

Políticas Sociales y Gerencia Social: Alcances, Insuficiencias y Desafíos (Un Análisis Global)

Irma Sangüesa Figueroa

El tratamiento de la Política Social en general es complejo y controversial, por todos los factores y actores que involucra y porque tiene como objeto aquello que probablemente es lo más controvertido en la sociedad: la desigualdad social en un sentido amplio, cuyas manifestaciones generan diferentes niveles y modalidades de exclusión.

Debido a la crisis, nunca como ahora se le ha asignado tanta importancia a la Política Social, pero paradójicamente las propuestas de política no sólo son escasas, sino también discontinuas, parciales y poco innovadoras. Así, las nuevas tendencias y propuestas de Política Social expresan una mentalidad extremadamente pragmática e instrumental.

Actualmente, casi todas las propuestas sobre Política Social priorizan como su objeto central a los pobres¹. En este marco, la pobreza se ha convertido en un tema de tratamiento público y las políticas que se han gestado en torno a ella resaltan aspectos gerenciales y de asignación de recursos que apenas si palián la situación y no pasan de ser respuestas circunstanciales.

La Comisión Económica para América Latina CEPAL, en su serie Políticas Sociales, hace referencia a un paradigma emergente de Política Social, que propone medidas pragmáticas, haciendo especial énfasis en aspectos ligados a la gerencia social y donde la eficacia y eficiencia parecen ser la finalidad última que se persigue. Evidentemente, si bien esta lógica agiliza el tratamiento de los problemas sociales, reduce la complejidad del tratamiento de lo social y no resuelve los álgidos problemas sociales que enfrentamos. A través de las siguientes líneas, pretendemos reflexionar sobre estas propuestas y, en torno a ellas, repensar estrategias más integrales, agresivas, creativas y sostenidas, recuperando y fortaleciendo lo público

1. Las Reformas Estructurales como contexto determinante de las Políticas Sociales

Desde mediados de los ochenta, en el país se desarrollaron profundas reformas estructurales que no se limitaron solamente a cambios de las reglas del juego en el ámbito económico sino también cuestionaron los roles tanto del Estado como de la sociedad. Estos cambios estuvieron respaldados por reformas y programas (PAE) en los que el mercado aparecía como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos y cuestionaban la necesidad de que el Estado planifique el desarrollo.

En un escenario democrático, se ha realizado varios intentos de transformación y modernización del aparato público, pretendiendo un uso más eficiente de los recursos, sobre todo financieros, y mayor eficacia en el logro de objetivos en el escenario estatal.

¹ Considerada comúnmente como la población que sufre privaciones de diferente índole, insuficiencia de ingresos, empleo, educación, restricciones en el acceso a los servicios básicos, falta de oportunidades en el acceso a satisfactores sociales y de participación social y política.

En los noventa, a partir de las denominadas Reformas de 2da. generación y a través de la puesta en marcha de la Participación Popular, se ha posibilitado ciertos acercamientos entre el Estado y la Sociedad que han significado la emergencia de nuevos actores sociales, el reconocimiento y consolidación del proceso de participación social y la organización de la gestión pública local a través de los municipios. Específicamente, con la Ley de Participación Popular se habla de procesos de participación que articulen a las organizaciones sociales a la vida del Estado en el ámbito local.

En los inicios del nuevo milenio, con la Ley del Diálogo Nacional, se definió: la Estrategia boliviana de Reducción de la Pobreza EBRP, los criterios de distribución y usos del HIPC II, la Política Nacional de Compensación, los cambios en los Fondos de Inversión y Desarrollo y se puso en vigencia el Control Social, creando mecanismos que transparenten los procesos e incidan en el impacto y eficiencia de la Política. En ese ámbito, el Estado posibilita la apertura de la discusión en la sociedad civil, definiendo líneas estratégicas para enfrentar la pobreza.

Por otro lado, la Globalización con sus efectos, más allá de instaurar un modelo económico basado en las fuerzas del mercado transnacionalizado, ha generado un nuevo tipo societal, condicionando y acelerando la exclusión social, ahondando la pobreza y generando mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Consiguientemente, ello ha producido mayor polarización, descontento, violencia y tensión social.

2. Orientación de las políticas sociales actuales. Sus propuestas, debilidades y contradicciones

En el actual escenario, las Políticas Sociales Públicas son consideradas imprescindibles para el desarrollo. Su orientación pone énfasis en la focalización y lógica compensatoria... y la pobreza es parte importante de la agenda del gobierno...

La Equidad social, entendida como la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para la plena participación de los individuos en la sociedad a partir del reconocimiento de la diversidad cultural y la superación de todo tipo de discriminación, ha sido desde los 90 el sustento principal de la nueva concepción del desarrollo social.

Aunque estas propuestas señalan e identifican algunos aspectos que son presentados como novedosos, en realidad éstos no han roto completamente con los paradigmas tradicionales que aparentemente son cuestionados, vale decir, asumen ciertas características claramente dicotómicas, configurando un esquema sui generis y particular. Veamos:

2.1. El Estado, su institucionalidad y gestión

En la lógica de las reformas y la nueva propuesta de políticas, si bien se habla de achicamiento del Estado en lo económico, en la práctica en nuestro país el Estado sigue siendo el principal gestor de Políticas sociales en el ámbito social. Así, aún con restricción de sus propios operadores², el Estado tiene la responsabilidad de formular políticas públicas, lo que significa decir que el principio estatista está todavía presente

2 Se refiere a profesionales de las políticas que se supone tienen conocimientos técnicos especializados e influencia política y son quienes definen las políticas sociales.

en la sociedad boliviana y ninguna de las reformas del ajuste han podido prescindir totalmente de su intervención. Así, pese a la descentralización, se desarrollan funciones con un centralismo dominante; en realidad, no se ha visto grandes cambios.

En este marco, habitualmente el Estado es visto como el principal gestor de la sociedad. Lo público, considerado como aquel espacio social en que se instituye el reconocimiento de intereses comunes y la necesidad de acciones comunes, sigue siendo de alguna manera el centro donde muchos sectores demandan. Subsiste la idea de que el Estado es el responsable de la asignación de recursos, de su administración y de las estrategias macro generalizadas que tienen plena vigencia, aunque el financiamiento de la política social ya no proviene solamente de fuentes fiscales propias sino también de la cooperación internacional, organismos internacionales y ahora de la propia población.

En efecto, las nuevas propuestas hacen énfasis en que el Estado no debe ser el único gestor de la política social, por lo que es necesario el co financiamiento, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan y generen recursos suplementarios. Según esta óptica, ello reafirmaría el compromiso de la comunidad con el programa.

Aquí, la gerencia social se pone de manifiesto, haciendo énfasis en el uso más eficiente de los recursos públicos disponibles, focalizando con mayor precisión y reorganizando un sistema de gestión que maximice la cobertura de los sectores más necesitados con los paquetes sociales básicos, de modo de frenar la presión para incrementar el gasto social. Esto supone maximizar el rendimiento de los recursos públicos acoplándoles recursos de la sociedad civil, que se computan a costo cero desde la perspectiva de la eficiencia del gasto público. Ambas propuestas suponen el perfeccionamiento de las mismas políticas a través de una gerencia social eficiente.

Esta visión pragmática de política ha contribuido a despolitizar aún más la sociedad al plantearse como su único contenido el “resolver los problemas concretos de la gente” (CEPAL 2001:22).

2.2. Eficiencia y gerencia social desde el Estado

Una corriente con creciente presencia en América Latina es la que diagnostica como un problema central de las políticas sociales su estilo de gerenciamiento, la forma en que se organiza el Estado para dar respuesta desde su lado social, por lo que se propone “reconstruir el Estado en lo social”. De lo que se trata es de aceptar de hecho el papel pasivo del Estado en la economía, afirmando en cambio su responsabilidad en el campo social. Esa responsabilidad le exige una eficiencia que se lograría pasando de la administración a la gerencia de lo social, incorporando a lo público principios organizativos inspirados en el sistema empresarial -descentralizados, participativos y flexibles- considerado como el más apto para un mundo de complejidad e incertidumbre.

Si se acepta esa separación entre el Estado en lo económico y el Estado en lo social, y se pretende que, dados los meta objetivos sociales de compensación de los efectos del juego del mercado, de lo que se trata es de cumplirlos eficientemente en cada programa o nivel-, se estará infiltrando la esencia de una sociedad de mercado en el mundo de la política y de lo social: se introyecta los valores del mercado y sus criterios, pretendiendo, apenas, ponerles

algunos límites externos. Para esto, se propone que se pongan en un mismo nivel los ministerios estatales del “frente económico”, reclamando mayor autonomía para la política social, cambio de organigrama y flujo de decisiones, todo lo cual resulta superficial si la ideología de fondo en lo que respecta a la economía es compartida por las respectivas tecnocracias.

Esta argumentación no es muy distinta de la del BID, cuando hace notar del FMI y el BM que si no inician reformas sociales, las reformas económicas no podrán sustentarse por la pérdida de gobernabilidad de las sociedades “ajustadas” (BID/PNUD 1993).

Plantear la eficiencia como criterio central no cuestiona el sentido mismo de las políticas sociales. Los mismos organismos internacionales que han venido propugnando políticas asistencialistas hacen de la eficiencia su principal justificación para privatizar e inyectar en el Estado los criterios del mercado. Más allá del discurso, si no viene impulsada por fuerzas políticas democratizadoras y con otra perspectiva del desarrollo, en la práctica esa eficiencia se homologa con la del mercado capitalista. Es decir, termina reduciendo todo a una relación cuantitativa entre resultados y recursos cuantificables: la relación “beneficio/costo”. Cuando las metas son fijas, lo que interesa es garantizar el menor uso posible de recursos en aras del costo efectividad.

Así por ejemplo, la eficiencia de la enseñanza se evalúa por el porcentaje de aprobación de pruebas universales comparables y fáciles de evaluar con poco costo. Fuera queda la calidad de la educación (el logro de objetivos), lo cualitativo (las formas de socialización, los valores, las relaciones de convivencia que se van encarnando a lo largo del paso por la escuela, la satisfacción que genera el paso por la escuela), etc.

El cuantitativismo y el eficientismo conllevan una pobre concepción de la escuela para los pobres. Se habla, consecuentemente, de evaluar por resultados y por procesos.

2.3. El objeto central de la Política Social, ¿son los pobres?

En la actualidad, la pobreza se ha convertido en el centro en torno al cual se articulan propuestas y estrategias de Política Social. Los pobres ahora tienen mayor protagonismo y son un tema central de discusión y de tratamiento estratégico para los gobiernos.

En este sentido, hoy los pobres constituyen el fundamento más importante para la negociación de créditos ante organismos internacionales y, por tanto, un atractivo para generar recursos. Así, “la pobreza se politizó dentro de una lógica democrática que hizo gobernables los conflictos producidos por las desigualdades provocadas por las estrategias económicas.” (Gamboa 148:2000). Por estas razones y, sobre todo, por la magnitud que ésta ha asumido en la actualidad, hoy es habitual equiparar Política social con combate a la pobreza, aunque no sea exactamente lo mismo en su significado.

La pobreza en el país es un problema estructural enraizado en nuestro propio desarrollo, por lo tanto, no es un fenómeno coyuntural, ni circunstancial y tampoco afecta solamente a pequeños grupos específicos de “excluidos”, como se pretende hacer ver.

Habitualmente, para realizar un análisis situacional de la pobreza, se recurre a indicadores que evalúan el nivel de vida de las personas según cierto grado de satisfacción de necesidades que, en el caso nuestro, debido a las diferentes situaciones económicas, sociales y culturales, no son comparables entre regiones.

En la explicación que habitualmente se hace de la pobreza resalta la importancia de un análisis de carácter económico material, definiendo a la misma como la ausencia de recursos y empleo que asegure la satisfacción de niveles adecuados de alimentación, vivienda, educación y salud.

En las ciudades de Bolivia, cerca de un millón de personas sobrevive con menos de un dólar al día, mientras en el campo más de un millón y medio de bolivianos se codea día a día con la miseria. La desigualdad en la distribución del ingreso es evidente. Esto significa que más de dos millones y medio de bolivianos están sometidos a la extrema pobreza y viven en la miseria³.

La extrema pobreza agobia a uno de cada dos habitantes del agro y a la quinta parte de los ciudadanos residentes en las ciudades. Junto a ellos, aunque en condiciones menos extremas, también están sumidos en la pobreza cerca de 1,3 millones de bolivianos en el área urbana y otros 760 mil en el área rural. En total, se estima que el 60 por ciento de los hogares vive en condiciones de pobreza.

El diagnóstico gubernamental sostiene que “la pobreza en Bolivia es resultado combinado de factores económicos, sociales y culturales”. El informe oficial establece que, en el área urbana, el promedio de los ingresos de los pobres es de 1,6 dólares al día y, en el área rural, de 80 centavos de dólar al día.

Cerca del 10 por ciento de los hogares indigentes del área urbana no tiene ningún nivel de instrucción. En el área rural, los hogares pobres tienen 2,7 años de educación y los hogares indigentes 2,6 años.

En el ámbito laboral, considerado como el más sensible de los sectores, se observa inserciones cada vez más precarias y condiciones de trabajo degradantes cuyos protagonistas tienden a fragilizar cada vez más sus relaciones laborales (subocupación, inestabilidad, informalidad, etc.), provocando mayor exclusión social.

Habitualmente, se ha asociado la idea de que a mejor preparación corresponde una mejor posibilidad de inserción laboral, vale decir, una menor preparación condena a reproducir un círculo vicioso que reproduce la pobreza. Esta ecuación en la actualidad es de validez relativa, si consideramos que la pobreza se ha tornado más heterogénea y los pobres ahora tienen inserciones variadas en el mercado de trabajo que no necesariamente corresponden a su formación y/o calificación. Varios estudios han demostrado que esta relación no es lineal ni automática ya que, debido a la escasa dinámica del aparato productivo y la recesión en la que nuestro país está sumido, una mayor preparación no necesariamente es garantía de una mejor inserción en el mercado laboral.

Lo que sí es innegable es que hoy hay más pobres y las características de los pobres son distintas a las de los pobres de hace 20 años. Algunas de esas características son la dispersión y el aumento de la pobreza (a los “pobres crónicos” -que también se empobrecen- se suma ahora los estratos medios y medios bajos “empobrecidos”, los llamados “nuevos pobres”).

3 Estos datos han sido extractados de la Estrategia de lucha contra la pobreza del 2000. Consideramos que actualmente la situación ha empeorado.

En general, las expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida han desaparecido y más bien han sido reemplazadas por el descreimiento y la desesperanza. La cuestión de las clases medias no sólo está referida a la creciente pauperización de sus condiciones de vida sino también a la exclusión de estos sectores de las Políticas Sociales. Autores como Minujin (1992) la denominan pobreza adquirida: “es una pobreza heredada, sino adquirida como efecto de la crisis, la estabilización y el ajuste”. En efecto, esta “nueva pobreza” muestra una sociedad más segmentada, polarizada y empobrecida masivamente.

Aunque los datos descritos hacen énfasis sólo en aspectos objetivos de la pobreza, no podemos dejar de mencionar que la pobreza es también subjetiva, en tanto la conciencia de ser pobre o excluido, o tener menos de lo que tienen otros, afecta de sobre manera a esta población y este quizá es el ámbito donde más repercute la acumulación de presiones y frustraciones.

2.4. Énfasis en la participación y responsabilidad individual

Las nuevas propuestas sobre políticas tienden al fomento de la participación de los actores sociales. En efecto, acorde a las recomendaciones expresas de planificadores, políticos y estrategias de políticas, adoptadas también en nuestro país, la participación ha sido considerada un componente importante en el diseño de las políticas.

Cada vez se incentiva, se demanda y se convoca más a la participación de la sociedad civil. Para ello se ha recurrido a diversos y diferentes medios y mecanismos, buscando asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la propia sociedad.

La responsabilidad propia de cada ciudadano en las actuales propuestas de política es un aspecto que resalta. La justificación de esta demanda de responsabilidad de la población es la propia democracia, donde la libertad del individuo está vinculada a su responsabilidad frente a sí mismo y su bienestar. Esto significa que cada uno debería hacer el mayor esfuerzo posible para prevenir posibles situaciones precarias. Así la autoayuda de cada uno es importante: “Con la globalización, la autoresponsabilidad, la solidaridad y la subsidiariedad, no han cambiado en su esencia, pero sí están cambiando en cuanto a su dimensión y proporción.” (Benecke 1999:15)

Así, “las Políticas Sociales originadas en el marco del ajuste estructural se ocuparon de transformar las mentalidades y convencieron a la sociedad de que los pobres debían hacerse cargo de su pobreza, es decir, de que no la rehuyan, ni la asuman como una fatalidad inalterable” (Gamboa 2000:148). Significa esto que son los propios pobres los que deben ser actores centrales y responsables de su propio destino, hasta culpabilizarlos de su propia situación.

Esta exigencia de mayor responsabilidad individual, se contraponen sin embargo al espíritu de solidaridad y exonera al Estado de sus responsabilidades sociales, disminuyendo también la responsabilidad de las cargas sociales de las empresas; esta flexibilización deja casi en total desamparo a los trabajadores y sus familias.

Al respecto, podemos señalar que si bien es importante la participación de la población, la intervención del Estado no sólo es necesaria, sino válida y útil de manera

conjunta con la población, en tanto genera una respuesta efectiva a los verdaderos problemas sociales que enfrentamos.

Los resultados en este contexto aún son limitados, vale decir, a la población se le demanda su participación a través del voto y su participación parece concluir con su propio voto, en el mejor de los casos a través de sus organizaciones donde no tiene grandes dificultades para proponer sus demandas. En muchos casos, esta participación concluye en estos planteamientos y se diluye cuando esa población delega la demanda de sus derechos en pocas personas

2.5. ¿Centralismo o Descentralización?

Las nuevas propuestas de Política Social tienden a privilegiar las decisiones del ámbito local, para lo cual se promueve tanto la desconcentración como la descentralización; en el caso nuestro, esto se plasma en la participación popular.

Aunque no va acorde a lo establecido con el modelo vigente en nuestro país, el Estado sigue siendo en muchos casos el principal gestor de los programas sociales. Pese a la descentralización, aún desarrolla funciones con un centralismo dominante.

Significa esto que, a pesar de los cambios suscitados y la ansiada descentralización que se pretendía a nivel local en la administración de las políticas públicas, en la práctica el diseño de ejecución y desarrollo aún está concentrado en el aparato estatal, donde predomina el centralismo estatal, que financia, diseña, implementa y controla la direccionalidad de las Políticas sociales.

En efecto, pese a la vigencia de la Participación Popular y toda la lógica de funcionamiento de los municipios, el referente de la Política pública sigue siendo el gobierno. La política sigue siendo ejecutada desde el gobierno y por su aparato, configurando una pirámide escalonada de funcionarios “expertos” y políticos que direccionan las políticas.

En esta perspectiva, la decisión de la política es aún unidireccional, el Estado es el responsable de la asignación de recursos, de su administración y de las estrategias macro que tienen plena vigencia. Al respecto, debemos señalar que no estamos abogando por la descentralización o por el centralismo, ninguno de ellos es malo o bueno per se. Así, la determinación de centralizar o descentralizar no es el dilema central y por tanto ambos no deben ser considerados excluyentes, porque hay políticas que, por su naturaleza, deben ser centralizadas y otras que conviene sean descentralizadas.

2. 6. Universalismo de la oferta o focalización a ultranza

Cuando se habla de cobertura de Política Social, es falso el dilema entre universalismo y focalización. La primera, entendida como una oferta amplia abierta a toda la población, no ha existido nunca en la experiencia boliviana. Desde su inicio, la política social pública siempre ha sido selectiva y los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido los sectores instruidos, informados y más organizados corporativamente, que vivían en áreas mejor dotadas de servicios y contaban con recursos e ingresos regulares para hacer frente a sus necesidades.

Franco sugiere que las propuestas emergentes deben sustentarse en el principio de equidad, según el cual, para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes

son socioeconómicamente desiguales (discriminación positiva) y que una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias.

Al respecto, debemos añadir que las Políticas siempre han sido selectivas y ahora la tendencia es todavía de mayor selectividad, aunque siguen sin considerar un aspecto importante del capital social: la diversidad étnica de la población. En su orientación, las políticas aún tienen un carácter homogenizador, pues no consideran la diversidad y fuertes segmentaciones de clase, etnia y género.

La nueva orientación de Política Social privilegia la selectividad de la población a la que debe llegar. En este sentido, pretende focalizar e identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios, a la vez que potenciar el diseño de los programas con el objetivo de asegurar un alto impacto per-cápita en el grupo seleccionado.

En esta línea también se ubica la definición de Política Social propuesta por Benecke como “el conjunto de medidas estatales o privadas que previenen o subsanan desventajas y debilidades de un cierto grupo de la población que no puede participar en el desarrollo de la sociedad y de la economía por sus esfuerzos propios”.

Al decir de Rolando Franco, la Política Social en el pasado se preocupó de atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado y en la actualidad el esfuerzo debe centrarse en cierto tipo de población, pues la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad para solucionar autónomamente sus problemas. Esta postura restringe el rol del Estado y empleadores respecto a las obligaciones de los trabajadores y propone un esquema de focalización hacia los más pobres, sin embargo, deja de lado aquellas clases medias que, por la crisis, han visto mermados sus ingresos engrosando aunque no con las mismas características los cordones de pobreza.

Esta propuesta de focalización, ratifica la idea de mayor eficiencia, sin embargo esto por sí mismo tampoco garantiza mayor equidad.

2.7. Políticas compensatorias cortoplacistas

La referencia inmediata que tenemos de políticas contra la pobreza las caracteriza como compensatorias y cortoplacistas, esto significa que las políticas han sido pensadas para aliviar el peso generado por la propia crisis.

Desde 1985, que marca el inicio de aplicación de Políticas de Ajuste Estructural (PAE), se puso en marcha en el país programas orientados a paliar los impactos sociales provenientes de la aplicación de las medidas económicas. Así, el carácter subsidiario y de emergencia asignado a la Política Social estuvo respaldado por una orientación TRANSITORIA Y CORTOPLACISTA. En esta dimensión podemos ubicar a los programas desarrollados por los fondos FSE, FIS y FNDR.

Últimamente, programas como el PLANE están dirigidos a grupos poblacionales considerados como los más vulnerables, al modo de mecanismos de corto plazo destinados a brindar alivio temporal a la población más afectada por la crisis y las medidas de ajuste. El objetivo concreto de este plan pretende reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre a través de la creación de empleo

temporal masivo en áreas urbanas y rurales, por un lapso de 14 meses, desde noviembre del 2001 a diciembre del 2002. Ello nos permite señalar que los planes de emergencia tienen plena vigencia en la actualidad.

2.8. Ausencia de investigación e información social

Es visible la ausencia de investigación seria que fundamente el diseño de las políticas sociales, por eso éstas tienden a ser respuestas y/o acciones en un ámbito definido por un contenido más bien intuitivo, pragmático y político, consiguientemente poco fundamentadas y con escasa efectividad. En efecto, parte del fracaso de estas políticas se atribuye a esta insuficiencia, es muy poca la importancia que se le asigna a la investigación y a una lectura adecuada de la realidad social.

Los indicadores sociales generados por las instituciones tienen una tendencia prioritariamente cuantitativa (dejan de lado aspectos subjetivos y culturales importantísimos a la hora de diseñar políticas sociales) pero, además, no gozan de confiabilidad entre la población. Así, a veces vemos indicadores tan genéricos que no corresponden a algunos contextos, y datos e información oficial que no coincide con la generada por otras fuentes, lo que les resta valor para tomar decisiones oportunas de política.

De ahí la importancia no sólo del uso y organización de información de manera permanente, sino de la confiabilidad de ciertas fuentes de información sencillas y de cierta regularidad, respecto de los beneficiarios, registros de empleo, registros escolares permanentes y otras semejantes. Esto sugiere desarrollar mecanismos muy simples para clasificar a la gente de manera esencial y rápida, generando capacidades en los usuarios y actores sociales en el manejo y gestión de la información.

Esto significa que es urgente la necesidad de desarrollar mecanismos simples para generar información. Debe insistirse por tanto en un manejo más directo de la información en organizaciones locales prestadoras de servicios, por un lado, pero además garantizar la regularidad de su emisión, por otro.

Esto supone la capacidad de generar información local, revalorizarla, adoptarla y encontrar puntos de convergencia y fiabilidad con la información general, generada en instancias gubernamentales.

2.9. Dispersión y fragmentación de servicios y ausencia de seguimiento

Otra característica que ha limitado el logro de un mayor impacto de las políticas es la dispersión y fragmentación de acciones en el ámbito social. En efecto, el propio Estado boliviano brinda servicios sociales a través de una red de instituciones de manera fragmentada. En algunos casos, observamos que sobre una misma población actúan múltiples organizaciones públicas y privadas de manera fragmentada, con la consecuente duplicación de funciones y servicios, presupuesto, personal, etc.

En este marco, podemos ver en las políticas no sólo escasa coordinación e interconexión entre sectores, sino también ausencia de control y seguimiento de ellas. En el mejor de los casos, se concentra esfuerzos en la firma de convenios donde se establece buenas intenciones pero el seguimiento y control es casi nulo, por eso no se puede evaluar impactos, logros y

dificultades de éstos. La problemática se agudiza con la falta de continuidad de los funcionarios responsables de estas políticas.

Normalmente, se ignora el desempeño de los programas y planes en los que se plasma las orientaciones de Política Social. Además, habitualmente se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. En general, no se sabe si tales programas sirven o no sirven y, si sirven, se ignora cuál ha sido su contribución y en que grado se justifican. (UDAPSO 1993:1)

3. Asumir algunos desafíos

Como se ha visto, la orientación de las Políticas Sociales en el país es predominantemente indicativa, focalizada y compensatoria de la pobreza, en la perspectiva de brindar un alivio temporal y de remiendo de la legitimidad del gobierno.

Aún reconociendo que los aspectos gerenciales son importantes, consideramos que son insuficientes para encarar problemas complejos y de múltiples determinaciones, por ello, estimamos que es posible pensar en algunas alternativas de construcción de la Política Social como política pública, bajo las siguientes características:

3.1. Recuperar el Estado

Obviamente, nadie piensa recuperar un Estado benefactor, pero tampoco se trata ya de hablar de concepciones duales mecánicas de pensar que el Estado es bueno o malo en sí mismo. En el mundo actual, es imposible sostener visiones omnicomprendivas de la realidad social, toda vez que éstas reducen la complejidad y características de los problemas sociales actuales.

Aprovechando el principio estatalista presente en toda la sociedad, se debe pretender cierta autonomía institucional y la capacidad de acción efectiva del Estado. La idea es recuperar el Estado y volverlo más eficiente en la prestación de servicios sociales. Aunque todos los intentos de modernización pasan por una exigencia de eficiencia, en los hechos, en general no existe una preocupación para maximizar la utilización de recursos dirigidos al desarrollo social.

3.2. Pensar lo público extendido a la sociedad civil

Esto supone crear una alternativa posible tendente a mejorar las condiciones de vida, pensando en acciones desde el Estado y desde la sociedad civil. Esto significa que la población organizada, o sea los actores sociales, no debe ser concebida como mero objeto de las políticas públicas, o de las políticas sociales, sino como sujeto y protagonista de su construcción (GTZ. PROAS PAEP 1999). Esto supone la interacción entre actores sociales y políticos, sobrepasando las dificultades de desconfianza tradicionales entre ambos.

Cuando la Política Pública Social tiene una orientación de arriba hacia abajo tiende a ser de por sí excluyente, por lo que la necesidad de una verdadera lectura de las demandas y participación activa de la sociedad civil resulta un imperativo. Pero no se puede demandar participación de la Sociedad Civil sin diálogo entre las distintas instituciones y la sociedad civil, la que debe contar con información sobre aquello en que se pretende que dialogue y participe.

La idea es definir políticas estatales y una participación social más amplia.

3.3. Definir políticas integrales. No es posible pensar la política social sin política económica

Las Políticas Sociales, en tanto sólo se ubiquen en la mera redistribución, no serán eficaces, dada la incapacidad del modelo de gestión macroeconómica imperante para encarar los problemas sociales en su verdadera magnitud. Existe entonces la necesidad de tocar la “economía” para corregir desde adentro las causas de la polarización social.

En la medida en que las políticas públicas apunten sólo a contener o incluso a restituir cierta capacidad de consumo a los excluidos, sin reintegrarlos como trabajadores, la cuestión social será apenas controlada en sus efectos políticos inmediatos. (Coraggio 1999:27)

No hay mejor política social que una buena política económica. Esto requiere de una voluntad política que sólo se hará efectiva con una participación ciudadana real y en el marco de una democracia real.

Es generalizada la idea de que el combate a la pobreza requiere necesariamente de crecimiento económico, con creación de empleo y de políticas sociales específicas complementarias a las de economía y de empleo, que creen oportunidades para que los sectores pobres puedan insertarse productivamente en el proceso de desarrollo.

Esto significa una estrategia social que priorice la inversión en capital humano y programas que faciliten el acceso de las actividades productivas gestionadas directamente por los sectores más pobres (micro-empresa urbana y rural) a los programas regulares y servicios formales de apoyo técnico y crediticio.

Es necesario relacionar lo económico con lo social, volviendo a jerarquizar los ministerios sociales dentro de la estructura del Estado.

3.4. Generar políticas de largo plazo

La reducción de la pobreza es una tarea de largo plazo que requiere políticas económicas adecuadas, volcadas al crecimiento y la creación de oportunidades de empleo productivo, una tradición nacional de inversión en servicios sociales básicos (salud, nutrición, vivienda, educación) y programas sociales específicos dirigidos a localidades (áreas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables, donde el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que la regla.

Supone pensar en Políticas de Estado, capaces de trascender el período gubernamental.

Una estrategia de combate a la pobreza debe ser necesariamente de largo plazo y requiere un consenso nacional “amplio” en torno al tema, voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzar la estrategia y los programas sociales. Este desafío pasa también por crear programas consultando a la propia población acerca de sus necesidades, intereses y proyectos en vez de llevarle una oferta preestablecida por los técnicos.

3.5. La gerencia social no es suficiente

Kliksberg afirma que no es suficiente coordinar mejor un sistema que en esencia es asimétrico, donde la Política Social queda subordinada a la económica y sugiere que debe institucionalizarse una interacción entre ambos frentes de política de modo que permita advertir que lo social condiciona el crecimiento y no es sólo un distractor de recursos.

Hacer un análisis económico de la eficiencia de los programas sociales no modifica el sentido asistencialista, focalizador e inmediatista de las políticas sociales, tampoco cuestiona sus objetivos mismos. En el contexto de un sistema político clientelar, ello significa que

los “beneficiarios” participen con trabajo gratuito para bajar los costos públicos de los programas sociales, o que sean convocados a participar en la discusión de “sus” problemas y la gestión de sus programas en el marco de políticas ya definidas, no a definir los grandes objetivos y políticas nacionales.

Nuestra postura no es devaluar la importancia de la gerencia, sino ir más allá de ella y el objetivo de la eficiencia, o de la jerarquización de “estas políticas sociales” respecto de “estas políticas económicas” dentro del Estado. Es preciso revisar críticamente los objetivos y alcances de la Política Social y no aceptar que la única vía posible es aplicar programas de emergencia. Una propuesta alternativa debe restablecer un horizonte diferente para las políticas sociales y hacer propuestas que transformen la economía y no trabajen sólo en su superficie.

3.6. CALIFICAR MEJORES OPERADORES DE POLITICA

Los impactos de la lucha contra la pobreza no sólo son atribuibles a quienes diseñan las estrategias sino también a quienes operacionalizan las mismas, quienes debieran aportar y contribuir con una reflexión y proposiciones de manera permanente.

En el sistema clientelar en el que se ha desarrollado las acciones estatales, es habitual encontrar personas poco calificadas en el diseño de políticas, las decisiones en este marco no sólo han sido poco profesionales sino también intuitivas, observándose incoherencias entre la concepción e instrumentos. En muchas ocasiones, los funcionarios del gobierno toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre la realidad en la que quieren intervenir.

Bibliografía

ARRIAGADA, Irma

1997 El debate actual de las Políticas Sociales en América Latina. Nueva Sociedad.

BENECKE, Dieter

1999 “Política social en tiempos de globalización”. Contribuciones.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

1988 Gestión de programas sociales en América Latina. Serie Políticas Sociales, No. 25, Santiago de Chile.

CEPAL - NACIONES UNIDAS

1997 La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social.

FRANCO, Rolando

1996 Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL, No 58, Abril.

GAMBOA, Franco

2000 “Cómo las políticas sociales se someten al ajuste liberal”, En: Tinkazos, Revista boliviana de Ciencias Sociales del PIEB, No. 6, mayo

GOBIERNO NACIONAL

1999 Estrategia de combate a la pobreza. Informe preliminar.

INSTITUTO PRISMA

2000 · Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Plural Editores, La Paz.

KLIKSBERG, Bernardo

1988 ¿Cómo enfrentar la pobreza? PNUD. Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires.