

Nueva cuestión social y políticas públicas

ALEJANDRO E. RODRÍGUEZ

USAL

alejandro.rodriguez1@salvador.edu.ar

La pobreza es un fenómeno poco homogéneo y diverso, pero las políticas públicas formuladas e implantadas en América Latina no han dado cuenta de ello suficientemente. A la par, la cuestión social fue objeto de estrategias de intervención pública cuyos efectos no han sido los esperados. Una recuperación de la impronta “universalista” viene cautivando las convicciones de estudiosos y decisores. Se trata de volver a valorar el rol del centro en los procesos de descentralización, de recuperar la iniciativa y el control público. Luego de la crisis de 2001, Argentina ha planteado novedades en materia de formulación e implementación de su política social, aunque el debate en torno al universalismo, la efectividad y la equidad distributiva sigue vigente.

Diversidad y focalización en la política social

Una buena parte de los estudios más actuales sobre la pobreza indican que muchos de los hogares con problemas de ingresos, y que desde ese punto de vista son considerados “pobres”, pueden no evidenciar el mismo cuadro de carencias respecto de otros bienes o servicios, tales como vivienda, educación o salud. Partiendo de esa base, suele afirmarse que “la pobreza es diversa”. Existen, además, al menos tres conjuntos de argumentos adicionales para reforzar la noción de que la pobreza es un fenómeno poco homogéneo.

Por una parte, no basta con entender al fenómeno como población “bajo la línea de pobreza”, puesto que la categoría está incorporando a grupos muy distintos entre sí: desocupados, agricultores, trabajadores con bajos ingresos, ancianos, etc. En segundo término, la pobreza no es “única”, en la medida que no es “uno y para todos idéntico” el contexto social y comunitario que liga el nivel microsocioal con los cambios del nivel macro. De esa forma, entidades como la familia o las organizaciones

vecinales —por nombrar sólo dos— pueden hacer amortiguar o ampliar el resultado de procesos de carácter estructural. En tercer lugar, desde el punto de vista de las “redes sociales” en el marco de las cuales se ha estudiado la pobreza, se han verificado diferencias significativas entre grupos pobres, las que se asientan en el tipo de lazo establecido entre los miembros de una red. Si los lazos son fuertes, la tendencia se inclina a la consolidación de pequeños grupos muy unidos y aislados entre sí, en tanto que los lazos débiles parecen asegurar una mayor tendencia a una integración social más amplia.

La existencia de tal “diversidad”, es uno de los fenómenos peor comprendidos por las estrategias de focalización de políticas sociales, muchas de cuyas políticas y proyectos terminaron generando pobres “proyectizados”, atados a los estrictos límites de los programas implementados. En ese sentido, se ha sostenido con acierto que “superar la pobreza es algo más que tener un cierto porcentaje de la población sobre una medida de ingreso; se requiere el desarrollo de valores de integración social” (Raczynski y equipo, 1996: 11)¹.

Tendencias y reacciones

Como bien lo ha sintetizado Isuani (1992), en un tiempo previo a las transformaciones que caracterizaron a los estados latinoamericanos en la década de 1990, tres problemas importantes signaron la política social en América Latina. El limitado acceso a los servicios o exclusión de la política social, los problemas de equidad entre los que sí accedían, y la eficiencia o racionalidad de los servicios.

La exclusión se ha explicado como el producto de la inexistencia de bases materiales para desarrollar la política social en amplia escala como sucedió en los países desarrollados y por el elevado nivel de subempleo de América Latina. Las desigualdades que afectaron a los efectivamente cubiertos se han remitido, entre otros factores, a las diferentes potencialidades para llegar a la “puja de poder” y las debilidades (o ineficacia) del propio aparato estatal. Por ejemplo, como ha señalado Pérez Sosto (2005: 23): “los desocupados de larga data o las familias sobreendeudadas no

¹ Allí también se ha señalado que: “la estrategia de intervención social del FOSIS consiste en la generación de capacidades en las personas y familias pobres para que inicien un proceso gradual de mejoramiento en su calidad de vida, en el ejercicio de su ciudadanía y en su integración social” (Raczynski y equipo, 1996: 11).

constituyen poblaciones en el sentido tradicional de la acción social. Los individuos a los que conciernen, tampoco son un grupo en el sentido sociológico”. En tanto, se ha tendido a argumentar que la deficiente integración, coordinación y convergencia entre instancias públicas y entre éstas y el sector privado explican la falta de eficiencia y hasta los “fenómenos de irracionalidad” en la política social, junto con la poca profesionalización de los recursos humanos de la administración pública y los fenómenos de clientelismo.

Hay un cuarto asunto que contribuye a explicar los problemas de eficiencia y equidad: la imposibilidad de consolidar el concepto de ciudadanía como eje estructurante para la provisión de la política social. Las respuestas ensayadas a estos problemas han sido —según lo ha sintetizado Isuani (1992)— principalmente tres: focalización, privatización y descentralización.

Esa fue, de alguna manera, la respuesta combinada a lo que se ha dado en llamar “la crisis de las políticas universales”, aunque difícilmente se pueda hablar de un extendido y real universalismo preexistente en América Latina. En la práctica, el nuevo paquete de instrumentos ha venido demostrando importantes debilidades y escasos resultados.

Como estrategia de política, un énfasis desmesurado en la focalización puede hacer que se pierda de vista la interdependencia de los problemas sociales, políticos, económicos y culturales, omitiendo así la aplicación de políticas más integrales. Incluso, a nivel más desagregado puede llevar muy a menudo a ignorar el importante papel que el desarrollo de infraestructura tiene en el combate de la pobreza. Con relación a las dimensiones social y cultural es que surgen las principales dificultades. Un costo no económico de la focalización es de carácter socio-psicológico y surge cuando los potenciales beneficiarios tienen que declarar públicamente su condición de pobres, lo que puede llegar a inhibir requerimientos por parte de grupos realmente necesitados.

Por otra parte, aunque existen excepciones, muchas acciones de focalización parecen también ignorar que la pobreza es diversa, sometiendo a grupos con distintas culturas, problemas, identidades y potencialidades al mismo programa, sin diferencia siquiera de estímulos, bajo el supuesto de que “lo que está por debajo de la línea” es un todo humano y socialmente homogéneo. A esto debe agregarse que una fuerte focalización puede incluso provocar el endurecimiento de la pobreza, ya que podría impedir el surgimiento de prácticas sociales integrativas. De allí que entre las principales amenazas se destaque el serio peligro de que

la focalización asfixie las iniciativas propias de las personas y los grupos, reduciendo su nivel de autonomía.

Asociadas a dimensiones político-administrativas y a la estructura de distribución del poder social, otras amenazas han flanqueado los límites de la focalización. Por un lado, los programas destinados a los pobres no siempre cuentan con niveles suficientes de apoyo como para asegurar que no serán interrumpidos; en segunda instancia, los programas pueden no llegar a los lugares más alejados porque a veces no resulta “políticamente redituable”, y la focalización del gasto también puede distorsionarse cuando los principales destinatarios no son los más necesitados sino los grupos con mayores recursos de poder para presionar políticamente.

A su turno, la descentralización ha llegado al campo de la política social acompañada de patrocinios alentadores: mayor control, ampliación de derechos, más participación y lucha contra la exclusión. A poco de andar, la alarma se ha encendido frente a la poco reductible brecha entre el discurso y la realidad. Múltiples son los argumentos que intentan aproximar una explicación. Se ha atribuido a los procesos de centralización el reconocimiento de haber forzado la distribución de la riqueza, aportando al logro de mayores niveles de equidad. Esto explicaría cierto rechazo a concretar en la práctica el discurso descentralizador, ya que podría traer consigo una “explosión de múltiples intereses particulares” haciendo “retroceder los logros alcanzados a nivel del interés general” (Arocena, 1995: 16).

Así, la promesa de una mayor democratización y un desarrollo más igualitario se verían amenazados muy a menudo por el incremento de la desigualdad social y geográfica. Los riesgos de que aparezcan numerosos centros de decisión, la anulación de la necesaria coherencia que los dispositivos centrales de control le otorgan al sistema y el desaprovechamiento de las economías de escala se suman a la lista de explicaciones. Lo cierto es que, en la práctica, buena parte de la política social de nuestros días se ha comenzado a descentralizar. Pero el traspaso de funciones y responsabilidades sin la correspondiente transferencia de recursos, la ausencia de una comunidad organizada en una sociedad civil fuerte, y la desarticulación “centro” y “periferia”, son factores que han contribuido a crear cierto clima de desencanto.

Sin una buena delimitación y fortalecimiento de las responsabilidades del “centro” y sin mejorar las aptitudes de los niveles locales para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades, la brecha entre la teoría y

la praxis descentralizadora continuará estática. En otro sentido, cuando los intereses políticos y electorales se entrecruzan con los criterios para definir qué, cómo, cuánto y hacia quiénes descentralizar, lo más probable es que se configure un escenario en el que la participación y la descentralización sean protagonistas de un fatal desencuentro. Se ha constatado en muchos casos que la descentralización de responsabilidades y recursos hacia los niveles regionales o locales produce el efecto no deseado de fortalecer liderazgos clientelares preexistentes en la comunidad que recibe el servicio para su administración. De esa manera, las renovadas promesas de que la descentralización ampliaría la participación y juntas elevarían el nivel de bienestar de la comunidad se hundieron nuevamente en el vacío.

Estado y ONGs en la política social

En cuanto a la tendencia “privatizadora” de la política social, debe apuntarse que una primera dificultad para establecer un vínculo público-privado es de naturaleza conceptual: no hay acuerdo rápido y sencillo sobre qué es público y qué es privado. Aun cuando lo haya, Starr (1993) aconseja no perder de vista el carácter histórico, y en tal sentido cambiante, de ambas categorías.

Al traspasar responsabilidades de ejecución, la privatización de las políticas sociales se ha postulado para eliminar efectos no deseados u obstáculos omnipresentes en la provisión de servicios por parte del Estado. No se duda que, entre las ventajas de las ONGs para con el vínculo público-privado, resalta el factor de reducción de los costos operativos, pudiendo así funcionar con presupuestos más bajos. Junto a ello, se han destacado también sus capacidades de innovación y sus mejores aptitudes para adaptarse a los cambios en contextos de turbulencia. Cernea (1992: 22) ha identificado también como ventaja comparativa de las ONGs su “capacidad para llegar a los pobres rurales y áreas remotas” y que ellas tienden a “concentrarse en las comunidades más pobres (...) localizadas en lugares de difícil acceso”.

Sin desconocer que eso efectivamente ocurra en muchos casos, es prudente relativizar cualquier pretensión generalizadora al respecto; sobran los ejemplos de situaciones en las que de no mediar la asistencia pública (que es única) habría comunidades que directamente desaparecerían. Pero no todo es susceptible de (ni deseable) delegar. Hay circunstancias y obje-

tivos sociales que dificultan una articulación entre las dos esferas, tales como la necesidad de cobertura universal o muy extendida (tanto geográfica como social) y la responsabilidad pública frente a emergencias.

Aunque el aporte de las ONGs pueda facilitar, en algún aspecto, la gestión de programas, el esfuerzo financiero principal sigue estando a cargo del Estado. Además, a diferencia del Estado, que está en mejores condiciones para garantizar cierto grado de coherencia en sus políticas, en general no hay coordinación ni programación conjunta entre las ONGs. Sus actividades son más bien un agregado poco articulado de respuestas ante problemas específicos de grupos particulares. No hay, por lo tanto, visión de mediano y largo plazo. Ello obliga al poder público a ser muy selectivo respecto de qué vincular con las ONGs.

La política social reciente en Argentina

En Argentina, la formulación e implementación de programas sociales masivos fue una “reacción razonable” en el corto plazo, al estallar la crisis terminal del gobierno de la Alianza a fines de 2001. En los momentos socialmente más dramáticos, la administración de Eduardo Duhalde formuló e implementó tres políticas muy importantes:

- 1) la denominada “Ley de Genéricos”, obligando a la prescripción de medicamentos por su denominación común o nombre genérico.
- 2) el Programa “Remediar”, que implicó la entrega gratuita de medicamentos a unos quince millones de personas, en centros de salud de todo el país.
- 3) los subsidios para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Desde entonces, se ha vuelto a potenciar el debate acerca del papel del “centro” (gobierno nacional) y su relación con políticas sociales universales, considerando el papel de los presupuestos públicos como instrumentos contracíclicos de mediano plazo en lo social, no ya para afrontar la coyuntura, sino principalmente para concentrar los esfuerzos en áreas y políticas públicas que mejoran el desarrollo humano. En la misma dirección, es oportuno profundizar el debate sobre el rol que debe cumplir el “centro” en los procesos de descentralización y en la ejecución del gasto social.

En mayo de 2003, Kirchner “recibió” una sociedad con 52 por ciento de pobres y 25 por ciento de indigentes. Frente a tamaño deterioro de

la cuestión social, las principales decisiones de política pública adoptadas por el gobierno fueron las siguientes:

- 1) continuar con el Programa de subsidios para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en todo el país, pero reformularlo en el corto plazo.
- 2) redefinir y reorganizar programas del Ministerio de Desarrollo Social, y crear otros, generalmente orientados a incentivar prácticas de producción para el autoconsumo y la comercialización, como un modo de transformar simples subsidios en emprendimientos productivos.

En la práctica, el “viejo” Plan Jefas y Jefes ya no es el mismo de sus orígenes. Por un lado, se ha formulado y se está implantando el Plan Familias, que incorpora a las mujeres jefas de hogar y les asigna exigencias vinculadas con la capacitación, la salud y la educación del grupo familiar. Por otra parte, se han estructurado programas basados en el análisis de los niveles de “empleabilidad” para orientar la efectiva vinculación entre oferta y demanda laboral, apuntando aquí esencialmente a los jefes de hogar que continúan en el “viejo plan”.

Alguna propuesta no oficial viene apuntando la necesidad de implantar un “ingreso mínimo ciudadano”. En sí misma, la medida parece interesante, pero la equidad distributiva de dicho instrumento puede resultar dudosa. Por tal motivo, sólo sería deseable su adopción si — a la vez— fuese acompañada por una modificación en la política tributaria.

A esta altura, parece estar claro que una recuperación de la impronta “universalista” viene cautivando las convicciones de estudiosos y decisores. Por cierto, es deseable que el debate se profundice y enriquezca, que pueda ir algo más allá de la mera impugnación a supuestas prácticas clientelísticas y que recoja el desafío de armonizar la universalidad con la efectividad y la equidad distributiva.

Bibliografía

- Arocena, José (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. CLAEH-UCU, Caracas, Nueva Sociedad.
- Cernea, Michel (1992). *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*. Documentos para discusión del Banco Mundial, Washington D.C., Banco Mundial.

- Isuani, Aldo (1992). “Política Social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, N° 125, Buenos Aires, IDES.
- Palma, Eduardo (1985). *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, CEPAL-ILPES, CPS-48.
- Pérez Sosto, Guillermo (2005). *Las manifestaciones actuales de la cuestión social*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Cátedra UNESCO, febrero.
- Raczynski, Dagmar y equipo (1996). *Proyecto de fortalecimiento institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile. Informe de evaluación y diseño de programas*, Santiago de Chile, enero.
- Starr, Paul (1993). “El significado de privatización”, en Kamerman, Sheila y Alfred Kahn, *La privatización y el Estado de Bienestar*, México D.F., FCE.

Palabras clave

Pobreza - diversidad - política social - Plan Jefas y Jefes - universalismo

Key words

Poverty - diversity - social policy - Plan Jefas y Jefes - universalism

Abstract

Poverty is a little homogeneous and diverse phenomenon, though the formulation and implementation of public policies in Latin America have not been sufficiently aware of this fact. The social question has also been object of public intervention strategies, but its effects have not been the expected. A recovery of the “universal” character has been captivating the convictions of specialists and decision makers. It is about returning to appreciate the role of the centre in decentralization processes, of recuperating initiative and public control. After the crisis of 2001, Argentina has posed news in the formulation and implementation of its social policies. However, the debate about universality, effectiveness and equity distribution is still in force.