

DECISIONES Y POLÍTICAS SOCIALES EN EL PARTIDO DE LA MATANZA

por Gloria Edel Mendicoa*

En el recorrido de estos años, involucrados en el estudio del conjunto de decisiones que hacen a las políticas sociales, nos hemos preguntado con insistencia, al igual que S. Kelman: “¿por qué se toman las decisiones que se toman?”¹. Este interrogante se plasmó en un trabajo² cuyo fin era conocer la forma en que son diseñadas las políticas sociales y el ámbito decisor que les da origen: la Secretaría de Acción Social del distrito de mayor densidad poblacional del conurbano bonaerense: el Partido de La Matanza.

La selección de este espacio geográfico surge del entendimiento que en la experiencia local existe una realidad afectada por déficits cuantitativos y cualitativos. Estos déficits se sintetizan en los bajos niveles de eficiencia y equidad manifestados en un 22 % de la población que pertenece a hogares con NBI y, hasta donde es posible saberlo, en un contingente de familias y hogares que ocupan entre 170 y 190 villas y asentamientos con un total aproximado de 500.000 personas. Síntesis que se revela en un sólo concepto: pobreza.

Y es este área gubernamental (la Secretaría de Acción Social) la que penetra en el corazón de estos déficits y lo hace mediante lo que es la naturaleza de una política social: la asistencia y la promoción. Tareas que se realizan con una asignación que apenas alcanza el 1% del total presupuestado para el municipio, que gira alrededor de los 158 millones según presupuesto 96/97, a 164 millones para los años '97/'98.

* Doctora en Sociología. Profesora titular e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de La Matanza. Profesora de posgrado en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de La Matanza. Secretaria de Investigaciones del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades de esta última Casa de Altos Estudios.

¹ Kelman, S.: *Las políticas públicas en el Estado moderno*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1990.

² Para un desarrollo pormenorizado de esta problemática ver Mendicoa, Gloria: *La Planificación de las Políticas Sociales*, Espacio, Buenos Aires, 1997.

Estos valores abren un singular interrogante respecto del contenido de las asignaciones de bienestar social y a la redistribución del gasto. Aludimos aquí a una de las paradojas no resueltas, que no atañen al ámbito local, sino al Estado nacional y al provincial, y desde allí a las alternativas de instrumentación cuando de acciones sociales se trata: la disminución del gasto público y, a la par, la necesidad de aumentar el gasto social, advirtiendo además sobre las formas en que este último es ejecutado. En este sentido, datos concretos demostraban que, acerca del crédito vigente –período '96/'97– a nivel nacional, de los 42 mil millones sólo eran ejecutados 37 mil millones. De éstos, el sub-sector que menos ejecución presentaba era el de Promoción y Acción Social con el 71%, afectándose de ese modo la puesta en marcha de programas como Prosol, Menor y Familia, Tercera Edad, y otros. Considerar este hecho, que las jurisdicciones netamente sociales encargadas de diseñar, programar y ejecutar el gasto social no cumplan con esta última fase, demuestra la gravedad de la situación, dado que la población en su conjunto plantea una alta demanda de servicios y el Estado debe ser responsable de cubrir estos requerimientos básicos³. Las cifras indicadas demuestran que existe un amplio camino no recorrido para el logro de mayores niveles de eficacia⁴.

Estos pocos indicadores alcanzan para caracterizar el problema bajo estudio y el contexto estatal, que en el ámbito local adquiere una relevancia diferente puesto que las relaciones interpersonales se hacen más estrechas y el vecino se acostumbra al trato con “los” o “sus” dirigentes. A ello agreguemos ese tránsito crítico desde el Estado paternalista hacia el Estado liberal con una sensación de desprotección insoslayable⁵. El mentado Estado liberal que quiere o supone liberar al individuo, no entiende que es una posición abstracta, y lo que trasciende en realidad es un individuo que recurre al Estado en su faceta municipal, en un contexto donde los municipios se encuentran atrapados por urgencias y necesidades. Situación que deriva en la falta de iniciativa y de capacidad para la construcción de una política que no puede ser asumida, por lo que se sale al cruce con decisiones desarticuladas y sin el debido conocimiento del problema y la planificación para su solución.

Sólo existen acciones sin diseño ni elaboración alguna, con una consecuencia inevitable: filtración de recursos (que siempre son escasos) y

³ La responsabilidad del Estado en cuanto a estos requerimientos básicos emana de la propia Constitución Nacional.

⁴ Ver Mendicoa, Gloria: *Indicadores Sociales. Bases para la instrumentación de políticas*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998.

⁵ Ver Calderón, Fernando y Dos Santos, Enrique: *Sociedades sin atajos*, Paidós, Buenos Aires, 1995.

destinatarios que pueden no ser los que tengan mayores necesidades, pero sí la capacidad para establecer una relación política con el funcionario. Por lo que se presenta un vacío de contenidos políticos que ve a lo social como aspecto constitutivo de estrategias mayores y no como derivación o complementación automática de aquellas que rescaten el rol del ciudadano, y la relación de éste con el Estado, y que evalúen críticamente la noción misma de redistribución⁶. En este sentido, es necesaria una visión que tome en cuenta la percepción de las trayectorias personales y locales como modelo de asignación permanente, para pensar con nuevos términos una política social que se define en una nueva filosofía de derechos sociales⁷.

Si suponemos que el rol del Estado y el papel que le competen a las políticas sociales en los nuevos paradigmas demandan una mayor racionalización de la gestión hacia la integralidad operativa, no queda claro si los decisores políticos profesionales, los técnicos y la diversidad de voluntarios que principalmente rodean al político entienden la racionalidad como parte de la integralidad. Esta asociación, indagada profundamente en nuestra investigación, dejó a la luz la necesidad de un urgente replanteo en la configuración de la política: replanteo que reconozca un proceso que se inicia en la Idea⁸, pero que debe luego transitar por la priorización de las opciones, la producción de una propuesta y alcanzar acciones concretas⁹.

El proceso sin la Idea (nuestra "materia prima") es impensable; también la producción (el trazado) sin la Idea es inviable y la acción sin producción es ineficaz. Estas consideraciones nos llevan a remarcar que toda la gestión gira en una constante dicotomía entre: Idea *vs* acción, saber *vs* actuar y política *vs* administración. La vida real del ámbito local nos muestra a cada paso que estas dualidades están demasiado comprometidas con las decisiones políticas y con el marco institucional. Así, en el organigrama vigente la estructura de articulación no se aprecia. Ello orienta a soslayar alguna respuesta acerca de la pregunta que nos hiciéramos al principio: *¿por qué se toman las decisiones que se toman?* En el escenario analizado no se encuentra un lugar con identidad propia. Tampoco asombra, porque no deja de reflejar lo que pasa en otras jurisdicciones de los ámbitos nacional y provincial. Nada ha cambiado, teniendo en cuenta los procesos de reforma en marcha. La superposición de las instituciones y la centralización de las decisiones en cualquiera de sus

⁶ Ver Sen, Amartya: *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid, 1995.

⁷ Ver al respecto Rosanvallon, Pierre: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

⁸ Por "Idea" entendemos los horizontes valorativos que marcan el rumbo a nuestras acciones.

⁹ Ver Villareal, Juan: *La exclusión social*, Tesis Norma, Buenos Aires, 1996.

niveles se encuentran manifiestas en los resultados: mantenimiento de barreras burocráticas que impiden las iniciativas autónomas y se expresan con ofertas de servicios ineficaces. Los esfuerzos de modernización reafirman la condicionalidad de la exclusión a que tales procesos conducen, y la crisis económica junto con la extinción de los recursos del sector público tornan más difícil la reestructuración del Estado¹⁰. El desenlace: impedimento para la formación de nuevos núcleos decisionales, confirmación del perfil burocrático tradicional, intento de descentralización confundido con privatización, y en el mejor de los casos transferencia de responsabilidades administrativas sin competencias ni recursos para llevarlas adelante. De ese modo, se confirma un estilo de gestión que alcanza decibeles importantes de cuestionamiento; y ello se confirma en sus destinatarios, cuya selección adquiere ribetes de ambigüedad.

Desde esta perspectiva, el objetivo de asignación se cumple y hasta, incluso, se puede ser equitativo. No obstante entra en un cono de sospecha ya que no resulta claro el modo de determinar la categorización de los demandantes. Superficialmente lo que se “distribuye” llega a los que les “corresponde”, ya que los beneficiarios “reúnen” los requisitos más sobresalientes, pero el “velo de la ignorancia” no se ha corrido totalmente. En este contexto, las políticas sociales están destinadas a enfrentar obstáculos para su ejecución equitativa (y eficiente). A ello se suman los sectores políticos y administrativos donde se desenvuelven los problemas de la relación político-cliente/usuario, benefactor-beneficiario, que en el espacio local se exacerbaban por la proximidad de los intervinientes. La trama de relaciones es tal que apenas puede descubrirse un “decididor político carismático” quien concentra la multiplicidad de la demanda, pero que actúa mediante derivación en un funcionario y o institución, en este caso la Secretaría a la que nos estamos refiriendo. Tales demandas se multiplican en una tipología que puede tener innumerables dimensiones. El resultado es tan incoherente como la demanda, y tiene dos aspectos: insuficiencia de programas y/o proyectos y unidireccionalidad de respuesta. Finalmente la acción es desintegrada con clara muestra de pérdida de eficacia y un sentido de la equidad que puede cuestionarse.

Se define entonces un modelo de relación netamente subsidiario, que da respuesta a la contingencia con una concepción claramente asumida —en palabras de un funcionario— *“la acción social es un paliativo para solucionar temporalmente un problema estructural”*. Vemos que entra en cuestión el

¹⁰ Ver Mendicoa, Gloria (direc.): *Modernización y Democracia. Su impacto en las condiciones de vida*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1996.

concepto mismo de “lo social”, y la elección para determinar las acciones que son prioritarias. Ello está determinado por el contexto mayor, el municipio, y el tipo de impacto que se produce tanto en el servicio como en el usuario. Del primero surge una asociación que atañe al bienestar, porque obtiene consenso: es casi lo mismo tanto calle asfaltada como caja de comida. Respecto al usuario, indirectamente determina el modelo de política y ello se relaciona con el criterio de cobertura que dicha política traiga consigo. Así, por ejemplo, los más de 8.000 casos que se atienden al año en un servicio de guardia espontánea, ¿pueden constituirse en la población que efectivamente debe ser destinataria de una gestión social? Aquí es donde vemos inevitable la puesta en marcha de un proceso orientador. No es suficiente actuar solamente sobre el requerimiento demandado, que a veces es necesitado, porque avala de ese modo y justifica las acciones sociales emprendidas mediante la realización de una encuesta individual que se le realiza al usuario solicitante; lo que adquiere simbólicamente la figura de un *voucher*, ya que a cambio de dicha encuesta, se le entrega el subsidio, caja de alimentos, u otros bienes o servicios.

En síntesis, “correr el velo” implica descubrir que la acción se configura sólo en un hacer compulsivo carente de integralidad, por lo que es fácil deducir que ello derivará en falta de eficiencia y, si nos descuidamos, el resultado final es ser inequitativo. Entonces, ¿cómo se responde con justicia a las necesidades sociales?

Relacionando dos variables substanciales como justicia y equidad, la observación empírica dio lugar a detectar cuatro tipos de políticas sociales posibles:

- Asistencialista tradicional: con clara connotación política que se visualiza en la amplia distribución de alimentos, subsidios, etc.. Es una cobertura universal concretada por la encuesta-*voucher* y una estructura administrativa centrada en un funcionario político de envergadura, sus colaboradores, y eventualmente coordinada con las acciones que lleva a cabo lo que se da en llamar el servicio de guardia espontánea, que atiende a los usuarios y puede dar respuesta directa o bien puede derivarlos.
- Asistencial-focalizada: ofrece atención y da respuesta sin mediar intereses; actúa por la urgencia y se dirige a una persona, grupo, o institución, tratando de ceñirlo a ese contexto. Y la demanda puede ser realizada por el concejal, el diputado, etc..
- Redistributiva localizada: se identifica con un modelo utilitarista compensatorio, que se reconoce con las obras de infraestructura física.

- Promocional-interactiva: desde el punto de vista conceptual la entendemos como la forma de maximizar objetivos promocionales y facilitar redes solidarias de gestión. En rigor es inexistente, sólo las escasas experiencias que otorgó el programa de empleo, en los casos consultados, dio lugar a percibir las impresiones señaladas.

El diagnóstico establecido por la investigación confluye en una serie de contextos de aplicación de políticas, dejando como propuestas algunos de los siguientes aspectos:

1) Dejar de lado el unilateralismo y la tendencia a una cobertura universalista que es la principal vía de filtración y dispersión de recursos. Ni universalismo ni focalización, ambas presentes en los modelos de gestión actual. Se propone una cobertura localizada, por entender que la cantidad de beneficiarios es mayor que la unidad y menor que la universalización de potenciales beneficiarios. De otro modo, la consecuencia inevitable: sobreasistencia y enquistamiento.

2) Procurar el bienestar, para lo cual el decisor político debe conciliar lo que son sus creencias, lo que desea comunicar y lo que quiere que crean de él, con lo que efectivamente comunica y piensan de él, para plasmar políticas cuyos componentes deben ser: planificación, coordinación y organización. Tener en cuenta estos aspectos es importante porque, cuando de necesidades sociales hablamos, se debe saber que tal como las instrumentamos hoy en día, quien es beneficiario no escoge lo que necesita sino lo que otros suponen que necesita. Llega incluso a carecer de libertad para elegir, porque no cuenta con lo indispensable para acceder a la información o al servicio que le hace falta. Y precisamente lo que acontece en este distrito es ausencia de bienestar, lo que no significa que no haya acciones de bienestar.

3) Diseñar una política institucional localizada, que distinga la emergencia social, el mejoramiento de las necesidades básicas (NB) y la atención de los grupos de alto riesgo. Una política con dos estrategias directrices: movilización de la comunidad y asistencia financiera. La primera requiere del cumplimiento del principio de descentralización y hacer valer el otro principio que es rector de este movimiento: la solidaridad. Sobre esta última, el punto de partida debe encontrarse en las nuevas relaciones y prácticas democráticas que ya están instaladas, entendiendo mejor cuáles son las situaciones y posibilidades de cada uno. En ese sentido, el ámbito local y sus barrios son los únicos espacios posibles y sólo las instituciones como la tratada se encuentran en condiciones de concretarlas. Si la "refundamos", en su misión deberán hallarse las funciones de coordinación

de las estrategias con contenido plural y consistencia de lo que es esencia misma de un fin solidario: el bienestar social. Por su parte, la asistencia financiera de personas, grupos o instituciones debe poner el acento en dos tipos de contribuciones: asistenciales y promocionales. Ello representa el apoyo externo que se origina en el ámbito provincial, gobierno nacional, ONG's, cooperación internacional y otras fuentes.

Es decir, nos referimos a una reforma del Estado tanto de contenido como de acción, vinculando los que "saben" con los que "actúan" y con los que "deciden". Una reforma que si bien se inicia en el ámbito centralizado toma forma en el ámbito local, porque allí impactan las decisiones: ese es el "mundo real". Ello implica un cambio de enfoque que consiste en reducir el peso del asistencialismo para poner el acento en las políticas sociales promocionales-interactivas, y un cambio de manejo que exige incorporar los recursos sub-utilizados de las delegaciones zonales, el espacio decisional para profesionales y técnicos, recuperar el protagonismo de las ONG's y llevar a cabo la capacitación y formación de nuevos gerentes sociales.

Una política de esta naturaleza define una nueva relación entre Estado y sociedad, retomando y redefiniendo los términos de un "contrato" que en La Matanza ha permitido la construcción de consenso por el amplio plan de obras y servicios públicos, pero donde sus beneficiarios reclaman, con gran insistencia, la redistribución del gasto social como un horizonte necesario.

Teniendo en cuenta este diagnóstico podemos enunciar los siguientes items:

1) los 35.000 casos atendidos por los departamentos de la Secretaría de Acción social, más las prestaciones directas que se ofrecen desde la órbita del Secretario Municipal, que llegan a más de 35.000, dan cuenta de un vasto trabajo que anualmente implica que sean aproximadamente 100.000 las familias que por una gestión u otra obtengan algún tipo de beneficio. Si se hace la proyección, medio millón de personas son adjudicatarias de acciones sociales que responden a esa diada ya implícitamente mencionada demanda-acción que debe cambiar.

2) los miles de metros de extensión de red eléctrica, cuadras asfaltadas y otras obras, implican un beneficio para centenares de personas de distinta procedencia. Pero, como el plan de obras públicas prioriza a sectores alejados del casco central, el poblador de los barrios periféricos, las villas y los asentamientos encuentra ventajas y lo hace notar.

3) La dicotomía mercado *vs* ausencia de mercado no es planteada. Tampoco existe un proceso de intelectualización desde los responsables

respecto de si se procede con algún tipo de intervención y si es factible o no llevarla adelante. Por el contrario, la percepción es que se refuerza la comunicación entre funcionario- vecino y se legitima un espacio de relaciones a nivel micro.

Las consideraciones expuestas no deben ser rechazadas por el “nuevo contrato”. Pero se tendrán que alcanzar algunas metas:

- Perfeccionar la gestión, incluso en la coparticipación nación- provincia-comunidad. En la actualidad, la gestión de los programas se encuentra establecida y acotada al binomio nación-provincia, especialmente en lo que a políticas globales refiere y cuyo impacto no fue evaluado. Por tanto, debe ser incorporado el binomio provincia-comunidad barrial y un tercer binomio nación-comunidad barrial; puesto que sin la inserción del municipio como área gravitante en el proceso de gestión, sólo resulta el espacio físico de realización de los proyectos.

- Impedir que se sigan sosteniendo viejas modalidades que responden a exigencias temporales más que a una voluntad manifiesta de poner en marcha una gestión integrada. El nivel local, además de sus limitaciones presupuestarias, replica y expande esas modalidades actuando sólo por las circunstancias inediatistas.

- Entender la planificación de las políticas sociales comprendidas como una construcción social, asociada a nuevas estrategias para la acción. Ello supone esfuerzos dirigidos a mejorar la información social para comprender sus problemáticas, identificar aquellas estrategias pertinentes e incorporar la evaluación de la gestión en términos cualitativos y cuantitativos¹¹.

- Convencerse, al fin, que la responsabilidad compartida es de utilidad para atender problemas estructurales, dedicando mayores esfuerzo a los más vulnerables. Sin perder el horizonte ético que nos compromete y nos obliga: el de los pobres, los más pobres, todos los pobres.