

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

REFLEXIONES FINALES

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

Acceso al texto completo:

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

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

COMO SUCEDE habitualmente en las ciencias sociales, las conclusiones de un trabajo dejan preguntas abiertas: ¿cómo impulsar los cambios institucionales necesarios para gestionar políticas sociales en un momento de crisis como el que hoy enfrenta la Argentina? ¿Son suficientes estos cambios para diseñar políticas sociales adecuadas a las múltiples situaciones de pobreza y vulnerabilidad social? ¿Quiénes son los actores que pueden y/o deben jugar un papel relevante en el diseño y gestión de estas políticas?

Estas preguntas no sólo son aplicables al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, sino que pueden ser extensibles al conjunto de los gobiernos locales: la mayor parte de los casi 2 mil municipios que hoy existen en el país –de los cuales el 80% tiene menos de 10 mil habitantes– presentan las mismas o incluso más profundas debilidades institucionales que el caso aquí descrito. En muchos de ellos, incluso, las áreas destinadas a brindar asistencia a los más necesitados carecen de recursos propios dependiendo de la asignación presupuestaria de los gobiernos locales o provinciales. Sin embargo, muchas de las acciones destinadas a atender a los grupos más vulnerables de la población descansan en estos gobiernos locales como consecuencia del proceso de descentralización que a partir de los ochenta tendió a delegar en el

municipio las decisiones sobre la política social destinada a los sectores más vulnerables. Los gobiernos locales se ven entonces obligados a encarar acciones –muchas veces con participación de la sociedad civil– tendientes a dar protección social y mejorar el nivel de bienestar de su población.

Jordi Borja considera que ése es el ámbito más adecuado para la puesta en marcha de estas políticas dado que los gobiernos locales gozan del *privilegio de la proximidad*. Esta apreciación surge de las indudables ventajas que presentan los gobiernos locales, asociadas a su cercanía con la problemática social. Cercanía que permite establecer relaciones personalizadas y atender demandas heterogéneas, y que brinda el espacio más apropiado para la participación de la ciudadanía.

Pero si las conclusiones del análisis del caso estudiado son extensibles al conjunto de los municipios, la cercanía puede ser una condición conveniente pero no suficiente. Cuando se trata de poner en marcha políticas públicas se debe contar, como ya dijimos, con las capacidades para colocar temas en la agenda pública, con recursos humanos y económicos, con circuitos administrativos ágiles y transparentes, con políticas adecuadas a las nuevas cuestiones sociales.

En el caso particular de las políticas sociales, contar con estas capacidades institucionales adquiere una particular importancia dadas las características de la población a la que están dirigidas. Población que no sólo carece de recursos económicos, sino fundamentalmente de recursos de poder: como fue señalado por distintos autores, la colocación de un tema en la agenda gubernamental está fuertemente asociada con la capacidad de distintos grupos de hacer oír sus reclamos¹. Así, es más probable que sean las demandas de los más poderosos, por su capacidad de presión sobre aquellos que deciden, las que se coloquen en primer lugar en la agenda oficial, quedando relegados o postergados los reclamos de los más pobres. Es que este sector de la población, por su propia condición, no sólo está marginado de la esfera del consumo, del mercado de trabajo –personas desempleadas o que tienen empleos temporarios y precarios– sino que su dispersión territorial dificulta la realización de acciones colectivas.

¹ “Podríamos afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización” (Subirats, 1992: 55).

No estamos desconociendo, con esta afirmación, la existencia de organizaciones de base que asumen la representación de los sectores más vulnerables. Pero la gran mayoría de estas organizaciones, al no ser auto-sustentables, precisan de los recursos que provienen principalmente del Estado. En consecuencia, ellas mismas son vulnerables.

Si el poder y los recursos que de él provienen están distribuidos asimétricamente entre grupos que representan distintos intereses, sólo el Estado –que tiene la tarea indelegable de representar el bien común, procurando que el desarrollo alcance a todos los ciudadanos– es el que puede asumir la defensa de los intereses de quienes no tienen voz. El hecho de que los programas destinados a asistir a los más necesitados no otorgan a sus beneficiarios derechos sobre las prestaciones que reciben, refuerza nuestro argumento. Un programa alimentario se puede levantar en cualquier momento aduciendo por ejemplo dificultades de orden presupuestario sin que sus beneficiarios tengan el *entitlement* para impedirlo.

Por lo tanto, más que en cualquier otro ámbito de aplicación de una política pública, en el caso de las políticas sociales la responsabilidad acerca de lo que se va a hacer y cómo se va a hacer recae fundamentalmente en el Estado. Si éste es un organismo débil, las políticas sociales que de allí surjan también serán débiles, y sus intervenciones no tendrán la eficacia suficiente como para corregir las asimetrías e inequidades del mercado.

Pero ¿es suficiente contar con un Estado con capacidades institucionales para lograr el propósito de una sociedad más equitativa? ¿No hay que tener en cuenta otros factores, como la orientación de los programas puestos en marcha?

Por su orientación, los programas pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los de corte asistencialista, que, como muchos autores ya lo han demostrado, tienen como única pretensión asistir a las personas para que puedan satisfacer determinadas necesidades básicas sin modificar su lugar en la estructura social, y los orientados a promover la inclusión plena de sus beneficiarios en su condición de ciudadanos, procurando así modificar el mapa social.

En otras palabras, como ya lo demostró Esping Andersen y también la numerosa evidencia empírica existente, las políticas sociales inciden en la estratificación social. Quizás el ejemplo más contundente es el de Estados Unidos. En la década del sesenta, el gobierno de los Estados Unidos puso en marcha una serie de acciones para asistir a los sectores marginales de la población. La llamada Guerra contra la

Pobreza puesta en marcha por el presidente Johnson, que se extendió durante varias décadas, contó con recursos de todo tipo. Sin embargo, veinte años más tarde había aumentado el número de hogares bajo la línea de pobreza. Pero lo que nos interesa destacar es que estas acciones no sirvieron para sacar a las familias de su condición de pobreza: muchas de ellas permanecían aún bajo programa.

Que se elija uno u otro camino depende de las preferencias y del marco valorativo y/o teórico de los responsables de diseñar la política. Este rumbo está marcado desde el momento en que se elabora el diagnóstico. Como se analizó en el Capítulo 2, los problemas son en cierta forma contruidos por los propios decisores de políticas.

Así, por ejemplo, si se define la actual problemática social como un proceso de exclusión social que deja a amplios sectores de población en los márgenes y profundiza la segmentación social, la estrategia es distinta de si se considera que el problema se reduce a los bajos ingresos percibidos por una parte de la población. En este sentido, no es lo mismo poner en marcha programas de asistencia alimentaria a los más carenciados que intervenciones de abordaje múltiple que procuran integrarlos de manera plena a la comunidad en su condición de ciudadanos. Por lo tanto, quiénes son los responsables de definir la problemática, y cuáles son las propuestas que promueven, no es una cuestión banal. No solamente afecta a los beneficiarios de los programas, sino a la sociedad en su conjunto.

Finalmente, y recordando una vez más las enseñanzas de Esping Andersen, hay que reconocer que el legado institucional, la persistencia de hábitos culturales, incide en las orientaciones de las políticas sociales. Sin duda, en el caso argentino las prácticas clientelistas –típicas de estados de tipo paternalista y patrimonialista, como aún existen en algunas provincias argentinas– explican la persistencia de un enfoque asistencialista. La reforma del Estado que se pretende poner en marcha aún no ha tocado las áreas sociales, que naturalmente son proclives a establecer este tipo de relaciones. La relevancia que toma hoy el municipio para la puesta en marcha de estas estrategias conlleva el peligro de intensificar este tipo de prácticas, dada la cercanía con *los clientes*.

A estas dificultades de orden institucional se suman en el caso argentino otras: las restricciones presupuestarias, como consecuencia de una economía en retracción y de las obligaciones derivadas del pago de la deuda externa, constituyen una dificultad enorme para la elaboración de nuevas estrategias sociales. Por una parte, porque se

cuenta con pocos recursos. Por otra, porque las políticas sociales que se aplican son procíclicas, y las posibilidades de revertir esta tendencia chocan con la preferencia de cumplir con el objetivo de reducir el déficit fiscal.

Volvemos a la pregunta inicial: ¿cómo revertir esta situación? Nos estamos preguntando, nada más ni nada menos, sobre cómo producir un cambio en la cultura política y en los comportamientos de las instituciones. ¿Es posible, en esta situación económica tan compleja por la que atraviesa el país, encarar estos cambios? O por el contrario, ¿deberíamos preguntarnos sobre las oportunidades que nos da esta crisis para enfrentar estos cambios? ¿Quiénes son los actores que deberían impulsarlos?

Contar con el acuerdo de los distintos actores sociales que participen en la gestión de las políticas sociales, tanto las organizaciones de la sociedad civil como los partidos políticos y los propios funcionarios del Estado, parecería ser la primera condición. Este acuerdo ya estaría demostrando una voluntad de cambio que debería traducirse en un fortalecimiento de sus capacidades técnicas como para ponerlos en marcha. De esta manera se podrá ir construyendo una autoridad social que permita colocar a la cuestión social como un tema prioritario de la agenda pública, y diseñar abordajes innovadores para las nuevas problemáticas sociales. En otras palabras, el Estado dejará de ser parte del problema al disponer de herramientas idóneas para superar la crisis que hoy enfrenta la sociedad argentina.

Será posible, entonces, contar con diagnósticos confiables, con nuevos diseños institucionales, con indicadores adecuados, planificar y articular acciones en vista a objetivos previamente establecidos, monitorearlas y evaluarlas de manera sistemática. Sin duda que las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir un importante papel no sólo en la gestión de las políticas sociales sino también en su evaluación, contralor y auditoría. Así, y poco a poco, se podrá romper con el clientelismo político, fortalecer las instituciones y diseñar políticas y programas para restañar las fracturas sociales.