

Año 1
Número 1
Verano 2015

Revista de Políticas Sociales

Eficacia de las políticas sociales para afrontar situaciones de pobreza persistente

María Claudia Belziti
Coordinadora
de la Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
claudiabelziti@gmail.com

Victoria Sverdlick
Docente de la Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
mavis1612@gmail.com

Rocío Brandariz
Docente de la Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
rochi_bz@hotmail.com

El proyecto de investigación “Factores que inciden en la eficacia de las políticas sociales para afrontar las situaciones de pobreza persistente” fue ejecutado en los años 2013-2014 en el marco de la primera convocatoria de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico de la Universidad Nacional de Moreno. Este artículo expone un primer avance de los resultados de ese proyecto, cuyo objetivo fue establecer relaciones entre los distintos modelos organizativos vigentes y las prácticas regulares de implementación de las políticas sociales, y su eficacia para la resolución de situaciones de pobreza persistente. Para ello se realizó un relevamiento en diversos municipios de la provincia de Buenos Aires seleccionados en función de diferentes características institucionales y de su población, procurando aislar aquellos factores externos a las políticas sociales que pudieran condicionar la evolución en el tiempo de la pobreza persistente, para establecer patrones institucionales y de diseño condicionantes de la eficacia de los planes y programas sectoriales para afrontar situaciones de pobreza persistente.

Para poder cumplir ese objetivo se creó un panel de informantes calificados¹ que identificaron una serie de variables a tener en cuenta para establecer tipologías de modelos organizativos y de prácticas frecuentes de ejecución de políticas sociales en la Argentina que puedan influir en su eficacia. Esos mismos informantes sirvieron para identificar municipios por sus características institucionales y demográficas. Así se estableció una matriz de variables a relevar en cada municipio. Luego se

realizaron 150 entrevistas a funcionarios, técnicos y profesionales que intervienen en políticas sociales. Finalmente se categorizaron modelos organizativos y prácticas regulares de ejecución de las políticas sociales según la percepción de los entrevistados acerca de su eficacia para afrontar las situaciones de pobreza persistente.

Antecedentes

Los estudios sobre pobreza en Argentina tienen una tradición que comienza a principios del siglo xx (Arias, 2012). A la vez, los modelos organizativos de las políticas sociales fueron reflejando diversos patrones predominantes a lo largo del tiempo, aunque existen también diferencias coyunturales entre los distintos niveles del Estado nacional, provincial o municipal y en interior de ellos (Feijoó, 2001). Si bien hay abundante producción bibliográfica descriptiva sobre la pobreza y las políticas sociales (Castronovo, 2013), los estudios que analizan la eficacia de las políticas no suelen centrarse en los aspectos institucionales –por ejemplo, en la calidad de la coordinación entre políticas sociales en el nivel municipal o barrial– sino en la pertinencia de sus objetivos o los instrumentos de planes o programas concretos.

Además, en contraste con el modelo de políticas sociales que predominó en la década de los noventa en la Argentina (Hintze, 2006), a partir del año 2002 aumentó el gasto público en políticas de transferencia de ingresos y otras políticas sociales, educativas y sanitarias (Repetto, 2014) y se implantaron subsidios de mayor magnitud y nuevas regulaciones estatales en el empleo y en precios de productos y servicios (Roffler, 2010). El resultado

1. Fueron entrevistados, entre otros: Adriana Clemente, María del Carmen Feijoó, Rubén Lo Vuolo, Néstor López, Fabián Repetto y Carlos María Vilas. También realizaron aportes conceptuales Marta Patricia Jorge y Ana Gómez. Participó en todas las etapas del proyecto María Noel Guidi López, alumna de la Licenciatura en Trabajo Social, UNM.

inmediato fue una visible disminución de los niveles de pobreza e indigencia (Feres y Villatoro, 2012). Sin embargo, con el correr de los años, las estadísticas han mostrado una persistencia en la situación de pobreza de un sector significativo de la población: los últimos datos disponibles del INDEC señalan, en el primer semestre de 2013, que el 5,4% de los habitantes del conurbano bonaerense vivía bajo la línea de pobreza y en 2010 el 19% de los hogares habitaba una casa precaria, rancho o casilla, con notables diferencias entre municipios: de acuerdo con el Censo 2010, en cinco partidos del mismo conurbano, por ejemplo, más de un cuarto de la población habitaba en viviendas sin baño con botón, cadena o mochila, mientras que en otros cuatro municipios, esta proporción no llegaba al 5%. Esta persistencia de la pobreza también se percibe en la vida cotidiana de los barrios y hogares pobres donde, en los últimos años, el sensible aumento de empleados de programas estatales y voluntarios que los recorren no logra evitar que muchos hogares sigan en una situación de pobreza persistente (Clemente, 2014), aunque hoy se encuentren en una condición mucho menos dramática que en los primeros años de la década pasada. También es preciso reconocer que sería incorrecto atribuir a las políticas sociales toda la responsabilidad con relación a la evolución de la pobreza en el tiempo.

Con frecuencia, para estudiar este tipo de problemas se utiliza un enfoque centrado en las características o en las causas de la persistencia de las situaciones de pobreza “dentro” de los hogares, tales como la distribución de recursos en el interior del hogar, la capacidad de sus miembros para generar ingresos, etcétera. En cambio, aquí se opta por poner el foco en la efectividad de las políticas sociales para así evitar evaluar su cobertura o la pertinencia de sus instrumentos.

El problema que este proyecto buscó describir y explicar es la visible insuficiencia –hasta el momento– para afrontar algunas situaciones de pobreza persistente a partir de programas que intervienen fuertemente en aspectos puntuales que influyen sobre las condiciones de pobreza de la población, y que a veces incluso llegan a presentarse bajo el supuesto de que la solución de ese problema servirá de suficiente estímulo para resolver otros (Clemente, 2012). Se intentó así analizar en qué medida este supuesto se ve desmentido en un porcentaje significativo de hogares, o más extensamente, en qué suelen fallar los programas sectoriales para afrontar la pobreza persistente.

Así como la pobreza tiene múltiples causas y manifestaciones, también es razonable imaginar que no todos los programas tienen la misma eficacia a la hora de resolver cada una de esas causas o manifestaciones –incluso hay programas sociales que no la tienen explícitamente como objetivo principal–. A la vez, es posible imaginar una hipótesis por la cual, en cada municipio, una mayor coordinación entre políticas sociales estatales –y entre ellas y las acciones de la sociedad civil– (Echebarria Ariznabarreta, 2001; Faria, 2002) puede aumentar la eficacia de cada una de las políticas, o incluso lleve a una modificación sustancial en la manera en que se formulan y ejecutan las políticas sociales (Martínez Nogueira, 2007), aunque aquí el problema metodológico para la investigación es mayúsculo: por un lado es difícil aislar relaciones causales, teniendo en cuenta que hay muchos factores explicativos de la pobreza externos al accionar del Estado, y que además hay distintos niveles y áreas del Estado interviniendo en cada barrio o municipio; por el otro, el protagonismo de los estados nacional y provincial en las políticas sociales impide hacer comparaciones de tipos de diseño organizativo, porque para todos los municipios de cada provincia las características de los programas nacionales y provinciales son una constante y no una variable. Por ello, el proyecto que aquí se presenta no buscó determinar con precisión el nivel de relevancia de alguno o de todos los eventuales factores explicativos de la eficacia de las políticas sociales, sino establecer algunas relaciones típicas entre diferentes modelos organizativos de las políticas sociales y prácticas regulares de ejecución por un lado, y por otro, su eficacia para afrontar diferentes tipos de pobreza persistente.

Estos primeros resultados del proyecto seguramente servirán para impulsar mejores diseños de políticas sociales, tanto en los niveles municipal como provincial o nacional, más adecuados a diferentes tipos de pobreza persistente. Asimismo, probablemente resulten de utilidad para la reformulación de contenidos metodológicos y de la práctica profesional de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social.

Marco conceptual

El modelo organizativo con el que se formulan y ejecutan las políticas sociales y la coordinación entre programas sectoriales tiene un doble efecto: influir en una mayor o menor eficacia de las políticas, y afectar los valores imperantes en una sociedad referidos a la pobreza. Ésta no debe ser entendida meramente como dato estadístico, sino en términos de desafiliación y de insuficiente integración social, y también a partir de formas singulares en la expresión de significados y percepciones del mundo. El dolor y el padecimiento se expresan en los cuerpos y en las formas de relación social, y cuando aquellos son atravesados por distintas problemáticas se alteran los modos de pensar la vida cotidiana y la relación con los otros (Carballeda, 2013). Esto involucra valoraciones relacionadas con experiencias anteriores de los sujetos y sus situaciones biográficamente determinadas, ya que los sujetos no pueden sustraerse de su comunidad y su cultura.

Corresponde distinguir entre la pobreza persistente, la pobreza estructural, la transmisión intergeneracional de la pobreza y la indigencia. El primer concepto remite a una situación en la cual las personas que integran un hogar permanecen en situación de pobreza durante más de una década, y particularmente cuando tras una crisis socioeconómica otros hogares logran salir de la pobreza y éste no. Si bien no existe un conjunto de indicadores convencionalmente aceptados de la pobreza persistente, puede medirse a partir de su trayectoria, sus causas (nivel de educación, discriminación, salud mental, capacitación social, etcétera) o sus manifestaciones (condiciones de la vivienda, situación ocupacional, insuficiencia de ingresos, etcétera). En cuanto a la pobreza estructural, con frecuencia se produce en los mismos hogares que la pobreza persistente, pero su rasgo característico es la presencia en el hogar de alguno de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), no su perdurabilidad, aunque cada uno de los indicadores de NBI puede estar asociado a la persistencia de la pobreza. La transmisión intergeneracional de la pobreza también suele coincidir en los hechos con las dos categorías anteriores, pero refiere no a una persistencia de la pobreza en el tiempo, sino entre padres e hijos. Por último, la indigencia es un término que se utiliza para describir la situación de un hogar que no obtiene los ingresos suficientes para alimentarse, pero nada dice respecto

de si esa condición es duradera o transitoria. Si bien es razonable suponer que los hogares indigentes son los que más persisten en la situación de pobreza, al menos desde el punto de vista teórico corresponde hacer la distinción. Claro está que con estas distinciones no se pretende invalidar otros conceptos o definiciones, sino simplemente delimitar el objetivo de esta investigación.

La crítica a la focalización de las políticas sociales en la década de los noventa llevó a revalorizar las políticas sociales universales que garantizaran un piso de ciudadanía, lo que en parte favoreció que el Estado Nacional retomara un papel central en las políticas sociales. El modelo de garantía de derechos ciudadanos y de provisión de bienes o servicios uniformes, necesarios para facilitar la masividad, se construyó sobre la idea de que gracias a las políticas universales los beneficiarios traccionarían sobre el resto de su hogar, sus vínculos cotidianos o su barrio. Sin embargo, se verifica en algunas zonas que una cantidad relativamente elevada de personas no logra beneficiarse con esa tracción porque si bien las políticas masivas alivian carencias específicas, el tipo de problemas que causan esas formas de pobreza no se ve suficientemente alterado por las políticas masivas nacionales o provinciales actuales, ni tampoco por las municipales, cuando de éstas se pretende principalmente que sigan la tendencia (y utilicen recursos) nacionales o provinciales. Esta consideración habilitaría investigar el diseño y el tipo y cantidad de bienes y servicios que deberían proveerse para poder enfrentar los diferentes tipos de pobreza persistente, pero se desechó este objetivo para este proyecto de investigación, a fin de que pudiera centrarse en los modelos organizativos y las prácticas regulares de implementación de políticas sociales. Por eso, y en acuerdo con varios de los especialistas entrevistados, el proyecto se centró en el análisis de las deficiencias concretas que los actuales diseños y prácticas tienen para superar la pobreza en general, y no tanto en una tipificación de las distintas situaciones que la originan.

Con relación a los modelos organizativos vigentes de las políticas sociales (Hintze, 2009), algunos expertos consultados postularon que las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza no lograrían ese objetivo debido a la complejidad de elementos y problemáticas que la componen. Según su diagnóstico, sería insuficiente la información que se

dispone acerca de las maneras eficaces para intervenir sobre las distintas causas de la pobreza o sobre los trayectos típicos de una situación a otra. También algunos informantes consultados cuestionaron la eficacia de las políticas actuales para abordar situaciones de pobreza persistente en poblaciones atravesadas por problemáticas sociales complejas, es decir, aquellas que abarcan una serie de problemas que se expresan de manera singular en la esfera del sujeto, lo que habilitaría a reclamar intervenciones específicas e interdisciplinarias y a plantear nuevos desafíos a las prácticas profesionales (Carballeda, 2013). Muy diferente es la posición que reclama la necesidad de diferenciar rigurosamente entre una política social integral y una multiplicidad de programas sociales con lógica asistencial.

Además, los expertos consultados acuerdan en señalar que pobreza no significa solo falta de dinero. Por ello expresan que en los diagnósticos que se realizan para diseñar políticas sociales deberían tenerse en cuenta cuestiones vinculadas con la diversidad, la territorialidad, la identidad, la desigualdad y –sobre todo– los procesos de desafiliación y desestructuración de la integración social que operan sobre los hogares pobres. Estos elementos podrían servir para construir un enfoque institucional por parte del Estado, a partir del análisis de algunas trayectorias típicas de los hogares pobres y sus experiencias con programas sociales para identificar quiénes siguen quedando afuera y así poder diseñar nuevas adecuaciones.

También los informantes consultados afirmaron la necesidad de identificar dos dimensiones fundamentales para el diseño de políticas sociales relacionadas con la pobreza persistente: a) la diversidad, que supone la posibilidad que tienen las personas de expresar su cultura y sus formas de relacionarse con otros, la existencia de diferentes singularidades, la construcción de subjetividades o incluso aspectos de salud mental; y b) la igualdad, que implica cuestiones no solo vinculadas con los ingresos de los hogares, sino con la pertenencia a la sociedad y los modos de participar en condiciones de paridad en las diferentes dimensiones de la vida social; esto supone combinar políticas de redistribución, reconocimiento y participación (Catenazzi y Chiara, 2009; Fraser, 2008), y además readequar los mecanismos de coordinación en escala para que las definiciones estratégicas se complementen con la atención de las singularidades.

Con relación a las prácticas regulares de ejecución de las políticas sociales, nuevamente surge entre los especialistas entrevistados la referencia a la necesidad de aumentar el nivel de institucionalización y de protocolización de las políticas (Repetto, 2009; Galiani, 2006), evitando las superposiciones y respondiendo a lógicas coordinadas que deberían tender a juntar y no a fragmentar. También identifican como problema el bajo nivel de profesionalización o capacitación de los recursos humanos en algunos sectores críticos, ya que es frecuente que en los lugares con mayor proporción de problemáticas sociales complejas y situaciones de pobreza persistente se empleen recursos humanos con escasa formación o con debilidad de recursos para trabajar en equipo o para intervenir. La institucionalidad requiere calificaciones continuas, abordajes especializados y una resignificación de las prácticas, pero a la vez supone recuperar un cierto esquema común de intervención entre las distintas áreas del Estado para evitar que cada ministerio use lógicas incompatibles con las del resto y potenciar las oportunidades que ciertas intervenciones generan para alcanzar objetivos que no sean únicamente sectoriales. La articulación como estrategia de intervención y de gestión implica un camino a recorrer en un horizonte definido a partir de la necesaria unificación de recursos, acciones, programas, planes y proyectos, tanto familiares como colectivos. Articular implica la modificación recíproca de determinados elementos, una línea de trabajo que se apoya en la recuperación del Estado y en la integración de las acciones en el territorio. Se hace necesario el avance hacia intervenciones que involucren varios sectores trabajando en simultáneo, dado que la integralidad en la intervención supone reconocer la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza. Algunas instituciones con frecuencia pierden de vista a los sujetos y suelen actuar como si ignoraran que nada de lo social es homogéneo ni opera de manera aislada, por lo que algunos informantes calificados plantean la necesidad de reivindicar la diferencia y la flexibilidad de las intervenciones interdisciplinarias. A la vez, se señala con frecuencia la necesidad de recuperar el principio de autoridad, en tanto significa instalar un criterio de ordenamiento y reintroducir códigos de sociabilidad. En ellos hay elementos que no son estrictamente del orden económico sino moral, de concepción del mundo o referidos a la idea de bien común.

Resumiendo las posiciones de los especialistas consultados, pueden identificarse cuatro núcleos de propuestas de reforma de políticas sociales para aumentar su eficacia ante la pobreza persistente: a) la descentralización de la formulación y la ejecución de las políticas sociales hacia los municipios (Cabrero Mendoza, 2007; Fernández Gatica y Serrano, 2005), preservando mecanismos de nivel nacional y provincial que garanticen la equidad regional y la ciudadanía a partir de un conjunto explícito de derechos y obligaciones (Cunill Grau, 2005; Jaramillo Pérez, 2004; Jordana, 2001 y 2004); b) la flexibilidad de las intervenciones, de manera tal de complementar la universalidad del acceso a ciertas prestaciones con la posibilidad de enfrentar situaciones específicas con herramientas eficaces y continuas (Gómez, 2013); c) la protección integral, que supone un funcionamiento continuo en un conjunto claramente delimitado de situaciones protocolizadas, sin baches ni derivaciones fallidas en las áreas, servicios y programas involucrados por la existencia de existencia de dificultades en la readecuación de los dispositivos institucionales (Agosto Riera, 2014); d) la definición explícita de funciones delimitadas según niveles y áreas del Estado (Székely Pardo, 2010), estableciendo sistemas de “responsabilidad nominada” que empadronen a todos los beneficiarios potenciales y determinen conjuntos de protocolos explicitados y responsables identificables ante cada tipo de problema social complejo.

Las entrevistas a funcionarios y profesionales permitieron evaluar la pertinencia y la validez de cada una de esas propuestas, así como de otras dimensiones que fueron consideradas fundamentales por los propios expertos a la hora de evaluar la eficacia de las políticas sociales, tales como la institucionalización y la coordinación (Martínez Nogueira, 2010), o la política de recursos humanos. Resumiendo tales mociones, en la investigación se identificó una serie de dimensiones de análisis que permitieron agrupar indicadores de modelos organizativos y de prácticas regulares de implementación de políticas sociales:

- institucionalización, descentralización y coordinación entre distintos niveles estatales;
- diseño, planificación y evaluación;
- capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado;
- sistemas de derivación y responsabilidad nominada;

- flexibilidad de las políticas sociales ante situaciones complejas;
- prácticas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales (dimensión solamente referida a las prácticas de implementación y no a los modelos organizativos).

Síntesis de los resultados

La encuesta fue realizada a 150 funcionarios, técnicos y profesionales que intervienen en la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales en el Estado nacional, provincial o municipal, elegidos al azar mediante un muestreo por etapas. Un primer análisis de las variables descriptivas de la muestra (aunque se encuentran en un nivel exploratorio porque la muestra no fue diseñada para este fin) permite identificar algunas de las limitaciones vinculadas con el perfil de los recursos humanos empleados en las políticas sociales:

- las personas que tienen mayor antigüedad laboral en el ámbito de las políticas sociales son quienes han realizado en mayor medida actividades de formación o capacitación específica relacionada con las políticas sociales;
- quienes trabajan en políticas de salud o educación tienen en promedio mayor antigüedad laboral en el espacio de las políticas sociales, y son quienes afirman en mayor medida que en su ámbito de trabajo existe “alto nivel de capacitación específica en el tema”, en comparación con quienes trabajan en áreas de acción social o economía social;
- si bien no existe una tendencia visible que indique mayor o menor promedio de antigüedad laboral en políticas sociales según se asciende desde el municipio a otros niveles estatales, sí se percibe claramente que el trabajo en el ámbito “barrial” está realizado por profesionales de menor antigüedad laboral. Es decir que a medida que aumenta la experiencia laboral en el ámbito de las políticas sociales, los profesionales tienden a emplearse en políticas de salud o de educación y en áreas o programas de mayor extensión territorial, que les permite salir del ámbito barrial donde se enfrenta una mayor complejidad de las situaciones de pobreza.

Evolución de la pobreza

Una serie de cuatro preguntas de la encuesta buscó analizar la percepción de los entrevistados respecto de la evolución reciente de la pobreza en el ámbito geográfico donde ellos trabajan y su opinión acerca de la eficacia que el programa, área o servicio donde se desempeñan tuvo para disminuir la pobreza.

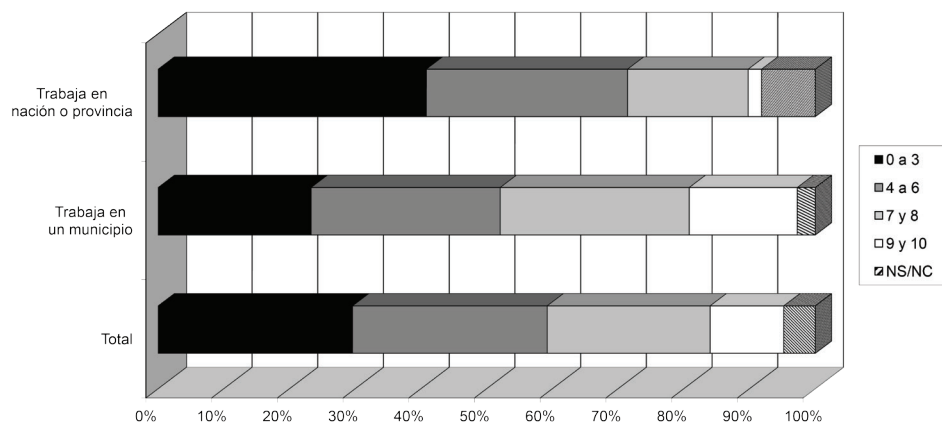
Las preguntas fueron operacionalizadas con categorías numéricas en escalas de 0 a 10, lo que permitió no solo establecer un orden de respuestas sino también someter al análisis estadístico (usando medias aritméticas, desviaciones estándar y coeficientes de correlación) segmentos muestrales más pequeños que si se ofreciera a los entrevistados responder según categorías de variables ordinales y no intervalares.

- La primera pregunta de esta serie se refiere a cómo evolucionó en los últimos cinco años la cantidad de hogares pobres según la visión de los encuestados. En tanto un 22% considera que hay más hogares pobres en el ámbito geográfico donde trabajan, un 37% estima que la cantidad de hogares pobres disminuyó en ese lapso.
- La siguiente pregunta, referida a la situación socioeconómica del

conjunto de los hogares y no solo a los pobres, muestra una visión ligeramente más positiva que la anterior. En tanto un 16% considera que esa situación empeoró en los últimos cinco años, un 37% opina que mejoró.

- La tercera pregunta consulta a los encuestados en qué medida consideran que el programa, área o servicio en el que trabajan tiene como objetivo explícito la superación de la pobreza. Mientras menos de un cuarto de los entrevistados sostienen que no está vinculado con ese objetivo, casi la mitad afirma que es su objetivo principal.
- La última pregunta de esta serie indaga sobre la percepción de los encuestados respecto de si el programa, área o servicio colaboró en los últimos años para disminuir la pobreza entre su población objetivo en el ámbito geográfico donde trabajan. Ahora el optimismo disminuye, pues casi un 30% considera que la pobreza empeoró o que el programa fue irrelevante para disminuir la pobreza, mientras el 36% sostiene que muchas personas dejaron de ser pobres gracias a la acción gubernamental.

Independientemente de si se trata o no de su objetivo, ¿en qué medida considera que ese programa, área o servicio colaboró en los últimos años para disminuir la pobreza entre su población objetivo en el ámbito geográfico donde usted trabaja?
(0 es que empeoró o fue irrelevante; 10 es que muchas personas dejaron de ser pobres)



Modelos organizativos vigentes

Las preguntas siguientes analizan cómo perciben y valoran los encuestados la vigencia de modelos organizativos en los programas, áreas o servicios donde trabajan. Nuevamente en estos casos se utilizaron escalas intervalares de 0 a 10. Los 30 indicadores fueron organizados según las dimensiones de análisis descritas *supra*.

La primera pregunta de esta serie refiere a la manera en que los encuestados perciben los modelos organizativos de las políticas sociales en las cuales trabajan:

La dimensión más destacada por los encuestados es la *flexibilidad ante situaciones complejas*. Cinco de los seis indicadores más valorados como “ciertos” son de esta dimensión:

- se dan *respuestas particularizadas* a situaciones específicas;
- se realiza un *seguimiento personalizado* de situaciones singulares;
- los técnicos y profesionales pueden tomar *decisiones en los casos especiales*;
- se registra en una *base de datos* el *seguimiento personalizado*.
- los funcionarios intermedios pueden *tomar decisiones* en los casos especiales.

La dimensión menos destacada por los encuestados es la del *diseño, planificación y evaluación*. Cuatro de los cinco indicadores más valorados como “falsos” son de esta dimensión:

- la política fue diseñada mediante una planificación concertada con actores no estatales;
- todos los organismos estatales que intervienen participaron en el diseño;
- las instituciones no estatales que intervienen participaron en el diseño;
- participan instituciones no estatales en las evaluaciones o en el control.

Otros dos indicadores de esta dimensión reciben bajos puntajes y tienden por tanto a ser considerados falsos, aunque no tanto como los señalados en la viñeta anterior:

- El presupuesto y los recursos se distribuyen territorialmente en forma visible y pública.
- Frecuentemente hay evaluaciones técnicas.

En esta dimensión sí resultan más valorados como ciertos dos indicadores, referidos a la interdisciplina del equipo de trabajo o del equipo que diseñó la política donde se desempeña laboralmente el encuestado.

La dimensión *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales recibe distintas valoraciones a la hora de evaluar la efectiva aplicación de diferentes modelos organizativos. El indicador más valorado de esta dimensión es el que plantea como cierto que la política social tiene continuidad en el tiempo: es el tercero de una lista de 30 indicadores.

Luego vienen, en los puestos 11.º, 13.º y 15.º, los siguientes indicadores de esta dimensión:

- están claramente delimitados los roles de cada nivel del Estado que interviene;
- está centralizada en el Estado nacional o provincial.
- los beneficiarios ya saben bien qué y cómo demandar.

Levemente más abajo figuran otros dos indicadores:

- es una política universal que da cobertura a toda la población;
- los derechos y la forma de garantizarlos están claramente establecidos en los procedimientos.

El último de los indicadores de esta dimensión –si se los ordena según su grado de aplicación– refiere a si todos los procedimientos están detallados por escrito.

Los indicadores de la dimensión de *capacitación y coordinación de recursos* entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado son los que mayor dispersión muestran en la consideración de los encuestados. En los puestos 9.º y 10.º están los indicadores:

- se realizan ateneos y planificaciones conjuntas de los equipos de trabajo;
- se combinan recursos humanos y equipamiento de distintas áreas de gobierno.

Otros dos indicadores de esta dimensión reciben puntajes intermedios:

- la prioridad no es sectorial sino integral entre las distintas áreas;
- los recursos humanos reciben capacitación frecuente y de calidad.

El indicador que plantea que los técnicos y profesionales reciben apoyo continuo de otras áreas tiene un bajo puntaje. Y el menos valorado de todo el listado también pertenece a esta dimensión: está planificado que los profesionales roten periódicamente entre los programas.

Por último, los indicadores referidos a la dimensión *sistemas de derivación y responsabilidad nominada* reciben también valoraciones disímiles respecto de una efectiva aplicación en las políticas sociales:

- el indicador que postula que existe una base de datos única o se cruzan las bases con otros programas recibe un alto puntaje y ocupa el octavo lugar;
- el que plantea que los beneficiarios son identificados y contactados en sus hogares recibe un puntaje intermedio.

Y son considerados en mayor medida falsos los otros dos indicadores de esta dimensión:

- cada persona u hogar está empadronado y tiene un responsable identificado;
- los beneficiarios asisten a una única oficina y de allí son derivados.

Analizando estos resultados en función del perfil profesional de los entrevistados, puede verificarse que la antigüedad laboral en el ámbito de las políticas sociales no guarda una relación directa con la valoración de los indicadores listados en esta pregunta: el orden de indicadores es muy similar según varía la antigüedad. Si existen mayores diferencias en los puntajes asignados a cada indicador según los entrevistados trabajen en un municipio o en otros niveles del Estado: quienes trabajan en el ámbito municipal asignan mayores puntajes a los indicadores de las dimensiones *flexibilidad ante situaciones complejas y capacitación y coordinación de recursos* entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado.

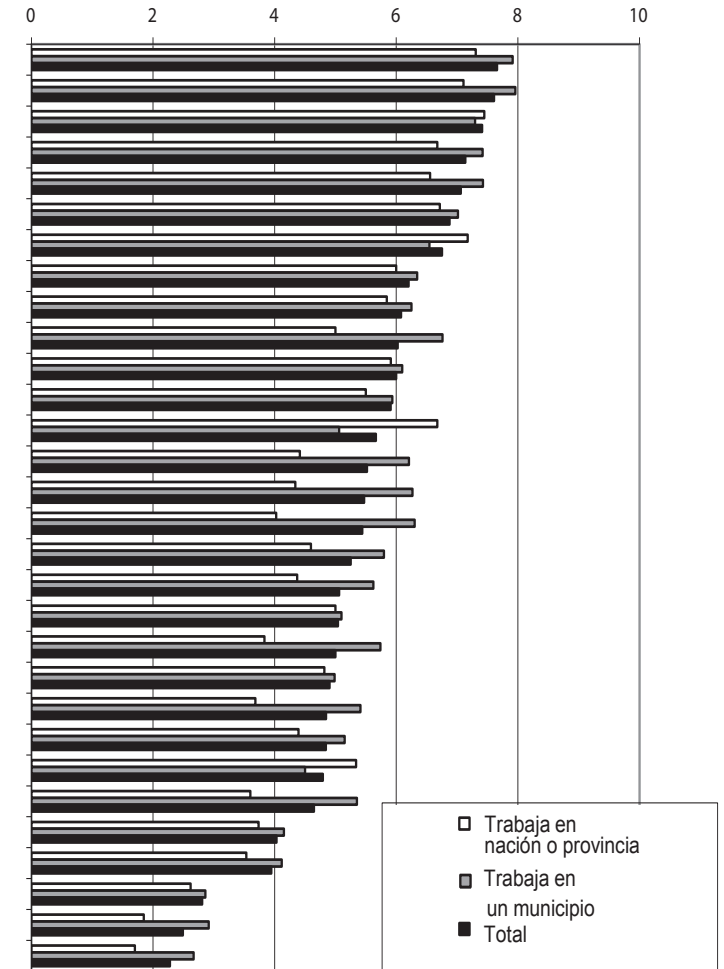
Los entrevistados que trabajan en el ámbito provincial o nacional tienden a asignar mayores puntajes a un listado breve de indicadores: la continuidad en el tiempo de la política, la interdisciplinariedad del equipo de trabajo y el hecho de que todos los procedimientos estén detallados previamente y por escrito. Sin embargo, pese a que este último indicador recibe elevado puntaje entre quienes trabajan en los niveles nacional o provincial, en esos mismos niveles se observa un bajo puntaje del indicador que establece que los beneficiarios saben bien qué y cómo demandar, lo cual estaría señalando la existencia de procedimientos que resultan claramente visibles para los profesionales pero no para la ciudadanía. Por su parte, esos entrevistados –que pertenecen a programas o servicios nacionales o provinciales– asignan comparativamente puntajes más bajos que quienes trabajan en municipios en algunos indicadores seleccionados. En particular, destaca el bajo puntaje que en el ámbito nacional o provincial se asigna a la asignación de prioridad integral entre las distintas áreas de gobierno por sobre las prioridades sectoriales, la distribución territorial del presupuesto y de los recursos en forma visible y pública, así como el indicador referido a la combinación de recursos humanos y equipamiento entre distintas áreas de gobierno.

Tomando escalas de 0 a 10, ¿cómo caracterizaría al programa, área o servicio en el que usted trabaja en cada uno de estos rubros?

Promedio de puntajes

(0 si la afirmación es completamente falsa; 10 si es completamente cierta)

Se dan respuestas particularizadas a situaciones específicas
 Se realiza un seguimiento personalizado de situaciones singulares
 Es una política con continuidad en el tiempo
 Los técnicos y profesionales pueden tomar decisiones en los casos especiales
 Se registra en una base de datos el seguimiento personalizado
 Los funcionarios intermedios pueden tomar decisiones en los casos especiales
 El equipo de trabajo es interdisciplinario
 Existe una base de datos única o se cruzan las bases con otros programas
 Se realizan ateneos y planificaciones conjuntas de los equipos de trabajo
 Se combinan recursos humanos y equipamiento de distintas áreas de gobierno
 Están claramente delimitados los roles de cada nivel del Estado que interviene
 Su diseño fue realizado por un equipo interdisciplinario
 Está centralizada en el Estado Nacional o Provincial
 Los beneficiarios son identificados y contactados en sus hogares
 Los beneficiarios ya saben bien qué y cómo demandar
 La prioridad no es sectorial sino integral entre las distintas áreas
 Los recursos humanos reciben capacitación frecuente y de calidad
 Es una política universal que da cobertura a toda la población
 Los derechos y la forma de garantizarlos están claramente establecidos en los procedimientos
 El presupuesto y los recursos se distribuyen territorialmente en forma visible y pública
 Frecuentemente hay evaluaciones técnicas
 Cada persona u hogar está empadronado y tiene un responsable identificado
 Los técnicos y profesionales reciben apoyo continuo de otras áreas
 Todos los procedimientos están detallados por escrito
 Los beneficiarios asisten a una única oficina y de allí son derivados
 Fue diseñado mediante una planificación concertada con actores no estatales
 Todos los organismos estatales que intervienen participaron en el diseño
 Las instituciones no estatales que intervienen participaron en el diseño
 Participan instituciones no estatales en las evaluaciones o en el control
 Está planificado que los profesionales roten periódicamente entre los programas



La otra pregunta referida a los modelos organizativos releva la opinión de los encuestados acerca de la eficacia que tiene cada uno de los indicadores para superar la pobreza en la zona geográfica donde desempeña su trabajo. En principio, el orden de las medias de los puntajes asignados a este listado de indicadores es bastante similar al orden de características de las políticas sociales donde trabajan los encuestados, lo cual indicaría una elevada conformidad respecto de estas políticas. De todas formas, el promedio general de los puntajes de la eficacia supera en por lo menos dos puntos al de los puntajes que describen los programas, lo cual indicaría *a priori* una opinión generalizada acerca de la necesidad de profundizar las características que las políticas actualmente tienen para poder enfrentar las situaciones de pobreza persistente. Pero además, cuando el puntaje asignado a la eficacia estimada de un indicador es muy superior al puntaje que describe ese indicador como característico de las políticas sociales, presumiblemente se estaría ante el caso de una demanda de cambio en el modelo organizativo, siempre y cuando se asuma que la pobreza persistente es un objetivo de las políticas sociales.

El indicador que más puntaje obtuvo fue el que postula que si *el equipo de trabajo es interdisciplinario*, aumenta la eficacia de las políticas sociales para superar la pobreza. De todas formas, no conformaría un importante “reclamo de cambio”, ya que ese mismo indicador ocupaba el séptimo lugar como cualidad de las políticas sociales vigentes.

En general se observa una mayor demanda en los indicadores que conforman la dimensión *diseño, planificación y evaluación*: todos los indicadores de esta dimensión suben en la segunda escala, la que permite estimar la percepción de su eficacia para superar la pobreza, aunque, salvo el señalado en la viñeta anterior, no ocupan los primeros lugares en la escala de “eficacia”.

También se observa una tendencia a valorar muy positivamente la eficacia de la dimensión que contiene los indicadores de *flexibilidad de las políticas sociales ante situaciones complejas*, que es, en opinión de los encuestados, una cualidad efectiva de las políticas actualmente vigentes.

Los indicadores de la dimensión de *capacitación y coordinación de recursos* entre áreas de un mismo nivel del Estado ocupan asimismo posiciones más altas en comparación con la escala de funcionamiento real de las políticas, y destaca especialmente el indicador relacionado con la capacitación de los recursos humanos, que se ubica en el tercer lugar en la escala de eficacia para combatir la pobreza.

La dimensión referida a la *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales, si bien ocupa un lugar central en la bibliografía específica sobre políticas sociales, en la consideración de los encuestados se instala en los lugares inferiores si lo que se juzga es su eficacia para combatir la pobreza.

Por último, la dimensión que agrupa los indicadores referidos a los *sistemas de derivación y responsabilidad nominada* también recibe escasa atención por parte de los encuestados a la hora de juzgar su eficacia para combatir la pobreza, aunque aumenta su valoración entre los entrevistados con mayor antigüedad laboral.

Prácticas regulares de implementación de políticas sociales

Las tres preguntas siguientes analizan cómo perciben y valoran los encuestados las prácticas regulares de implementación de políticas sociales con relación a su eficacia para superar la pobreza persistente. Nuevamente en estos casos se utilizaron escalas intervalares de 0 a 10 para valorar 21 indicadores.

La primera pregunta de esta serie refiere a la manera en que los encuestados perciben la existencia de las prácticas listadas en indicadores en las políticas sociales en las cuales trabajan. En primer lugar, hay una ligera diferencia entre el promedio de puntajes asignados a la existencia de prácticas regulares de implementación y los puntajes de los indicadores de los modelos organizativos. Dado que la mayor parte de estas prácticas son negativas para la consecución de los objetivos de las políticas sociales, el menor promedio indicaría entonces que los encuestados entienden que son

poco frecuentes, o bien tienen razones para evitar informar su existencia ante los investigadores. Abundaría a favor de esta última interpretación los relativamente bajos promedios que obtuvieron los indicadores de la dimensión que engloba algunas de las *prácticas que distorsionan los objetivos* de las políticas sociales. Incluso el más bajo de los puntajes lo obtuvo el indicador que describe la exigencia a los beneficiarios de contraprestaciones no estipuladas en las normas, que ha insumido toneladas de papel para libros especializados y artículos periodísticos.

En forma *a priori* poco consistente con las preguntas anteriores, aquí la práctica más frecuente que perciben los encuestados es que las formalidades burocráticas dificultan la respuesta a contingencias frecuentes, pues, como ya se vio, la flexibilidad ante situaciones complejas es la dimensión con mayores puntajes en la descripción de los modelos organizativos vigentes. Además, también en la dimensión *diseño, planificación y evaluación* un indicador relacionado con el de la viñeta anterior recibe bajo puntaje: es el que establece que la práctica obliga a desconocer las reglas de los programas por inadecuadas. Una posible interpretación de la distancia en los puntajes entre estos dos últimos indicadores podría ser la siguiente; las formalidades burocráticas son un obstáculo frecuente para la práctica profesional en las políticas sociales, pero no por eso se desconocen con frecuencia las reglas de los programas: la redacción del indicador no permite diferenciar si lo que no suele ocurrir es si las reglas son incumplidas o si son inadecuadas. En esta misma dimensión sí destaca el otro indicador incluido en la encuesta: las prioridades se fijan en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo.

En cuanto a las prácticas que involucran la dimensión *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales, dos de los indicadores reciben altos puntajes:

- falta coordinación concreta entre distintos niveles del Estado;
- hay variaciones frecuentes en la disponibilidad de recursos.

Pero también pertenecen a esa dimensión dos de los indicadores con menores puntajes, lo cual indicaría que son episodios poco frecuentes:

- en algunos momentos críticos se interrumpe la actividad;

- se delegan funciones en instituciones no estatales sin requisitos mínimos de calidad.

Los indicadores de la dimensión *coordinación de recursos entre distintas áreas* de un mismo nivel del Estado ocupan el tercer lugar en las respuestas de los entrevistados. El indicador de esta dimensión que más puntaje obtuvo fue la falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal.

En cuanto a la caracterización de las prácticas regulares de implementación en función del perfil profesional o de los lugares de trabajo de los entrevistados, se observa que los entrevistados con menor antigüedad laboral –recuérdese que, de acuerdo con los datos de esta misma investigación, la baja antigüedad laboral está asociada al trabajo en barrios– otorgan mayores puntajes a las siguientes prácticas:

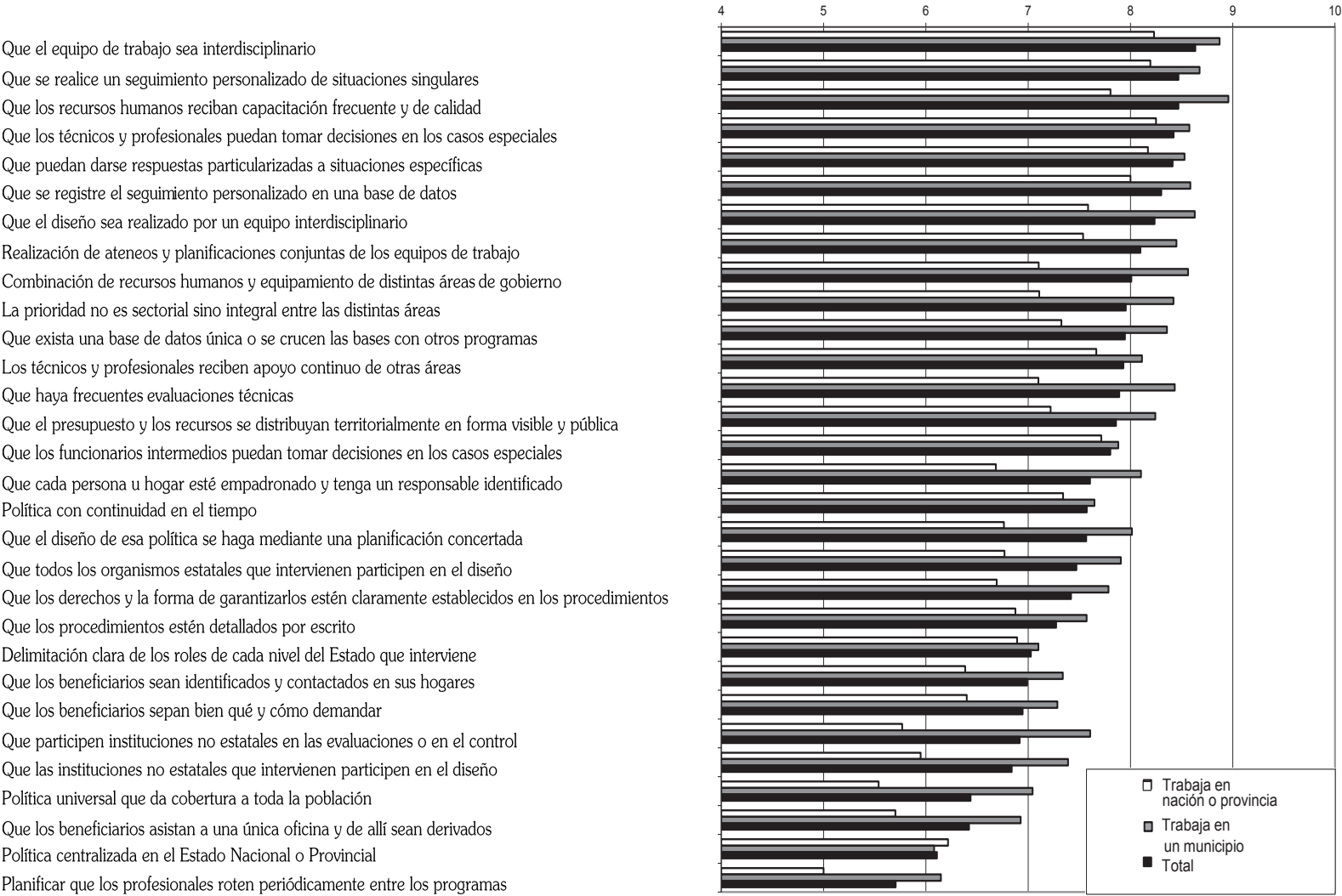
- en algunos momentos críticos se interrumpe la actividad;
- hay poca continuidad en los equipos de trabajo;
- se contrata personal no capacitado o no especializado;
- las prioridades se fijan en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo.

Hay pocas variaciones en la caracterización de prácticas regulares de implementación según los entrevistados trabajen en el ámbito municipal, provincial o nacional, aunque quienes trabajan en municipios asignan en promedio valores menores que los indicadores listados, lo que indicaría una menor frecuencia o una menor disposición para informar acerca de su existencia.

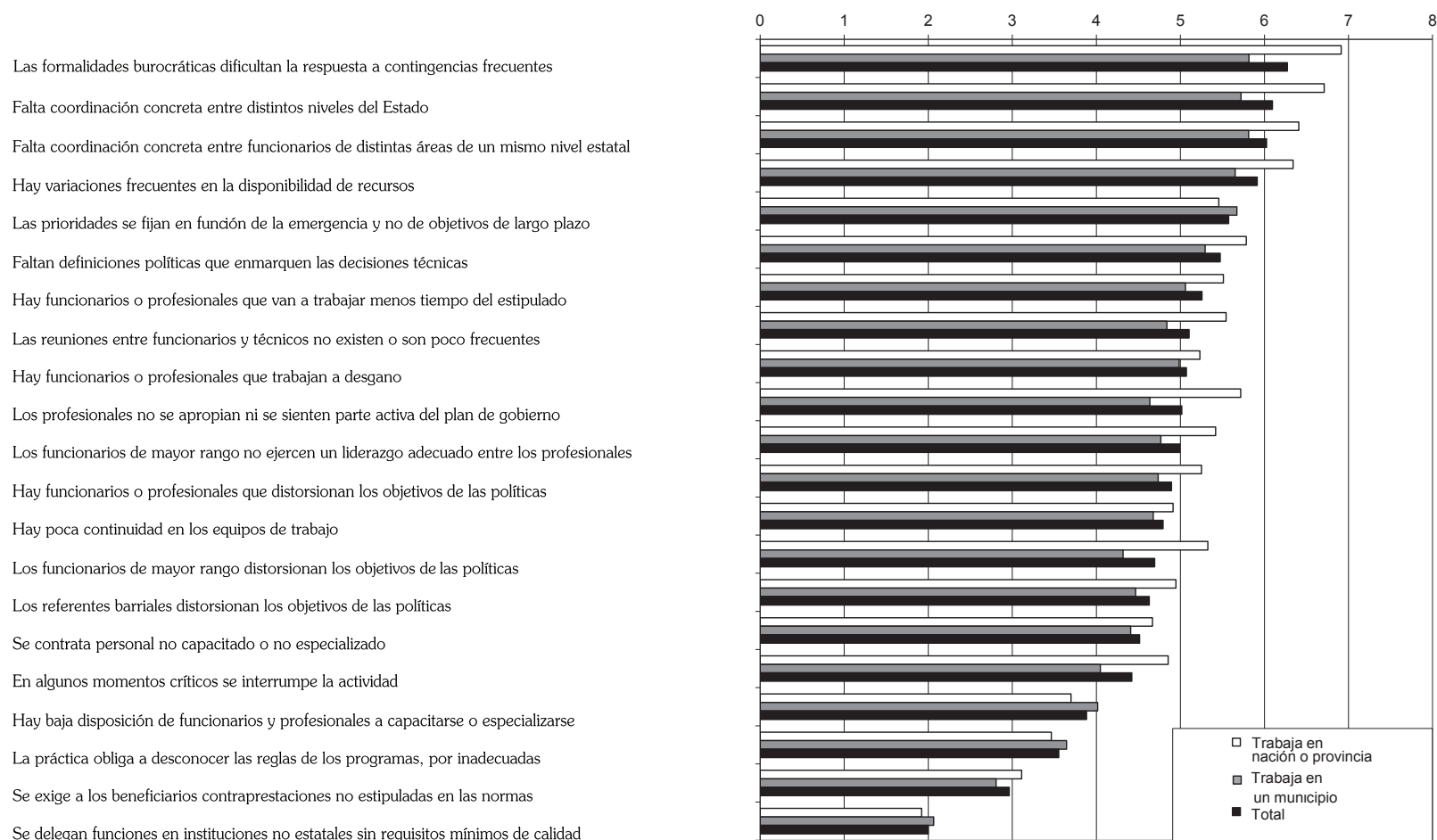
En cuanto al área de acción, los entrevistados que trabajan en acción social o economía social asignan mayores puntajes a la existencia de las siguientes prácticas, todos indicadores de la dimensión *capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas* de un mismo nivel del Estado:

- hay funcionarios o profesionales que van a trabajar menos tiempo del estipulado;
- hay funcionarios o profesionales que trabajan a desgano;
- hay poca continuidad en los equipos de trabajo.

¿Cómo evaluaría la eficacia de cada uno de esos rubros para superar la pobreza en su zona geográfica? Promedio de puntajes
(0 es muy poco eficaz; 10 es muy eficaz)



¿Cómo calificaría al programa o servicio en el que usted trabaja en cada una de estas prácticas? Promedio de puntajes
(0 si la afirmación es completamente falsa; 10 si es completamente cierta)



Por su parte, quienes trabajan en áreas de salud o educación asignan mayores puntajes a las siguientes prácticas, todas referidas al liderazgo de los niveles de decisión política:

- los funcionarios de mayor rango distorsionan los objetivos de las políticas;
- los funcionarios de mayor rango no ejercen un liderazgo adecuado entre los profesionales;
- faltan definiciones políticas que enmarquen las decisiones técnicas.

La segunda pregunta de este apartado toma los mismos indicadores de la pregunta anterior, pero en lugar de averiguar acerca de su existencia, consulta a los encuestados la manera en que evalúan la importancia de cada una de esas prácticas para explicar eventuales dificultades en la eficacia del programa, área o servicio para superar la pobreza en la zona geográfica en que trabajan. Es decir, si en la primera pregunta se les consultaba por la eventual existencia de estas prácticas, en la segunda se les pregunta por la gravedad que podrían tener para impedir resolver las situaciones de pobreza. En este caso, al tratarse de prácticas “negativas”, las diferencias de orden entre los mismos indicadores de esta pregunta y la anterior no indicarían una “demanda de cambio”, sino que más bien el orden asignado a cada indicador en esta pregunta significa en sí la prioridad que se le da a la necesidad de cambiar esa situación.

La *dimensión diseño, planificación y evaluación* contiene dos indicadores, uno ocupa el primero y el otro el último lugar. El que ocupa el primer lugar es el que las prioridades se fijen en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo. También ocupan los extremos los indicadores de las *prácticas que distorsionan los objetivos* de las políticas sociales: los indicadores con mayores puntajes son aquellos por los cuales funcionarios o profesionales distorsionan los objetivos de las políticas. Si bien en los hechos estos indicadores no parecen ser muy frecuentes por el bajo puntaje que obtuvieron en la pregunta anterior, los encuestados le asignan gran importancia a la hora de explicar la falta de eficacia de las políticas sociales para superar la pobreza.

En la *dimensión capacitación y coordinación* de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado también ocupa un lugar elevado la

falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal. En esta dimensión existen también otros indicadores que obtienen un puntaje intermedio, con muy escasa diferencia de puntaje entre unos y otros.

Por último, los indicadores de la dimensión *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales también reciben puntajes muy disímiles en esta pregunta. El que obtiene mayor puntaje es el que postula la gravedad que tendría la falta de coordinación concreta entre distintos niveles del Estado.

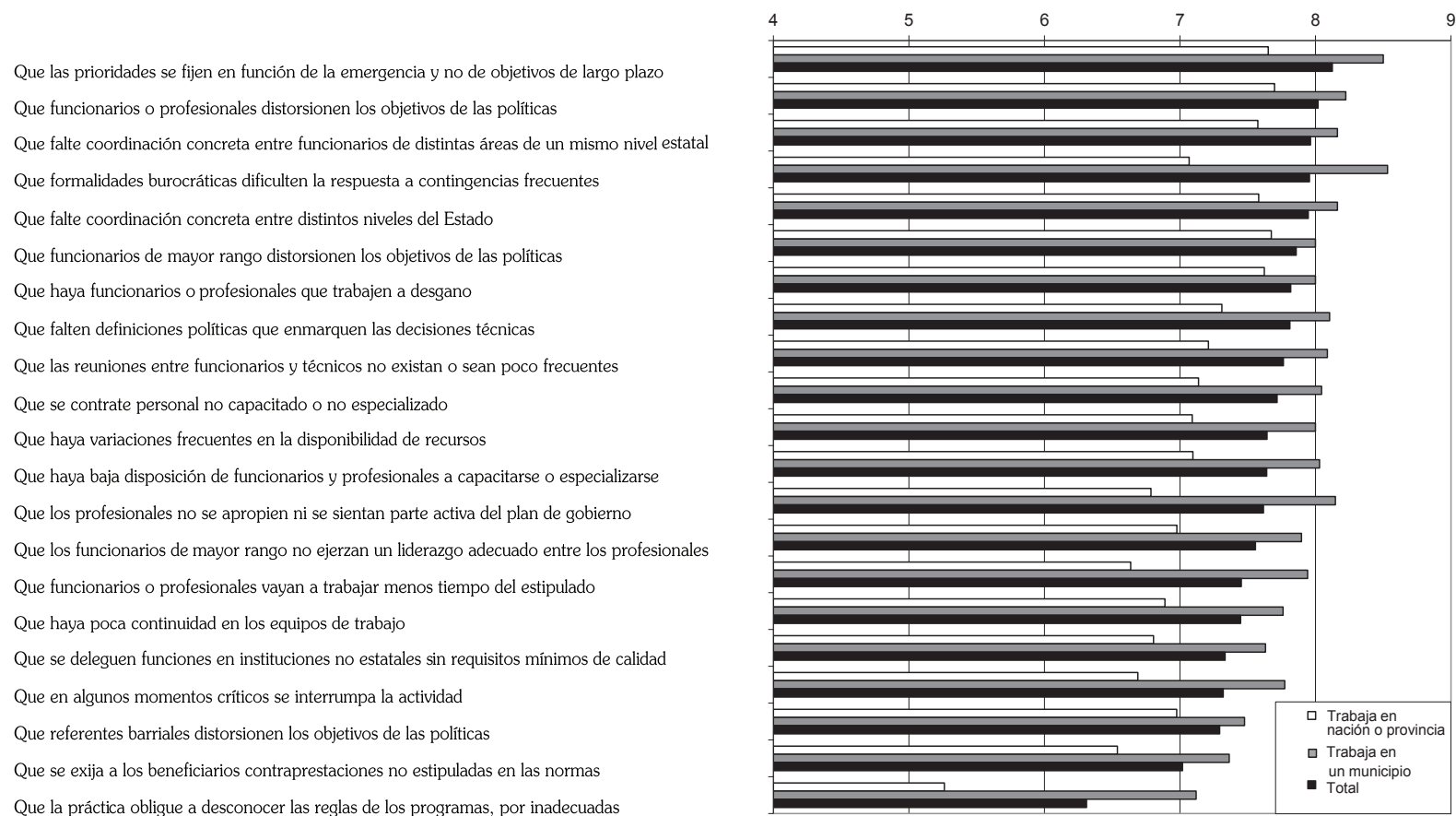
Las diferencias entre puntajes referidos a los indicadores de esta segunda pregunta según el perfil profesional o laboral de los entrevistados permiten inferir que los entrevistados con mayor experiencia laboral en el ámbito de las políticas sociales le asignan mayor importancia que el resto al que se deleguen funciones en instituciones no estatales sin requisitos mínimos de calidad. Por su parte, quienes tienen menor antigüedad –nuevamente, recuérdese que trabajan en mayor medida en los barrios– resaltan los siguientes indicadores:

- que la práctica obligue a desconocer las reglas de los programas, por inadecuadas;
- que referentes barriales distorsionen los objetivos de las políticas;
- que formalidades burocráticas dificulten la respuesta a contingencias frecuentes;
- que haya variaciones frecuentes en la disponibilidad de recursos.

A diferencia de la pregunta anterior, en la que los entrevistados que trabajan en municipios asignaban menores puntajes a la frecuencia de las prácticas regulares de implementación, en esta pregunta asignan en promedio puntajes muy superiores, lo que indica que asignan mayor importancia a las prácticas que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. En particular, asignan mayores puntajes especialmente a los siguientes indicadores:

- que la práctica obligue a desconocer las reglas de los programas, por inadecuadas;

¿Cómo evaluaría la importancia de cada una de esas prácticas para explicar eventuales dificultades en la eficacia del programa, área o servicio en que usted trabaja para superar la pobreza en su zona geográfica? Promedio de puntajes
(0 es nada importante; 10 es muy importante)



- que formalidades burocráticas dificulten la respuesta a contingencias frecuentes;
- que los profesionales no se apropien ni se sientan parte activa del plan de gobierno;
- que funcionarios o profesionales vayan a trabajar menos tiempo del estipulado.

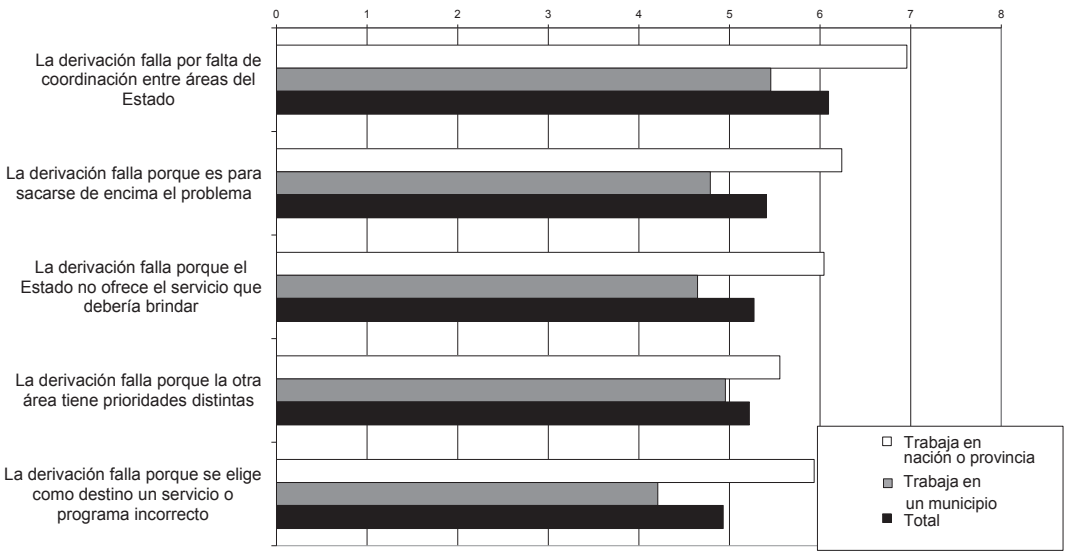
La última pregunta de este apartado remite específicamente a un aspecto de las prácticas que resulta de especial interés, debido precisamente a la importancia que se le asigna a la flexibilidad de respuesta ante situaciones complejas. Se les preguntó a los encuestados con qué frecuencia consideran que ocurre que personas o familias con un problema específico son derivadas en forma fallida en cada una de las cinco situaciones listadas. Los promedios de puntajes asignados a cada indicador arrojaron el siguiente orden:

- la derivación falla por falta de coordinación entre áreas del Estado;
- la derivación falla porque solo se quiere sacar de encima el problema;
- la derivación falla porque el Estado no ofrece el servicio que debería brindar;
- la derivación falla porque la otra área tiene prioridades distintas;
- la derivación falla porque se elige como destino un servicio o programa incorrecto.

Si bien existe poca distancia entre los promedios consignados, si se comparan los puntajes asignados en esta pregunta con los de la primera pregunta de este apartado se confirma la importancia que tienen los sistemas de coordinación en el interior de un mismo nivel estatal.

Quienes trabajan en el ámbito municipal otorgan puntajes muy inferiores de la frecuencia de derivaciones fallidas que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. Algo similar ocurre entre quienes trabajan en

¿Con qué frecuencia usted considera que ocurre que personas o familias con un problema específico son derivadas en forma fallida en cada una de las siguientes situaciones? Promedio de puntajes (0 es que nunca ocurre; 10 que ocurre muy frecuentemente)



áreas de acción social o economía social: otorgan menores puntajes a la frecuencia de fallos en las derivaciones, especialmente en lo que refiere a la falla debida a que “el Estado no ofrece el servicio que debería brindar”.

Descentralización de las políticas sociales

La siguiente pregunta del cuestionario estaba orientada a evaluar la opinión de los encuestados respecto de la municipalización de las políticas sociales. Esta pregunta también utilizó una escala numérica, al igual que las anteriores. El análisis de los resultados permitió establecer que solo el 1% de los entrevistados afirma que un mayor protagonismo de los municipios en el diseño de las políticas sociales podría ser perjudicial en términos de eficacia para resolver las situaciones de pobreza persistente, mientras que el 82% sostiene que el mayor protagonismo sería favorable para ese objetivo.

Los entrevistados con mayor antigüedad en el ámbito de las políticas sociales y quienes lo hacen en áreas de salud o educación asignan mayor importancia a la eficacia de la descentralización para resolver las situaciones de pobreza persistente. También lo hacen quienes trabajan en el ámbito municipal, aunque es importante destacar que la valoración de la eficacia de la descentralización también es elevada entre quienes trabajan en el nivel nacional o provincial.

Rasgos específicos de la persistencia de la pobreza

La última de las preguntas precodificadas consultó a los funcionarios, técnicos y profesionales encuestados en qué situaciones perciben que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres.

Las frecuencias con que fueron mencionadas las distintas opciones indican claramente un predominio de situaciones que no están asociadas a grandes inversiones de largo plazo, ya que las cuatro opciones que mayores porcentajes obtuvieron fueron:

- adicciones;
- personas sin redes de apoyo;
- salud mental;
- vínculos familiares conflictivos.

Si bien estos cuatro primeros problemas no son exclusivos para una política “flexible”, queda claro que su resolución exige una reformulación de la orfandad presupuestaria de las políticas sociales municipales que requieren profesionales calificados y que mantengan estrategias de intervención de mediano plazo, pues todas ellas requieren conformar un lazo de confianza entre los profesionales que intervienen y los destinatarios. Recién a partir del quinto lugar aparecen problemas que exigen grandes inversiones de largo plazo:

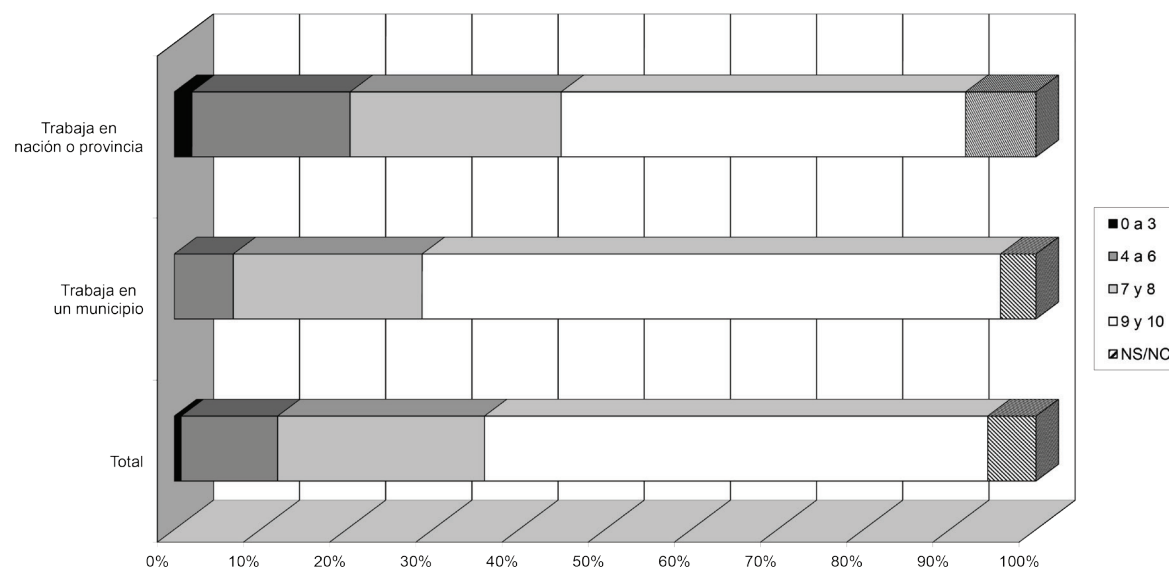
- viviendas muy precarias;
- baja calificación laboral;
- bajo nivel educativo.

Un tercer grupo de problemas está asociado a la necesidad de reformular las políticas que consagran derechos ciudadanos:

- conflicto con la ley penal;
- personas sin documentos;
- dificultades para reclamar por derechos;

Existen fuertes diferencias en la valoración de inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres, según el perfil profesional o laboral de los entrevistados. Quienes tienen mayor antigüedad laboral en políticas sociales asignan mayor importancia a las adicciones y las “diferencias culturales”, mientras que quienes trabajan en el ámbito de las políticas sociales hace menos de cinco años les otorgan mayor importancia a los problemas de salud mental y a la precariedad de las viviendas. Por su parte, quienes trabajan en programas o servicios municipales otorgan mayor relevancia a los problemas vinculados con la

¿En qué medida considera que un mayor protagonismo de los municipios en el diseño de las políticas sociales podría ayudar a que aumente su eficacia para resolver las situaciones de pobreza persistente?
(0 es que sería perjudicial; 10 que sería muy favorable)



salud mental y las adicciones que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. Por último, quienes trabajan en áreas de acción social o economía social asignan mayor importancia a la existencia de personas sin documentos y de hogares con jefa mujer, mientras que quienes lo hacen en el ámbito de la salud o la educación resaltan en mayor medida las cuestiones referidas a la salud mental y las diferencias culturales.

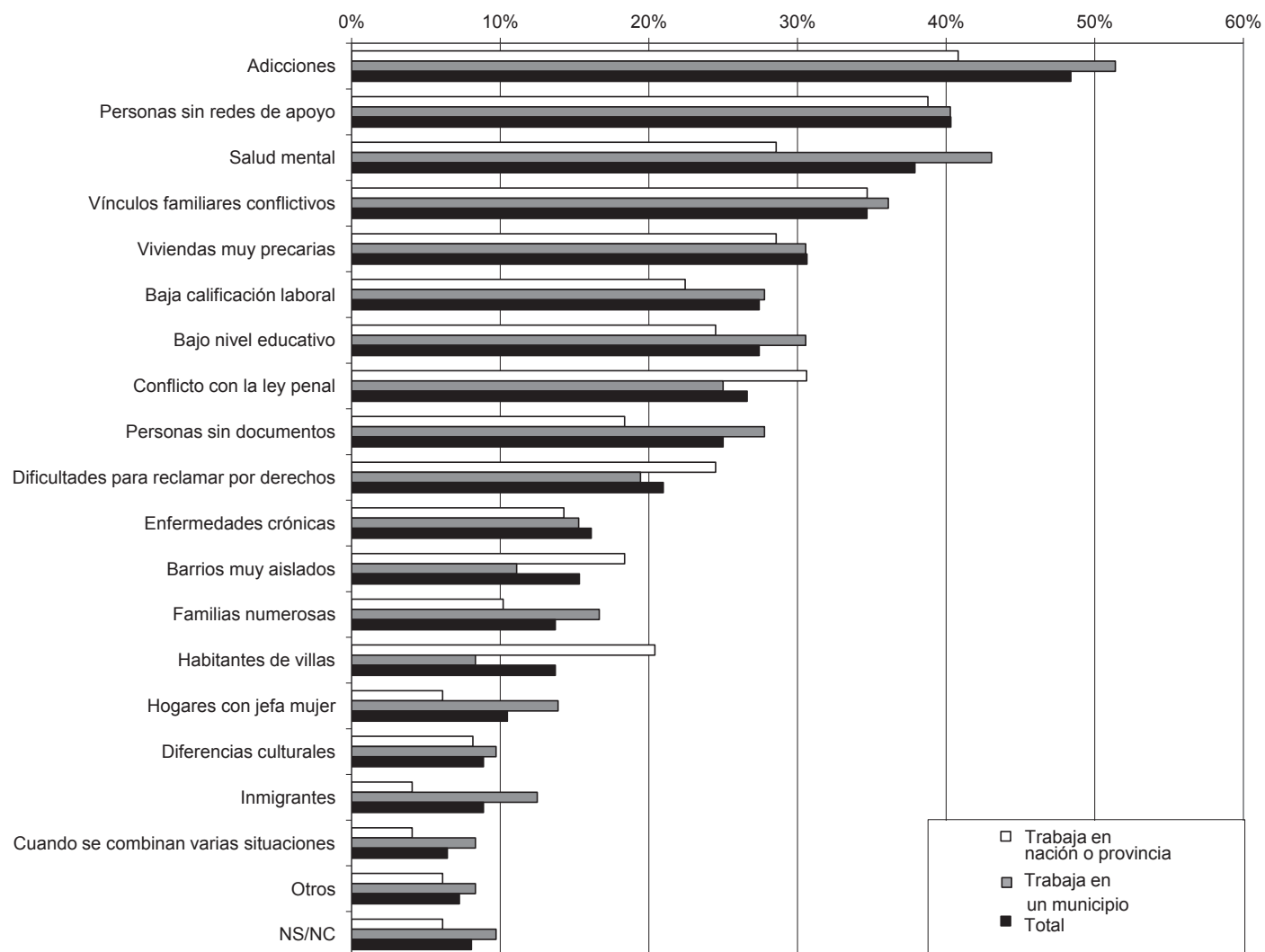
Desafíos para el análisis

La reformulación de las políticas sociales en la última década tuvo un sentido general tendiente a una universalización que sirvió en buena medida para resolver situaciones de pobreza en millones de hogares, conforme lo demuestran los índices de pobreza menos favorables. Sin embargo, con todo lo positivo que esto implica para el conjunto, fue

necesaria una readecuación de las políticas sociales para poder dar respuesta a las situaciones de aquellos hogares que no pudieron beneficiarse de las reformas para poder salir de la pobreza. El proyecto de investigación cuyos primeros resultados aquí se presentan da cuenta de la percepción que tienen acerca de la eficacia de esa readecuación los profesionales y funcionarios que trabajan cotidianamente en la implementación de políticas sociales. A la vez, estos datos pueden contrastarse con la visión de los especialistas y la bibliografía académica sobre las políticas sociales, y también sirven para revisar la validez de algunos de los discursos con mayor difusión en los medios masivos de comunicación. Este análisis procura entonces valorar la pertinencia de impulsar algunas reformas en las políticas sociales para superar la pobreza persistente.

El proyecto de investigación se centró en dos de los aspectos centrales referidos a posibles estrategias de reforma de las políticas sociales: los modelos organizativos vigentes y las prácticas regulares de implemen-

¿En qué situaciones percibe que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres?



tación. Quedaron por tanto fuera del análisis otras dos cuestiones que podrían resultar indudablemente pertinentes a la hora de evaluar la eficacia de las políticas públicas para resolver las situaciones de pobreza persistente: 1) los objetivos que tales políticas asumen explícitamente y los métodos concretos que implementan para alcanzarlos; 2) los recursos presupuestarios y humanos que se asignan para cumplir tales objetivos, ambos indudablemente relacionados con el nivel de cobertura y los criterios de selección de beneficiarios. Este recorte no responde a una consideración acerca de la relevancia de cada ámbito de discusión, sino que procura producir conocimientos acerca de algunas referencias que no están siendo suficientemente priorizadas en algunos de los debates más difundidos sobre las formas de superar la pobreza.

La pobreza persistente no es solo falta de dinero. En la planificación de políticas sociales se debe tener en cuenta la diversidad, la identidad, la territorialidad y las desigualdades que devienen en desintegración social. A la vez, se requiere tomar en cuenta las formas singulares de construcción de vínculos sociales que se reproducen de generación en generación, donde hay una particular mirada hacia el otro en el interior de las familias, en los barrios y en la sociedad en su conjunto. Esos vínculos y esas miradas no pueden ser consideradas eficazmente mediante contactos esporádicos con profesionales muchas veces principiantes, con inserciones laborales inestables y mal remuneradas.

Los funcionarios, técnicos y profesionales encuestados identifican situaciones en las que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres. Las frecuencias con que fueron mencionadas las distintas opciones indican claramente una predominancia de situaciones que no están asociadas con grandes inversiones de largo plazo, ya que las cuatro opciones que mayores porcentajes obtuvieron fueron adicciones, personas sin redes de apoyo, salud mental y vínculos familiares conflictivos. Si bien estos cuatro primeros problemas no son exclusivos de una política “flexible”, queda claro que su resolución exige una reformulación de la orfandad presupuestaria de las políticas sociales municipales, y en particular la asignación presupuestaria preferencial a profesionales que trabajan en los barrios con problemas sociales complejos que necesitan profesionales calificados y que mantengan estrategias de intervención de mediano y largo plazo, pues

todas ellas requieren conformar un lazo de confianza entre los profesionales que intervienen y los destinatarios. Lo que es necesario revertir la situación de las poblaciones más relegadas y con problemas sociales más complejos, que son las que tienen mayores dificultades de acceso, o tienen acceso a las profesiones con menor capacitación y peor remuneración, o reciben respuestas de instituciones públicas débiles y degradadas.

Algunos de los especialistas consultados identifican la necesidad de diferenciar rigurosamente entre una política social integral y una multiplicidad de programas sociales con lógica asistencial.

Se han identificado cuatro núcleos de propuestas de reforma de políticas sociales para aumentar su eficacia ante la pobreza persistente: a) la descentralización de la formulación y la ejecución de las políticas sociales hacia los municipios, preservando mecanismos de nivel nacional y provincial que garanticen la equidad regional y la ciudadanía a partir de un conjunto explícito de derechos y obligaciones; b) la flexibilidad de las intervenciones, de manera tal de complementar la universalidad del acceso a ciertas prestaciones con la posibilidad de enfrentar situaciones específicas con herramientas eficaces y continuas; c) la protección integral, que supone un funcionamiento continuo en un conjunto claramente delimitado de situaciones que ameritan las intervenciones, sin baches ni derivaciones fallidas en las áreas, servicios y programas involucrados; d) la definición explícita de funciones delimitadas según niveles y áreas del Estado, estableciendo sistemas de “responsabilidad nominada” que empadronen a todos los beneficiarios potenciales y establezcan conjuntos de protocolos explicitados y responsables identificables ante cada tipo de problema social complejo.

La primera de las propuestas, la *descentralización del diseño de las políticas sociales* en los municipios, tiene indudable respaldo en la valoración de los funcionarios y profesionales entrevistados, incluso entre quienes no trabajan en el ámbito municipal, sino en áreas, programas o servicios del Estado nacional o provincial.

La *flexibilidad de las intervenciones*, que estaría asociada a una estrategia de descentralización, concita un indudable respaldo entre los entrevistados, especialmente porque consideran que resultan eficaces

para superar la pobreza el seguimiento personalizado de situaciones singulares, la posibilidad de tomar decisiones de técnicos y profesionales en algunos casos especiales y dar respuestas particularizadas ante situaciones específicas. A la vez, los entrevistados agregan que si bien a veces hay flexibilidad para decidir e intervenir sobre situaciones complejas, luego hay dificultades institucionales que interfieren en la posibilidad de realizar intervenciones profesionales precisas y a tiempo.

Además, se resalta la importancia de un seguimiento personalizado de las intervenciones en bases de datos, que no siempre existen o a veces no están razonablemente diseñadas para facilitar ese seguimiento. Si bien esto último no necesariamente indica flexibilidad, sí constituye un insumo indispensable para racionalizar intervenciones flexibles. A la vez, entre las prácticas regulares de implementación de políticas sociales, una de las más resaltadas es el hecho de que a veces las formalidades burocráticas dificultan la respuesta a contingencias frecuentes.

La propuesta de *protección integral* es otro de los desafíos de indudable relevancia para las políticas sociales: si bien los problemas de derivaciones fallidas no fueron considerados demasiado frecuentes por parte de los entrevistados, sí se resaltaron especialmente aspectos organizacionales de las políticas sociales que tienen incidencia en la posibilidad de superar la pobreza, entre otros, la continuidad en el tiempo de las políticas implementadas y la interdisciplinariedad de los equipos de trabajo y de los que diseñan las políticas.

Por último, la propuesta de *protocolizar y nominalizar las responsabilidades de cada nivel del Estado* es uno de los aspectos que más espacio ocupa en la bibliografía especializada. Sin embargo, si bien no parece despertar especial interés en los entrevistados como vía de solución, sí resulta relevante si se analizan sus opiniones acerca de la importancia de algunas prácticas regulares de implementación para explicar dificultades en la eficacia para superar la pobreza de los programas, áreas o servicios en los que trabajan los propios entrevistados; entre otros, que las prioridades se fijen en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo, la falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal y entre distintos niveles del Estado.

Los propios funcionarios y profesionales entrevistados destacaron la relevancia de otros indicadores de modelos organizativos a la hora de juzgar su eficacia para superar la pobreza persistente: la capacitación y coordinación de recursos (especialmente de recursos humanos) entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado es una dimensión cuyos indicadores resultaron especialmente resaltados por los entrevistados, así como la realización de controles y evaluaciones técnicas, la participación de organizaciones comunitarias y que el presupuesto y los recursos se distribuyan territorialmente en forma visible y pública.

Entre las prácticas regulares de implementación también resultan subrayadas aquellas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales, especialmente cuando son funcionarios quienes llevan adelante esas desviaciones.

Otro aspecto que merece destacarse en la interpretación de los resultados es la pertinencia de las prácticas regulares de implementación a la hora de desvirtuar los méritos de la aplicación de modelos organizativos considerados eficaces: la distorsión de los objetivos, la fijación de prioridades en la permanente emergencia, la falta de coordinación dentro del propio Estado, las rigideces burocráticas, la relativamente baja calificación o disposición de los profesionales, etcétera, pueden dar por tierra con las mejores intenciones. En ese sentido, la indudable necesidad de asignar mayor presupuesto público para poder dar respuestas profesionales flexibles que sirvan para superar las situaciones de pobreza persistente, debe ir acompañada no solo de una reformulación de los modelos organizativos sino también de las herramientas que permitan morigerar esas prácticas reformulando las normas, readecuando los incentivos, reorganizando las instituciones públicas y los sistemas de intervención para que puedan reflejar una imagen de coherencia y sistematicidad, creando y fortaleciendo espacios de concertación que permitan impulsar y sublimar valores que orienten la acción de los agentes estatales e impulsando cambios en las correlaciones de fuerza entre los distintos actores estatales o de la sociedad civil, favoreciendo la emergencia de nuevos actores, reforzando los recursos de algunos de ellos y vulnerando la capacidad de resistir los cambios o recortando las atribuciones que otorgan un poder excesivamente discrecional a otros actores.

Existen otros aspectos que fueron resaltados por los entrevistados por fuera de las categorías y propuestas mencionadas: por ejemplo, se advierte que algunas políticas sociales presentan dificultades para traccionar y modificar situaciones de profundas desigualdades sociales, porque hay equipos de trabajo reducidos en personal, por cobertura insuficiente para padecimientos crónicos, por falta de regularidad en la provisión de recursos o por dificultades de acceso de poblaciones relegadas, aisladas, con dificultades para llegar “al centro”.

Durante la ejecución de este proyecto se percibió largamente la necesidad de asignar mayores recursos a la producción de conocimientos acerca de la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente, y en particular en un área de relativa vacancia en Trabajo Social referido al diseño y ejecución de estrategias de intervención profesional que permitan un abordaje integral y eficaz de la pobreza.

Bibliografía

- Agosto Riera, Gabriela (2014): “Redes de Protección Social las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo”. En *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.
- Arias, Ana Josefina (2012): *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007): *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México, CIDE.
- Carballeda, Alfredo Juan Manuel (2013): *La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica*. Buenos Aires, Espacio.
- Castronovo, Raquel (2013): “Algunos interrogantes sobre las políticas sociales en el marco de los cambios de paradigmas en el campo de las políticas públicas”. En Raquel Castronovo, coordinadora: *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. Buenos Aires, Eudeba.
- Catenazzi, Andrea y Magdalena Chiara (2009): “La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización”. En Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio, organizadoras: *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo.
- Clemente, Adriana (2012): “Pobreza persistente. Una problemática poco explorada”. En *Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales*. Buenos Aires, Eudeba.
- (2014): “Sobre la pobreza persistente, su caracterización y abordaje”. En *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.
- Cunill Grau, Nuria (2005): “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2001): “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”. En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.
- Faria, Vilmar E. (2002): “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”. En *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, número 77.
- Feijoó, María del Carmen (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Feres, Juan Carlos y Pablo Villatoro (2012): *La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Fernández Gatica, Ignacia y Claudia Serrano (2005): “Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza”. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.
- Fraser, Nancy (2008): *Escalas de justicia*. Barcelona, Herder.
- Galiani, Sebastián (2006): *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gómez, Ana (2013): “¿Nuevos problemas o respuestas viejas?”. En M. Cecilia Testa, compiladora: *Trabajo Social y territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Buenos Aires, Espacio.
- Hintze, Jorge (2009): “Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas”. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Obra citada.

Hintze, Susana (2006): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio.

Jaramillo Pérez, Iván (2004): “La nueva descentralización y su impacto en las relaciones intergubernamentales”. En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre de 2004.

Jordana, Jacint (2001): *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington, Estados Unidos, BID.

— (2004): “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”. En Ricard Goma y Jacint Jordana, editores: *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, CIDOB.

Martínez Nogueira, Roberto (2007): “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En Juan Carlos Cortázar Velarde, editor: *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, Estados Unidos, BID.

— (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*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.

Repetto, Fabián (2009): “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Obra citada.

— (2014): “Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos”. En Carlos H. Acuña, compilador: *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Roffler, Erika (2010): “Gasto público y política alimentaria”. En Adriana Clemente, coordinadora: *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires, Espacio.

Székely Pardo, Miguel (2010): “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina”. En Rolando Franco y Miguel Székely Pardo, coordinadores: *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.