territoriales a 31 subprefecturas con autonomía funcional y presupuestaria. No se trataba solo de que incorporar otras 14 supervisiones sino de redefinir el territorio del cual son responsables todas las supervisiones.

El primer desafío de gestión, en este sentido, fue el de reasignar a los trabajadores públicos distribuyéndolos en las 31 subprefecturas. De esta forma la propia sede central de la Secretaria de Asistencia Social pasó de tener una dotación de 13.090 funcionarios en 2002 a 300 funcionarios en 2004. Esta significativa reducción responde no solo a la transferencia de funcionarios desde la Secretaria hacia las subprefecturas sino también a la transferencias de las guarderías municipales desde la Secretaria de Asistencia Social hacia la de Educación. En el mismo período los equipamientos directos de la SAS pasaron de un total de 298 a uno de 18.

El segundo desafío de la descentralización consiste en definir un modelo de división funcional del trabajo. En este sentido el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) asumido por Brasil y establecido en la Ley Orgánica de Asistencia Social, establece la conformación de un Comando Único de gestión en cada una de las esferas de gobierno.

2.4.3.2 Política de parecerías

Desde el diagnóstico de la nueva gestión la falta de precisiones de las acciones conveniadas no permitía rescatar el papel de las mismas en la construcción de derechos sociales. Se tomó como definición que, en la Ciudad de San Pablo, la asistencia social precisaba adoptar una estrategia de gestión que rompa con el residualismo y se centre sobre la afirmación de que la relación con las entidades sociales debe pautarse por el principio de alianza (que fue definido con la nominación portuguesa de "parcería").

La política de parecerías busca superar el esquema de transacción. Es un acuerdo entre organizaciones que se justifica por la busca de soluciones conjuntas para los problemas sociales. Es decir, una alianza para la transformación social. "En ella la acción del Estado, con su papel regulador y su inversión, es articulada por una política participativamente construida que supone la exigencia del carácter público, aún en las acciones conveniadas sustentadas por fondos públicos" (Sposati, 2002: 43).

Las principales herramientas utilizadas para reinventar los convenios de cooperación entre el sector públicos y las ONGs en el área social fueron instrumentos normativos. Por un lado, la audiencias públicas, un esquema de concursos abiertos y transparentes que establecen normas de competencia precisas y abren la posibilidad de participar a toda institución no gubernamental que reúna los requisitos técnicos establecidos. Por otro lado, un conjunto sistematizado de criterios para acreditación de las acciones titulado "Subsidio para los padrones de calidad de los servicios de asistencia social" (SAS, 2002).

Un estudio sobre las funciones de las audiencias públicas de la Asistencia Social en San Pablo centrado tanto en el análisis de la documentación como en la observación participante de los actos, concluye que las mismas constituyen (Fornaziero Ramos, 2004):

- a) un instrumento de control del poder público para escoger sus colaboradores,
- b) un espacio de divulgación de los servicios a ser conveniados incluyendo informaciones sobre cantidad de recursos y calidad del proponente y de su propuesta,
- c) un espacio de conocimiento e intercambio entre los actores presentes,
- d) un instrumento de transparencia de las acciones y sus resultados,
- e) un espacio para la participación ciudadana contribuyendo con la construcción democrática y
- f) una herramienta para legitimar los servicios ya existentes.

Reinventar la política de parcerías involucra superar un esquema de mix público – privado como un simple mercado de compra venta de servicios sociales. Pero el esquema propuesto por la SAS involucra compartir con las ONGs no solo la prestación sino también la innovación. Como afirma de Souza (2004, página 4)...

"Lo mas importante es que las responsabilidades de pensar políticas sociales inclusivas ya no son solo exclusivamente estatales.."

" ... Por un lado, esos nuevos actores que buscan afirmar su lugar en el espacio público de las decisiones políticas son poderosos agentes formadores de opinión, defensores de cambios, y su capacidad de influencia sobre las políticas públicas tiende a crecer en los próximos años".

"Por otro lado, el movimiento de la sociedad civil, que se expresa a partir de una complejidad de actores colectivos (movimientos sociales, sindicales, rurales, urbanos, entre otros) resulta en procesos de responsabilización social por medio de acciones complementarias al Estado, muchas veces innovadoras, buscando disminuir las desigualdades sociales".

Sobre la contribución de las ONGs también a la innovación social un trabajo de Rosemeire Gomes Silva (2004) relata la experiencia de un proyecto piloto de un grupo de jóvenes que por su edad debían egresar de un albergue infantil y con el apoyo de una ONG consiguieron sustentar una casa compartida para vivir (que en portugués se designa como "República"). Poco después la Secretaría de Asistencia Social incorporó en su PLASsp a la República Joven como Política Pública.

Conclusiones

La Secretaría de Asistencia Social de la Ciudad de San Pablo desplegó a partir del año 2002 un amplio conjunto de acciones coordinadas que buscaron revertir un retraso relativo de la ciudad en la construcción de la Política Pública de Asistencia Social. Medir el éxito e impacto de estas acciones escapa a las alcances de este trabajo. Sin embargo, se puede concluir que las acciones concebidas y desplegadas mantuvieron niveles de consistencia entre sí. Al examinarlas a la luz de dos esquemas triangulares que facilitan el análisis de la coherencia de una determinada estrategia de gestión, se constata la articulación entre todos los componentes (ó vértices de cada triángulo).

Los cuadros siguientes sintetizan las principales definiciones asumidas por el comando de la SAS a la luz tanto de la Teoría de la Organización postulada por Pete Drucker, como del triángulo postulado por Mark Moore. Es posible que otros esquemas analíticos aporten diferentes conclusiones al respecto, así como es también posible que otras lecturas de los mismos autores arriben a conclusiones diferentes sobre los mismos hechos. El ejercicio aquí propuesto pretende simplemente disparar la reflexión y el debate necesario de una experiencia singular.

Teoría de la SAS

Misión	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a universalizar el Derecho a la Asistencia Social en la Ciudad de San Pablo".
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Promover la descentralización de la Asistencia Social municipal hacia la conformación de 31 subprefecturas municipales Establecer alianzas de cooperación público privada para construcción de políticas y provisión de servicios.
Habilidades	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar tecnología georeferenciada para monitoreo e mapeo de riesgos, vulnerabilidad, desigualdades y exclusión social. Desarrollar competencias gerenciales para: <ol style="list-style-type: none"> Detectar nuevos problemas sociales y formular de hipótesis de intervención factibles Construir la viabilidad, legitimidad y sustentabilidad de las acciones.

Triángulo estratégico de la SAS

Gestión política	Definición de visión: "Romper con el asistencialismo y afianzar el compromiso con el carácter público de la seguridad social establecido por la Constitución Federal de 1988".
Gestión programática	<ul style="list-style-type: none"> Definición de protecciones y mínimos sociales
Gestión organizativa	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización Parcerías Definición de funciones del comando único Patrones de calidad

Referencias

- ALBRECHT, Karl (1996). La misión de la empresa. Barcelona. Paidós Empresa 44.
- BARNARD, C. (1966). Functions of the executive. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BLANCHARD, K ; CARLOS, J. RANDOLPH, A (1997). Empowerment. Bogotá. Grupo editorial Norma.
- CARRO, Silvina. (2004). "Os dilemas da Política de Assistência Social perante a fragmentação Institucional dos Programas Sociais: as seguranças no Plano de Assistência Social 2002-2003 (PLASsp) elaborado pela Secretaria municipal de assistência Social da Prefeitura de São Paulo (SAS)". Trabajo presentado en el Curso de Formadores em Gerência Social. INDES - Secretaria Municipal de Assistência Social/SP. Abril.
- CORRÊA DE SALLES GOMES, Maria do Rosario (2004). Os desafios da Regulação da Participação do Setor Privado nas Políticas de Assistência Social. Trabajo presentado en el Curso de Formadores em Gerência Social. INDES - Secretaria Municipal de Assistência Social/SP. Abril.
- DE SOUZA, Maria Rosaria (2004). "Desafios da construção de um sistema de indicadores do governo municipal para avaliar necessidades, implementação e resultados das ações sociais como base para a seleção e financiamento de parceiros para a política social (ongs, fundações, associações)". Trabajo presentado en el Curso de Formadores em Gerência Social. INDES - Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo. Abril.
- DOS SANTOS RODRIGUES SIQUEIRA, Ana Lúcia (2004). "Eficiência na gestão social entre parceiros: ONGs e poder público. Trabajo presentado en el Curso de Desenho e gerencia de Políticas e Programas Sociais. INDES - Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo. junho.
- DRUCKER, P. (1997). A teoria do negócio. – Documento traduzido INDES
- FORNAZIERO RAMOS, Ana Márcia (2004). "Audiencias Públicas: local posible para avaliação de serviços e exercicio da cidadania? -Convenios entre o Governo Municipal de São Paulo e as Organizações Sociais". Trabajo presentado en el Curso de Formadores em Gerência Social. INDES - Secretaria Municipal de Assistência Social/SP. abril.
- GONÇALVES MOREIRA, Elisa Aparecida. (2004). "Referências de grau de Cobertura para Serviços Socioassistenciais na Cidade de São Paulo: Medidas Possíveis ou desafios". Trabajo presentado en el Curso de Desenho e gerencia de Políticas e Programas Sociais. INDES - Secretaria Municipal de Assistência Social/SP. junho.
- GOMES SILVA, Rosemeire (2004). "A experiência do projeto aquece horizontes: Uma alternativa para os jovens após o desabrigoamento". Trabajo presentado en el Curso de Desenho e Gerência de Políticas e Programas Sociais. INDES - SAS. São Paulo – Junho.
- MINTZBERG. Henry; QUINN, J.B & VOYER, J. El proceso estratégico. Mexico D.F. Simon & Schuster Company. 1997
- MOORE, Mark H. "Gerencia para la generación de valor: Estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales". Traducido y reproducido con autorización por el INDES.
- MOORE, M.H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press. Traducido por Mario Cortés y revisado por

- Manuel E. Contreras. Reproducido con autorización por el INDES de Nonprofit and Volunteer Sector Quarterly, Vol. 28, No. 1, Supplement 2000, pp. 183-204.
- PAPADOPULOS, Jorge (2004). Aprendizaje Institucional e innovación paradigmática: Cómo nuevas ideas se convierten en ideas políticas. Ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid. Noviembre.
- SAS – Secretaria da Assistência Social da Cidade de São Paulo (2002) "Subsidio para los padrones de calidad de los servicios de asistencia social"
- SPOSATI, Aldaíza (2002). *A Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo. Pólis / PUC-SP.
- SPOSATI, Aldaíza (2003). "Política de Assistência Social: uma estratégia de inclusão social". *São Paulo. Secretaria Social de Assistência Social da Cidade de São Paulo. Mimeo*.
- SÃO PAULO (1999). *Decreto N° 38.877. Regulamentação do COMAS*. 21 de diciembre.
- SÃO PAULO (1997). *Lei N° 12.524. Criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social*. 1 de diciembre.
- SÃO PAULO (2001). *Lei N° 13.153. Lei de Parceria*. 22 de Junho.
- SÃO PAULO (2001). *Decreto N° 40.531. Fundo Municipal de Assistência Social*. 7 de mayo.
- WILSON, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York Basic Books.

Resumen

Esta ponencia asume como objetivo analizar la experiencia innovadora de reorganización de lo servicios sociales implementadas por la Secretaria de Asistencia Social de la Ciudad de São Paulo a partir del 2002. Partiendo del "triángulo estratégico" postulado por Mark Moore y de la "teoría del negocio" desarrollada por Peter Drucker se distinguen los aspectos involucrados en la gestión política, la gestión programática y la gestión operativa de la asistencia social. La ponencia sostiene como hipótesis que se registraron emprendimientos innovadores en los tres niveles de gestión que instauraron una lógica sinérgica.

Entre los aspectos que merecen destaque relativos a la gestión política figura una redefinición de los contenidos de la asistencia social, superando el enfoque asistencialista para incorporar la noción del derecho ciudadano a la asistencia social y el establecimiento de cinco protecciones que configuran mínimos sociales a ser alcanzados. Esa transformación fue operada en el marco de una descentralización de los servicios municipales hacia 31 subprefeituras. Este proceso involucró grandes desafíos, en particular por la reasignación y desplazamiento del personal. Sin embargo, también involucró nuevas oportunidades conquistas como consolidar la cooperación intersecretarial a nivel territorial.

En el nivel de la gestión programática se incorporó el Plan de Asistencia Social de São Paulo – Plasp que recupera el ejercicio de la programación y operacionaliza las acciones programáticas adecuadas para alcanzar las cinco protecciones básicas.

En el nivel de la gestión operativa se destaca la implementación de un ambicioso programa de capacitación en gerencia social a través de la cooperación técnica con el Instituto de Desarrollo Social del BID. El mismo resultó funcional a las reformas en la medida en que permitió revisar los procesos y facilitó que cada gerente percibiera las razones de los cambios operados y su propio papel en la transformación sectorial.