

Solos no se puede

Política social, actores y estrategias de gestión

Diego Beretta | Natalia Galano (Comps.)

La presente publicación está organizada utilizando enfoques provenientes de diferentes disciplinas en el marco de las ciencias sociales, que lejos de ser contradictorias, producen una complementariedad, generando interesantes matrices para el análisis y la problematización de los principales nudos críticos que enfrenta la gestión de la política social, creando la posibilidad de construir nuevos conocimientos. Los trabajos aquí expuestos, intentan avanzar en sugerencias, propuestas y claves para abordar en el ámbito tanto conceptual como práctico, que más que cerrar etapas y exponer conclusiones, abren inmensos interrogantes y dilemas en cuanto a los desafíos contemporáneos de la gestión social en entornos de gobernanza local.

"Solos no se puede", parecería ser una de las frases más mencionadas en los ámbitos de la gestión de la política social. Los altos niveles de complejidad que asumen los problemas sociales nos instan y nos interpelan tanto a gestores como a académicos interesados en las políticas sociales, a (re)pensar procesos de gestión caracterizados por la flexibilidad, la adaptabilidad, la cercanía y la proximidad, la integralidad e integración, la territorialización y la coordinación e interacción de actores. Los problemas y los desafíos que se imponen en la actualidad a la Gestión social son cuando no arduos, complejos, persistentes y muchas veces desconcertantes. Estamos transcurriendo por procesos complejos en el cual se entrecruzan distintas formas de pensar la cuestión social, diversas formas de estructurar las intervenciones sociales, y un heterogéneo universo de actores que tratan de incidir en los procesos de políticas sociales.



ISBN 978-987-677-090-3



9 789876 770903

Laborde Editor

Solos no se puede Política social, actores y estrategias de gestión

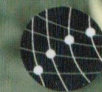
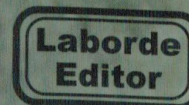
Solos no se puede

Política social, actores y estrategias de gestión

Diego Beretta | Natalia Galano (Comps.)

Aneley Berardo
Diego Beretta
Magda Bergami
Mónica Bifarello
Adela Campostrini

Verónica Crescini
Natalia Galano
Cecilia Pinto Le Roux
Fabián Repetto



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales

Mónica Bifarello

Iniciaremos estas reflexiones planteando dos cuestiones que ya han sido incorporadas de algún modo en las agendas gubernamentales y que nos enfrentan a grandes desafíos en materia de gestión de políticas sociales. Ellas son: la gestión del territorio y la gestión de la complejidad.

Primera cuestión, la gestión del territorio. El territorio, en tanto espacio social y político, constituye un escenario donde se expresan las manifestaciones de los diversos actores. Desarrollo social y desarrollo territorial son fenómenos necesariamente relacionados, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado.

La política pública reconoce asimismo una dimensión espacial, por lo cual es necesario identificar e interpretar las estrategias de los actores territoriales. A su vez, pensar e incluir el territorio en el diseño de políticas es fundamental, ya que de lo contrario se corre el riesgo de limitar el impacto de las acciones con déficit de escala o de distribuir inequitativamente los beneficios públicos.

Creemos que una adecuada lectura del territorio constituye una oportunidad para el desarrollo social. Es en el territorio donde se organizan múltiples agregaciones, vínculos y redes institucionales, fenómeno que persiste aunque hoy se complementa con

otros "territorios" virtuales. Y el valor de lo local es clave, porque no consideramos ninguna posibilidad de que el desarrollo de lo social sea exógeno. Es indispensable, aunque no sencillo, promover un equilibrio entre lugares y flujos, para lo cual se necesita reconquistar el sentido de lo local en medio de la preponderancia de los flujos (tecnológicos, de transporte, de comunicaciones, de redes) reconquistando asimismo el sentido de comunidad política contra las tendencias a transformar los territorios locales en espacios de repliegue (Mongin; 2006).

Por otra parte, la implantación de factores de progreso generados desde algún lugar (llámese Estado, o mercado) hacia el territorio, no constituye desarrollo sustentable. Y si el verdadero desarrollo social se da desde adentro hacia afuera y desde abajo hacia arriba, esto impone a los gestores de políticas públicas la responsabilidad de conocer y dimensionar el territorio.

Creemos que los procesos de descentralización permiten identificar desde la cercanía cuáles son los problemas y las potencialidades locales, y actuar en consecuencia. Contamos con ejemplos próximos, tales como el de la descentralización municipal en la ciudad de Rosario o el proceso inédito que estamos transitando en la Provincia de Santa Fe desde el año 2008, a partir de una regionalización con cinco nodos regionales como escenario para la planificación estratégica provincial.

Segunda cuestión, la gestión de la complejidad. La situación social hoy se diferencia notablemente de aquella que dio origen y sustento a las políticas sociales del Estado de Bienestar, cuyos diferentes regímenes, aún con variantes en los diversos países, surgieron en sociedades relativamente homogéneas. Hoy estamos ante situaciones sociales en las cuales hay una gran heterogeneidad, donde podemos reconocer que los problemas sociales se diversifican, se cruzan y no se pueden encerrar en una grilla de categorías cerradas. No hay diferencias tan puras entre pobres, no pobres, entre trabajo y no trabajo: existen numerosas zonas grises e inserciones laborales incompletas o precarias.

La crisis no se reduce al aspecto económico. Aunque el trabajo no ha perdido su importancia, ha perdido mucho de su consistencia, de la cual proviene su potencial de protección, nos dice Castel (2004). Esta crisis del trabajo genera a su vez crisis subjetivas. Entonces, es necesaria una mirada amplia para dar respuestas flexibles, con capacidad de reconocer la complejidad de los problemas y adaptarse a las diferentes trayectorias que transitan las personas.

En las sociedades contemporáneas, que ya no disponen de centros ni vértices como referencias únicas o totales de sentido para todos, es insuficiente nuestro repertorio de saberes para situarnos inequívocamente en un determinado ámbito de la realidad. Más bien predominan los códigos particulares, y cada sistema diferenciado, mientras define desde su propio código la realidad de la sociedad, genera efectos de inclusión pero a la vez también de exclusión (Pintos; 2005). Y es en el reconocimiento de esta complejidad que encontramos las limitaciones de programas sociales basados en meras transferencias de dinero, que no reconocen los aspectos simbólicos, identitarios, culturales, de las diferentes comunidades.

Las dos cuestiones, territorio y complejidad nos enfrentan a un importante desafío, que es el de la integralidad. El diseño de políticas públicas integrales requiere, antes que abordar integralmente la política pública, una concepción integral de los problemas sociales y el reconocimiento de su multidimensionalidad (Repetto; 2010). La integralidad pone en crisis la visión sectorial del Estado, que es la que todos los Estados mantienen como resabio de aquellos arreglos institucionales del Estado de Bienestar. Una visión de la cual sería muy difícil salir, por lo menos en lo inmediato, porque está estrechamente vinculada a la estructura orgánica funcional del Estado. Y si bien entendemos que hay un valor intrínseco en las especificidades sectoriales, y que es necesario y deseable que existan buenas áreas especializadas (educación, salud, hábitat, género, infancia), necesitamos permear a esa organización compartimentada con una mirada transversal e integral.

Habitualmente lo decimos más rápido de lo que podemos concretarlo. Esta mirada integral de los problemas nos convoca a atravesar las fronteras de "hasta dónde llega mi función, la de mi área o ministerio" y efectuar una operación de reversibilidad. En lugar de que lo central sea la función, el área o el servicio, si concebimos integralmente el problema pondremos a la persona en el centro, con toda la complejidad que eso significa. La persona-sujeto no está segmentada en categorías tales como: paciente, asistido, educando, beneficiario, etc., cada una asignada para una función estatal.

Esto lo vemos muy claro en la gestión cuando aparecen situaciones problemáticas: en la vida real se mezcla el género, la edad, discapacidades, con temas derivados de la vulnerabilidad socio-económica, de desafiación —en términos de Castel—, y lo que sucede frecuentemente con nuestros equipos es que quieren poner los problemas dentro de una grilla, identificar grupos focales para realizar una oferta conveniente de programas sociales. Los resultados de este mecanismo son siempre insuficientes, y aunque deje estancado el problema en una de las áreas tiene un efecto calmante sobre las ansiedades de quién debe intervenir. Entonces, el desafío de la integralidad nos impone encontrar otras formas de abordar los problemas, descentralizadas y flexibles.

Para Martínez Nogueira (2010), la integralidad responde a que las prestaciones y los servicios estén centrados en las necesidades y —podríamos agregar— los derechos de personas, familias y comunidades. Entonces, el foco de la integralidad debe ser construido desde abajo hacia arriba y no al revés. Implica una recuperación de lo específico y situacional, donde el territorio cumple un rol protagónico, y dentro de él los subterritorios.

Ahora bien, frente a esta necesidad de políticas integrales, ¿cuál es el perfil que tiene que tomar nuestra institucionalidad social? Desde nuestro punto de vista, dos condiciones se presentan como ineludibles.

En primer lugar, pensar la protección social como un sistema. En un sistema, son tan importantes las partes que lo integran como las relaciones entre esas partes. Y en todo sistema de política pública, las relaciones que lo conforman son aquéllas entre los distintos niveles de gobierno (gobernanza multinivel), entre las áreas de un mismo nivel de gobierno (intersectorialidad), y entre los gobiernos y el sector de las organizaciones e instituciones sociales con fines públicos (cooperación público-privada).

Entendemos que en los sistemas de protección social, son los gobiernos locales quienes deben abordar el primer nivel de intervención, por su mayor conocimiento de las familias, de sus trayectorias y de la forma que adoptan los problemas en el escenario más próximo. Reconocemos que en contextos sociales de alta complejidad como los actuales, no hay una clara diferencia entre primero y segundo nivel de intervención. Pero a la vez tenemos muy en claro que, en la práctica, el sistema de protección es más eficaz si son los gobiernos locales la primera referencia, y a quienes les cabe la tarea de vincularse con las situaciones familiares y organizacionales de cada territorio. Insistimos en que esto no quiere decir delegar meramente, sin una buena discusión y sin acuerdos sobre competencias y recursos.

Es impensable que un gobierno nacional o provincial, desde la escala que le toca intervenir, lleve una relación cotidiana con los actores locales. Entonces es muy importante la coordinación intergubernamental y la descentralización, no solamente en términos de desconcentración sino de transferencia de cuotas de poder, responsabilidades y recursos. Mientras fortalecemos esta base local, podemos potenciar el rol de los gobiernos intermedios (provinciales, en nuestro país) para tratar temas con mayor complejidad, atendiendo a la derivación de situaciones específicas.

Se necesita pasar de una histórica superposición de funciones y competencias a una complementariedad entre estas escalas. Esto implica superar el clásico esquema piramidal, donde los poderes

más altos en la escala territorial limitan a los de abajo retaceándoles recursos o restándoles autonomía. La propuesta es construir un territorio en red, donde todos los actores públicos y privados, actuando concertadamente, construyen nuevas relaciones de poder. Hay que evitar las desconexiones porque éstas generan un excesivo esfuerzo que no logra que los resultados sean optimizados. En esta red, que requiere calidad institucional del conjunto de los actores, el Estado es quién tiene la responsabilidad fundamental de velar por el conjunto y de articular los recursos en el territorio (Bifarello; 2010).

En segundo lugar, dotar al sistema de políticas públicas de mayor flexibilidad, entendida como la capacidad de adaptarse a entornos cambiantes y de reaccionar con la mayor amplitud posible dentro de ciertos parámetros. Esta condición nos enfrenta a serias complicaciones, porque las estructuras administrativas del Estado son sumamente rígidas, y sin embargo no podemos soslayar ni minimizar el rol que cumple la estructura jerárquica de la burocracia estatal, que de hecho existe y va a seguir existiendo y operando. Lo que proponemos es que desde el sentido y la metáfora de la red, inventemos (se trata de una verdadera invención) instrumentos flexibles para oxigenar estas antiguas estructuras del Estado, que incluyan además la posibilidad de trabajar colaborativamente con las organizaciones de la sociedad civil.

La flexibilidad se consigue trabajando prioritariamente desde una perspectiva transdisciplinaria. Creemos que hay que trabajar simultáneamente en varios planos. Uno es el **plano de la decisión política**, que es una condición indispensable, pero no suficiente. Muchas veces los decisores políticos pueden ponerse de acuerdo, darle jerarquía al tema o problema en la agenda pública, pero luego hay mucho por andar en el ciclo de la política hasta llegar a alcanzar los objetivos propuestos.

Allí entonces cobra importancia otro plano, el de los **entramados administrativos burocráticos** donde las acciones y los procesos de la política pública se asientan. Hay que trabajar para que estos

entramados acompañen a las reformas prioritarias y no se transformen en un obstáculo a las medidas de flexibilidad e integración.

Otro aspecto, no menos importante, es el **plano de la cultura organizacional**, que involucra a personas que tienen historias, preconcepciones, metodologías aprendidas y relaciones positivas o negativas entre sí. Nuestra necesaria acción en ese plano no se agota en la capacitación, sino que hay que generar una reflexión sistemática sobre la práctica, con una perspectiva estratégica. Debemos tratar de develar, en nuestras prácticas, de qué manera se nos van interponiendo las viejas estructuras, las fallas de coordinación, los obstáculos a la integralidad. Esto implica además documentación y sistematización, porque si no documentamos estos procesos tan intensivos en generación de vínculos y confianza, perdemos su potencialidad de acumulación de experiencias. Hay que reconocer la historia, saber que estos procesos se dan gradualmente y que siempre hay algo bueno para aprovechar de los procesos anteriores. Obviamente que también hay ciclos de avances y retrocesos, pero es bueno que podamos entenderlo, porque a medida que cambian los actores se puede perder el acumulado de experiencia si no hay un nivel de sistematización común. Esta posibilidad está relacionada con la necesidad de profesionalización en el territorio. Queremos que los equipos de intervención en el territorio tengan los recursos humanos profesionalizados más preparados, los recursos adecuados para desplegar sus tareas, y los espacios que permitan una reflexión constante sobre las prácticas.

Por último, un plano fundamental para nuestro análisis es el de la **información y la comunicación institucional**. Nosotros sabemos que la información es un recurso muy importante para trabajar en pos de la coordinación y la integralidad, que la información debe circular democráticamente y que las reglas y acuerdos deben estar absolutamente asimilados por todos los niveles de la institución. Hay que encontrar formas de comunicación institucional ágiles para que todos los actores públicos y privados que estén insertos en este proceso de integralidad tengan claros los criterios y acuerdos básicos.

Concluyendo, quiero transmitirles una experiencia en marcha en el gobierno de la provincia de Santa Fe: el **Gabinete Social**, que reúne a nueve ministerios del gobierno provincial, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Educación, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, y la Secretaría de Estado del Hábitat. Sabemos que los gabinetes sociales son mecanismos políticos que funcionan como estrategias de abordaje integral ante problemas que son reconocidos como multicausales. Aunque no resuelven por sí mismos la cuestión de la integralidad, constituyen avances en materia de coordinación, sobre todo si no se conciben como mera sumatoria.

Entre otras temáticas complejas, que requieren la concurrencia de más de un Ministerio —tales como Trata de Personas o el problema de los Comportamientos Adictivos—, el Gabinete Social de Santa Fe fijó una prioridad: reforzar el trabajo social integral en los barrios más conflictivos y con mayores índices de violencia interpersonal, de las dos ciudades más grandes de la provincia, la ciudad Capital, Santa Fe, y la ciudad de Rosario. Esta priorización no significa desatender otras problemáticas, sino reconocer que es allí donde tenemos el desafío de la integralidad más crítico. Hemos seleccionado en conjunto con ambos gobiernos locales, diez barrios prioritarios (cinco en Rosario y cinco en Santa Fe), para avanzar con intervenciones integrales.

Desde este abordaje social se hace eje en la convivencia y en la mejora de la calidad del hábitat y el espacio público, como modos de superar la violencia interpersonal, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes. Simultáneamente, las áreas específicas de seguridad pública se ocupan del tratamiento de situaciones vinculadas al delito. Los ministros y ministras integrantes del Gabinete Social mantienen reuniones periódicas, en las cuales se fijan algunos temas prioritarios y se discute acerca de plazos y recursos.

Luego continúan trabajando una Secretaría Técnica y una Mesa Ejecutiva, que está formada por funcionarios de alta responsabilidad

de esos nueve ministerios. Esos equipos vinculan la decisión política de priorización y las líneas rectoras de las intervenciones, con las cuestiones técnicas operativas.

A partir de esta metodología de trabajo se han priorizado y se ejecutan intervenciones urbanas, tales como apertura de calles y arreglo de plazas y espacios públicos, con el objetivo de que sean revalorizados para la convivencia social. En relación con estas tareas, se realizan actividades socio-educativas, culturales y recreativas, campañas de salud y de documentación. Estas intervenciones integrales están en marcha, la meta es tener presencia en los diez barrios sistematizando la experiencia de manera de poder replicarla en otros territorios.

Nos encontramos con la certeza de que no va a existir una respuesta idéntica para todos los barrios, porque cada territorio nos está diciendo cosas diferentes y tiene tiempos diferentes para madurar los procesos. Los desafíos fundamentales están vinculados con la necesidad de dar sustentabilidad y escala a esta dinámica de trabajo, que debe afianzarse en cada territorio, a medida que se asume la necesidad de tomar las problemáticas de manera integral y de construir una referencia territorial del Estado de manera coordinada.

Como cierre, nos interesa dejar una reflexión. La pregunta acerca de los desafíos pendientes en las políticas sociales, así como de la institucionalidad social necesaria para abordarlos, nos lleva a preguntarnos por el horizonte a largo plazo que deseamos para la protección social en Argentina. El propio reto de la integralidad nos plantea la necesidad de salir de puras intervenciones puntuales y de coyuntura, cuando paradójicamente en la gestión social estamos siempre resolviendo las urgencias. Es por eso que, desde la integralidad, proponemos levantar la mirada y reflexionar sobre algunas cuestiones que nos interpelan como ciudad, como provincia y como país.

Estas cuestiones son: ¿cómo vamos a dar lugar a una más equitativa redistribución del ingreso y de los bienes públicos? ¿Cuál es el lugar que va a tener el trabajo, con qué características, finan-

ciamiento y cobertura nos imaginamos los sistemas de protección social?

En definitiva, necesitamos planificar en el marco de una perspectiva y prospectiva estratégica para enfrentar los desafíos de las políticas sociales.

Bibliografía

- Bifarello, Mónica (2010)**, "Desarrollo institucional y cohesión social", en Pascual Esteve, Josep M y Godas Xavier (coords.), *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial*, AERyC/ Ayuntamiento de Barcelona/ Tirant lo Blanch, Barcelona.
- Castel, Robert (2004)**, *La inseguridad social. Qué es estar protegido*, Buenos Aires, Manantial.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010)**, "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Presidencia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Mongin, Olivier (2006)**, *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Buenos Aires, Paidós.
- Pintos, Xoan Luis (2005)**, "Tesis provisionales para el diseño de las rutas de acceso a las realidades diferenciadas en nuestras sociedades, la intervención plural en las expectativas de los ciudadanos y los rendimientos funcionales de las organizaciones", en Guillermo Pérez Sosto (Coord.) *Las manifestaciones actuales de la cuestión social*, - 1ª ed. - Buenos Aires, Instituto Di Tella.
- Repetto, Fabián (2010)**, "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Presidencia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Repetto, Fabián y Juan Pablo Fernández (2012)**, "Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales", CIPPEC- UNICEF, Buenos Aires.

La gestión social en los procesos de formación profesional.

Adela Campostrini

Esta presentación tratará de reflexionar acerca de los desafíos que plantea hoy la gestión de la política social a la formación de los profesionales que operan en dicho campo.

Las políticas sociales, en tanto políticas públicas en sentido amplio, tienen como centro de actuación al núcleo de la cuestión social de la sociedad moderna; según Danani (2009), esto es "producir y reproducir las condiciones de vida en sociedad". En este campo su finalidad está centrada en la generación de protección y bienestar social a través de la redistribución.

Sabido es que la redistribución que haga posible la protección y bienestar de la sociedad está condicionada por el juego político dado en el marco de una institucionalidad política y en un momento determinado. En este sentido decimos que dicha institucionalidad condiciona lo que sucede en relación a lo social; es decir, de este condicionamiento proviene lo que se ha fijado o definido como prioridad en materia social, qué mecanismos y dispositivos de políticas se han de desarrollar para accionar de cara a las situaciones/nudos críticos de la cuestión social.

Al respecto, Fabián Repetto (2004) sostiene que "se interpretará a la institucionalidad social como el conjunto de reglas de