

Revista de Políticas Sociales

Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (I)

Oscar Grillo

Centro de Estudios de
Políticas Sociales, UNM

Imaginemos un dibujo esquemático del ojo humano. La información visual penetra por la córnea, pasa por la pupila, luego por el cristalino y termina en la retina, donde hay células especializadas que transforman los fotones de luz en impulsos nerviosos que pasan al cerebro por el nervio óptico. En ese preciso lugar donde penetra el nervio óptico en la retina está el punto ciego. Allí no disponemos de células especializadas; hay un hueco. Esto provoca que ante nosotros haya siempre una parte del espacio que no vemos, pero no percibimos esa falta. El cerebro se encarga de rellenar el hueco de manera uniforme y no somos conscientes de ese déficit.

Todo indica, entonces, que nuestra visión no es una mera cámara fotográfica que se limita a representar punto por punto lo que tiene enfrente. Pues bien, las herramientas para el análisis de políticas sociales tampoco. No pretendo abusar de la analogía con la visión, pero me parece que algunas de las miradas corrientes y en uso “rellenan” algunos vacíos, ignorando una de las cosas más importantes que han sucedido en la Argentina desde 2003: el retorno de la política.

Ese es el objetivo de estas notas. Identificar algunos puntos ciegos en tres campos de estudio que confluyen en el análisis de las políticas sociales, y averiguar con qué están “rellenando” aquello que no pueden ver. Y por último, proponer la necesidad de una lente más amplia, panorámica, que permita dar cuenta de la circulación de individuos, organizaciones sociales, organizaciones políticas e instituciones estatales en el territorio, bajo el presupuesto de que esos procesos son extremadamente complejos y poblados de actores diversos, pero sin dudas una lente adecuada puede mejorar nuestra visión y comprensión sobre ellos.

Me propongo, específicamente, explorar los “puntos ciegos” en: a) ciertos análisis de políticas sociales, b) en algunos estudios sobre los movimientos sociales y organizaciones populares y c) en ciertas averiguaciones sobre los partidos políticos.

Dado el límite de espacio que propone esta revista –y apostando a su continuidad– ésta es la primera entrega, centrada en ciertos análisis de políticas sociales, y es razonable aclarar que el conjunto de estas notas reúne una selección muy reducida de trabajos y autores tomada de campos muy amplios y de enorme heterogeneidad interna, que requieren análisis más detallados que –nuevamente, por razones de espacio– resulta imposible desplegar aquí.

La política como exterior a la política social

Para describir esta orientación vamos a comentar dos de los numerosos trabajos de Fabián Repetto: “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social” (2009) y “Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social” (2010). En el primer caso, el analista de políticas sociales parte de destacar la importancia que tiene el marco institucional para la formulación y la gestión de la política social. Trata de especificar de “qué se habla cuando se hace referencia al marco institucional” (2009: 141), su complejidad, etcétera, y a tal fin propone una “interfaz analítica y práctica”, “apta para comprender la complejidad de lo social y operar sobre la misma”, que denomina “institucionalidad social” (2009: 143).



Atendiendo a este objetivo, el texto propone: a) demarcar el campo analítico de las instituciones, b) enmarcar el tema que le interesa desde la perspectiva general de la institucionalización política, y c) definir esa interfaz analítica llamada “institucionalidad social”. Para demarcar el campo analítico de las instituciones invoca una interpretación clásica de North (1993), que reclama atención a las reglas de juego formales e informales; allí “se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo”, dice Repetto, y añade que es en ese espacio “donde se canalizan las necesidades y demandas de los distintos sectores que conforman el espacio público” (2009: 144). No están excluidas en este panorama institucional las “identidades propias”, tampoco se excluye la posibilidad de “institucionalidades específicas” ni de “entramados institucionales parcializados”, y todo esto “se expresa y manifiesta dentro de marcos más generales, propios de la institucionalidad política”(2009: 145).

Veamos ahora el tema de los actores. Constituirse en actor-jugador del campo institucional, observa Repetto, “requiere de dotaciones importantes de poder”, especificadas en una “tabla de recursos de poder” (2009: 146). Es decir: se interesa por la formación de actores pero imponiendo el requisito de un umbral alto de poder, en vez de pensar esa instancia como un espacio fluido donde los actores se constituyen y articulan. En este contexto se refiere a “actores políticos” (2009: 145) como un conjunto más amplio que los políticos profesionales, pero no está claro si entrarían en la categoría redes informales, organizaciones populares o movimientos sociales.

Presenta un perfil de relaciones entre actores que acceden al campo constituidos, terminados y eligiendo un curso de acción, en una suerte de intervención informada y deliberada cuyo grado de racionalidad es evaluado por un tercero –en este caso el analista de políticas sociales– seguramente en relación con la coincidencia entre las percepciones atribuidas al actor y lo que de hecho existe para el analista. Propone, entonces, un trazo de actores (estables, con fuerte intencionalidad, “jugadores estratégicos”) que es coincidente con el modelo de la acción racional. Y aquí hay un problema: las explicaciones en términos de cálculos estratégicos requieren atención previa al proceso de formación del actor colectivo, porque para evaluar intereses el actor calculador tiene que partir de una identidad constituida. ¿No es éste otro umbral muy alto para los actores sociales?

En cuanto a la incidencia de los actores en políticas públicas, recomienda tener en cuenta “vasos comunicantes”, redes políticas y coaliciones que operan desde “adentro” pero también en la frontera con el “afuera” de los ámbitos de gestión. En este espacio, construido a partir de una idea difusa de institucionalidad política, el complejo escenario latinoamericano es descrito como poblado por “los poderes fácticos que crean instituciones informales [que] han crecido desmesuradamente” (2009: 149) (incluyendo los grupos económicos, los medios de comunicación y el consabido clientelismo). Para el autor ellos presentan una amenaza contra el “Estado democrático y la economía de mercado”, aunque no aclara si una u otra amenaza le parecen más preocupantes. Todo queda en la ambigüedad del concepto de governance

y en la aceptación genérica de una afirmación redundante del BID: “los efectos de las instituciones políticas sobre la formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica” (2009:149).

Como síntesis de esta red de ideas e impresiones, lo que sí queda claro es que la política no es concebida como un espacio de producción. Persiste una línea de argumentación que transmite un malestar con la política. Con la política realmente existente. “La política” se entiende en este discurso como un afuera constitutivo de los analistas de políticas sociales. Un afuera, insistimos, constitutivo, condicionante, “informal” o amenazante, por estar poblado de “poderes fácticos” y clientelismo, un afuera que ofrece más restricciones que oportunidades. Si sólo se tratara de un habitus disciplinario creado en torno a la actividad de análisis de las políticas sociales, no habría problemas; simplemente habría que tener en cuenta que existen sujetos que participan como analistas en el campo de las políticas sociales, piensan que interactúan sólo a nivel científico-hermenéutico, se atribuyen la potestad de la producción de ideas y aspiran a regular el juego, desde una posición que admite la existencia de “otros” jugadores y les propone la “coordinación” como solución de compromiso. El problema es lo que esta postura prescribe que veamos: la política como amenaza, la política como particularismo, la política como mero clientelismo.

Por último, la propuesta de la “institucionalidad social”¹ es, de todos modos, benévola y plena de corrección política: “reconocer el desafío de construir o reconstruir dicha institucionalidad de un modo que sea virtuosamente apropiada para ayudar a procesar de modo incluyente los problemas sociales, y actuar de modo progresista sobre los mismos” (2009: 151). En cualquier caso, la “institucionalidad social” es propuesta como un campo virgen donde la intervención de la política social imaginada por los analistas es constituyente.

1. Dice textualmente Repetto (2009: 153): “se interpretará la ‘institucionalidad social’ como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez que enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”.

Resulta fácil comprobar que ofertas conceptuales producidas en el mismo campo intelectual donde circula el autor citado proponen llamar a las cosas por su nombre y les resulta imprescindible una mirada detallada y desprejuiciada al sistema político partidario y su despliegue institucional. Por ejemplo, Jacint Jordana (2001a; 2001b; 2003) reclama mirar las instituciones democráticas subnacionales, sus reglas específicas, las relaciones entre las estructuras políticas de la descentralización y las reglas electorales, los incentivos que dichas reglas de juego ofrecen o no para los partidos políticos, las normas de representación y la estructura territorial del Estado y, por último, la relación entre los intereses territoriales, los partidos políticos y las reglas electorales. Ninguno de estos elementos –dice este analista catalán– “parece ser completamente determinante” (2001a: 45). Pero resulta absolutamente obvio que conforman el campo en el cual se configuran y ejecutan las políticas sociales; por lo tanto mirar y comprender la articulación entre el ámbito de lo político partidario y las políticas sociales es imprescindible, al menos como exploración que evita el recurso fácil al “malestar con la política”, que por otra parte parece que ha retornado con intensa productividad en la última década.

En su trabajo de 2010 Repetto presenta una aplicación concreta de su enfoque sobre la institucionalidad social; aborda de manera explícita un análisis de las políticas sociales en nuestro país desde 1993 hasta 2007. Lo hace en un apartado titulado “Autoridad social en la Argentina: historia de un fracaso” (que incluye el período 2003-2007). Por “autoridad social” el autor entiende en este texto una forma de estatalidad “capaz de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar” (2010: 159), idea que han incluido en los últimos años la CEPAL y el BID en su menú de recomendaciones y recetas estandarizadas para América Latina.

En este segundo texto el enfoque conceptual se presenta en una versión despojada del malestar con la política que observamos en el trabajo de 2009 y más cercano a las propuestas de Jacint Jordana que mencionáramos, en cuanto a mirar hacia el campo político y sus reglas constitutivas para comprender la hechura de las políticas sociales. Así, la idea de “institucionalidad social” se ajusta al “entramado de reglas de juego formales e informales en el cual interactúan actores ya constituidos y quienes puján por serlo, proceso que se enmarca en el espacio más general de la institucionalidad política” (2010: 174). De tal manera que en

este texto Repetto deja atrás su preocupación por “los poderes fácticos” y “el clientelismo”. Ahora se inquieta por el problema de “la baja calidad institucional” y se muestra genéricamente más permeable a contemplar “las reglas más generales del juego político (aquellas que definen cómo se distribuye y procesa el poder en una sociedad determinada, abierta a las presiones internacionales) [que] afectan de un modo fuerte y directo al entramado de reglas formales e informales (y los actores intervinientes) en el campo de lo social” (2010:156).

Sin embargo, el preconceito de que los actores-jugadores de campo de la política social son únicamente aquellos en los que el autor ve “importantes dotaciones de poder” lo lleva a hilvanar una descripción detallada de solamente algunos nodos de la institucionalidad de la política social y a ignorar otros. El entramado descrito abarca ahora la cuestión jurisdiccional, la cuestión federal, la descentralización política preexistente y los consejos federales. No falta abundante información sobre la saga de decretos, leyes y otras tomas de posiciones del Estado que afectaron a la política social durante esos años, además de la nómina de ministros y secretarios de Estado que tuvieron algo que ver en la materia. Sin embargo, no hay ninguna referencia a los actores emergentes de la conflictividad social de aquella época, tales como podrían ser los movimientos de trabajadores desocupados que formularon esas demandas que el andamiaje institucional descrito pretendió absorber. Tampoco hay ninguna referencia a los partidos políticos y su crisis descargada en el Estado, ni la producción y lectura de la crisis por parte de los organismos multilaterales de crédito comprometidos con las políticas sociales focalizadas. La imaginación del lector podrá tanto ampliar la lista de actores relevantes (organizaciones sindicales, el movimiento por los derechos humanos...), como percibir que la nómina proporcionada por Repetto es demasiado corta. Así, aunque al analizar la política social de 2003 a 2007 reconoce que “merced en gran parte al crecimiento económico, la pobreza y la indigencia han bajado significativamente, al igual que el desempleo abierto” (2010: 160), centra su análisis del período únicamente en algunos aspectos parciales de la gestión del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y en su interior en sólo algunos de los programas. Ahora sí se puede ubicar el “punto ciego”. Queda excluido del análisis todo aquello que Muñoz (2010) ha señalado como la reconfiguración

del complejo institucional del Estado en esos años: capacidad de resolver demandas sociales, garantía del Estado de Derecho, capacidad de reparación e inclusión social, principio para estructurar el campo de acción del gobierno y el resto de los actores sociales y políticos, “instrumento de promesa, pero también de resolución concreta de una serie de demandas democráticas” (2010: 218). Después de las rebeliones de 2001-2002, el Estado regresó presentado ahora como posibilidad de sutura, dispuesto a intervenir y marcar nuevas fronteras políticas e identidades (Muñoz 2010:218), pero a Repetto solamente le preocupa señalar que el funcionamiento del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales no ha sido, a su criterio, productivo (2010: 174).

Existen otras opciones conceptuales que sin dudas proponen encarar la comprensión de las políticas sociales en su entramado de juegos de actores con diferentes bases territoriales y legitimidades, que obviamente afectan todos los aspectos de la hechura de las políticas y la efectividad de su implementación (Grillo, 1999; Subirats, Grau e Iñiguez-Rueda, 2010: 61-80; Vilas, 2012).

Ese malestar con la política provoca en Repetto una comprensión restringida de la “gestión” pública en el contexto actual de cambio de la estatalidad latinoamericana, porque remite a una visión de la política (y la política social) como mera administración que en su versión extrema (y noventista) volvería innecesario todo momento político.

Vamos a proporcionar dos ejemplos de enfoques que valorizan el “momento político”. En el mejor análisis que conozco del impacto de los programas sociales descentralizados en la gestión municipal durante los 90 en Argentina, Clemente y Smulovitz (2004), con abundancia de datos y precisión teórico conceptual, trabajan en consulta con intendentes que dan cuenta de la “municipalización de la crisis más que de descentralización del Estado” (2004: 85). Analizan el impacto de los programas “descentralizados” en la gestión municipal y el incremento de las actividades de promoción y asistencia social a nivel local, especialmente por las actividades vinculadas a programas focalizados en población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Describen las “iniciativas municipales en los márgenes”, subsanando las deficiencias de los programas “enlatados”, actuando en las brechas de

la institucionalidad provincial y nacional, combinando esas fuentes de financiamiento con recursos propios, y a veces soportando la continuidad de ciertos programas frente a su intermitencia. En pugna con el mantra que insiste en la centralidad del clientelismo, las autoras dan cuenta de la una “lógica de los actores políticos” (2004: 74), de reconversión de los gobiernos municipales, que pasaron “de ser prestadores de servicios públicos a generadores y ejecutores de políticas públicas”. Las autoras sugieren que este proceso complejo “se está consolidando por interés de los propios gobiernos locales y de sus ciudadanos”, poniendo en primer plano la decisión política de gestiones municipales y sus redes partidarias. En su análisis de las políticas de salud en el Municipio de Malvinas Argentinas (Conurbano Bonaerense, Argentina), Magdalena Chiara (2012) aborda las “paradojas de la descentralización” en ese caso concreto, mediante una cuidadosa deconstrucción y sistematización de lo que llama un “dispositivo político técnico”. Nuevamente, con las herramientas teóricas adecuadas, Chiara muestra la capacidad de la política local para “leer las condiciones de implementación” (2012: 229) de las políticas de salud, diseñar respuestas capaces de aprovechar intersticios de las políticas nacionales y provinciales, además de construir legitimidad dentro y fuera de las fronteras del municipio.

Lejos de la comprensión restringida de Repetto, las tres autoras mencionadas presentan el momento político como constitutivo del aprendizaje que señalan en la identificación de los problemas, la priorización de los mismos, la generación de consensos y acuerdos alrededor de las propuestas, la búsqueda de grados posibles de autonomía en relación a los recursos propios, y la conformación de una agenda, que implica siempre negociaciones con y a través de los organismos

representativos locales, además de alianzas a través y alrededor de los niveles provinciales y nacionales. Nombrar la variedad de estos procesos con el rótulo de “problemas de coordinación” es despolitizarlos.

La comprensión del momento político es necesaria, porque si bien no garantiza mayor precisión, orienta para tener en cuenta en nuestro análisis toda la heterogeneidad de elementos que participan en los procesos y su capacidad de acción, de mediación, tomando el componente político partidario no como un dato de contexto, sino como un elemento interno, propio del proceso, que no está incorporado “arriba” ni “debajo” de las interacciones entre actores, sino añadido en todos los niveles de análisis y actores como una conexión más, alimentándose de ellos y alimentándolos (Subirats et al., 2010: 61-80). Esta afirmación no conlleva convertir cualquier análisis de políticas públicas en un estudio de maquinarias partidarias. Lo que sostengo es que la implicación de las políticas sociales en juegos territoriales del paisaje político institucional corre por andariveles que tienen que ver con ciertos sistemas de gobierno local, con ciertos sistemas de partidos, liderazgos y organizaciones, y ciertos sistemas electorales.

Para terminar con la analogía visual, no son tiempos para merecer la crítica de Sherlock Holmes a su ayudante: “Watson, usted lo ve. Sin embargo, falla al razonar sobre lo que ve. Es demasiado tímido a la hora de extraer conclusiones” (Doyle, 1892).



Bibliografía

Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (2004): “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”. En Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina. Buenos Aires: Wilson Center y IIED-AL. <http://www.trabajoydiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf>

Chiara, Magdalena (2012): “Paradojas de la descentralización en la salud en el Gran Buenos Aires, Argentina. Derroteros de la construcción de política sanitaria en un escenario local”. En revista POSTdata 17, número 2, Octubre 2012.

Doyle, Arthur Conan (1892): El carbunclo azul. <http://www.ciudadseva.com/textos/cuentos/ing/doyle/carbun.htm>

Grillo, Oscar J. (1999): “La insostenible levedad de lo local”. En La dinámica global/local. Cultura y comunicación: nuevos desafíos, compilado por Rubens Bayardo y Mónica Lacarrieu. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.

Jordana, Jacint (2001a): Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/Jordana%20INDES.pdf>

Jordana, Jacint (2001b): “La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina”. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina. <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/76/jordana.pdf>

Jordana, Jacint (2003): Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/postgrados/educacionpermanente/materialesaliven/RELACIONES%20INTERGUBERNAMENTALES%20Jordana-ponencia.doc>

Muñoz, María Antonia (2010): *Sísifo en Argentina. Orden, conflicto y sujetos políticos*. Villa María, Eduvim.

North, Douglas (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Repetto, Fabián (2009): “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”. En Gestión de la política social: conceptos y herramientas, compilado por Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio. Buenos Aires, Prometeo.

Repetto, Fabián (2010): “Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social”. En Institucionalidad social en América Latina, compilado por Rolando Franco y Miguel Székely Pardo. Santiago de Chile, CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/39214/dp-w312-Institucionalidad.pdf>

Subirats, Josep, Marc Grau y Lupicinio Íñiguez-Rueda (2010): “La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas”. En Psicología Política, número 41, 2010: 61-80. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3403437>

Vilas, Carlos M. (2012): Política Social: ¿Hacia un nuevo paradigma? <http://cmvilas.com.ar/index.php/7-novedades/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma>