

Año 4
Número 5
Invierno 2017

Revista de Políticas Sociales

Prioridades para un abordaje integral de la pobreza persistente

Jorge Gustavo Torres,
M. Victoria Sverdlick
y Rocío Brandariz

Docentes de la Licenciatura
en Trabajo Social,
UNM

licgustavotorres@yahoo.com.ar,
mavis1612@gmail.com,
rochi_bz@hotmail.com

Las referencias conceptuales realizadas en el artículo “Estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente” incluido en este mismo número de la Revista de Políticas Sociales permitieron identificar posibles prioridades para incrementar la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente, cuya validez fue evaluada en un trabajo de campo de un proyecto de investigación ejecutado en la Universidad Nacional de Moreno durante los años 2015 y 2016.¹ Las seis prioridades allí establecidas son: a) derecho a la asistencia social profesional; b) jerarquización de profesionales que trabajan en el “último eslabón” de las políticas sociales; c) asistencia personalizada y continua; d) capacitación específica de profesionales ante situaciones complejas y desarrollo de redes de servicios accesorios y de apoyo; e) protocolización de las intervenciones profesionales y las derivaciones entre servicios, incorporando una planificación de los recursos insumidos para poder garantizar derechos sociales; f) prevención de formas de padecimiento evitable provocado por las propias instituciones o servicios estatales.

En el marco de ese proyecto se realizaron entrevistas a funcionarios y profesionales que trabajan en instituciones estatales del Gran Buenos Aires que intervienen en la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales orientadas a la pobreza, y a personas que integran hogares con pobreza persistente. Previamente se creó un panel de informantes calificados que identificaron la relevancia de dimensiones, variables e

indicadores a tener en cuenta para operacionalizar los objetivos de conocimiento establecidos. Esos mismos informantes sirvieron para priorizar áreas gubernamentales, programas, servicios y establecimientos donde se realizaron estudios de caso.

Las entrevistas permitieron evaluar la pertinencia de las prioridades analizadas en el marco conceptual. En primer lugar, a los funcionarios y profesionales se les solicitó su opinión acerca de cuáles consideran que son los *principales factores que explican la eficacia o ineficacia de las políticas para resolver las situaciones de pobreza persistente*. El propósito principal de esta pregunta es analizar las distintas visiones que sobre el tema tienen *a priori* los profesionales que trabajan en políticas orientadas a la pobreza persistente, sin la influencia que luego generarían las preguntas que estructuran el cuestionario. En las respuestas, como era de esperar, hubo tanto referencias a las posibilidades de mejorar la eficacia de las políticas como críticas a los defectos que actualmente la limitan.

Factores explicativos de la eficacia de las políticas sociales

Algunas de las respuestas de los profesionales resaltan cuestiones referidas al diseño de las políticas, señalando la importancia de la *combinación de las estrategias de corto plazo con las de mediano y largo plazo*, para permitir una mayor continuidad en el tiempo de las políticas, a lo que debe sumarse la necesidad de realizar un *seguimiento continuo de los equipos* que sostienen las políticas “con su cuerpo”. Además, algunos entrevistados destacan la necesidad de vincular la planificación con la selección de los actores que ejecutan las políticas: en palabras de uno

1. Este artículo ha sido elaborado en base a los resultados del trabajo de campo del proyecto de investigación “Aportes para el diseño y ejecución de estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente” dirigido por Bibiana Travi y Claudia Belziti, y ejecutado durante los años 2015 y 2016 en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno, que fue seleccionado y subsidiado en el marco de la Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la UNM. También participaron en el proyecto Mariano Fontela y María Noel Guidi López.

de ellos, “para que una política pública sea efectiva tiene que *partir de un buen diagnóstico* y del conocimiento del lugar donde va a implementarse, tiene que *estar razonablemente planificada*, y tiene que establecer una *buen estrategia de comunicación* para que involucre la participación popular en su desarrollo, para que la gente esté dentro de la acción y no sean simplemente espectadores. Pero además deben *elegirse bien los actores* para llevarla adelante, que tienen que tener al menos dos características: *saber lo que hacen y tener convicción y amor* por lo que hacen. Esta segunda cuestión se menciona demasiado poco cuando se analiza el trabajo en el Estado, pero es fundamental para que las políticas tengan continuidad”. A la vez, la *participación en los espacios de redes de los barrios* hace que los referentes conozcan a los profesionales que trabajan en las políticas y que éstos puedan potenciar su eficacia contando con los recursos locales. Las redes pueden generar sinergia entre el Estado, los equipos barriales y las organizaciones territoriales. Ello supone involucrar como factor explicativo de la eficacia a la comunicación: “la gente tiene que saber qué estamos pensando para ellos”.

Algunos entrevistados afirman que la eficacia de las políticas orientadas a la pobreza persistente depende de que el diseño permita combinar los aspectos técnicos de la gestión con las cuestiones referidas a la construcción de poder político en el territorio: “*lo técnico y lo político tiene que ir de la mano*, no tienen que ser dos cosas separadas. Eso genera desencuentros, porque muchos trabajadores sociales dicen que vienen a trabajar y nada más”. Varios entrevistados entienden que la eficacia de una política pública depende en parte de que *el trabajador comprenda claramente cuál es su objetivo*, partiendo de indicadores de base, conociendo el escenario y el perfil poblacional, revisando los diagnósticos y buscando indicadores locales que den cuenta de la realidad. Ello además obliga a combinar una mayor institucionalización de las prácticas con una razonable flexibilidad en los modelos de gestión, porque “hay tiempos que los marca el territorio”. Por otro lado, se requiere “claridad organizacional”, especialmente respecto a las incumbencias de cada organización, evitando que las distintas áreas de gobierno segmenten al sujeto en lugar de *verlo como un sujeto integral*. Ello en parte podría deberse a una mala formulación de los objetivos de ciertas políticas, que se concentran en “ver quién le da más a la gente que en cómo le cambia la vida”.

Por otra parte, algunas de las respuestas relevadas en el trabajo de campo exponen que un factor clave de la eficacia está en la *política de recursos humanos*. En particular, además de la evidente escasez de profesionales en casi todos los ámbitos de las políticas orientadas a la superación de la pobreza, se señala la necesidad de orientar los incentivos para que los mejores recursos estén en el territorio y trabajen directamente con la población, los actores locales y las instituciones, y a la vez para suscitar estabilidad laboral en los equipos de trabajo. Algunos entrevistados también señalan la necesidad de comprender que los profesionales por sí mismos no modifican la realidad concreta de un barrio: deben estar distribuidos de forma distinta según cuál sea la situación, pensando los problemas a partir de lo que están viviendo los hogares con pobreza persistente, ya que estas situaciones “requieren de un trabajo artesanal situado en el territorio”. Además de incentivos, se menciona la necesidad de realizar *capacitaciones y supervisiones* de manera periódica, de asignar mayores recursos para *los profesionales de apoyo* que asistan a los que se encuentran en el territorio, y de evitar las intervenciones unipersonales en los casos de mayor complejidad: “nosotros empezamos a pensar el trabajo en dupla. Esto fue producto de que las trabajadoras sociales se sentían muy solas ante intervenciones de mucha complejidad, imposibilitadas de avanzar y con frecuente sensación de angustia. La dupla permite pensarse con otros y ampliar la mirada”.

En cuanto a los factores que explican la ineficacia, varios entrevistados señalan de diferentes maneras los problemas que genera la *desarticulación* entre las acciones del Estado en un mismo territorio, y entre las del Estado y otras instituciones: “se instalan los programas, pero desde el Estado no se acompañan los procesos de construcción de esos programas en el territorio”. El efecto es una menor eficacia, porque requiere un compromiso personal ineludible: “una política social que atiende en forma directa y que no se relaciona, ni interactúa, ni entrama en la red comunitaria donde la persona está, no es eficaz. Porque en general las personas tienen que ligar, y las que no lo están es muy difícil que salgan. La relación que más frecuentemente se genera es de dependencia. La política es ineficaz si no acciona con los otros actores que están en esa comunidad”.

A la vez, la falta de articulación se origina en cierta *rigidez institucional* inadecuada para el tratamiento de situaciones complejas: “la ley prevé que exista un sistema de protección de los derechos del niño, pero en



la realidad eso no está. Por lo general las instituciones son rígidas. La articulación supone poner en juego las distintas competencias para dar una resolución concreta a determinados problemas. En la práctica no pasa eso, y la articulación depende de quién la plantea: la gente se tiene que acomodar a la lógica de las instituciones”. Pero esa rigidez también se vincula a la existencia en muchas áreas de programas “enlatados” que no son flexibles en respuesta a las diferencias barriales o regionales. En teoría, los derechos deberían ser rígidos y los programas flexibles, y en la práctica suele ocurrir exactamente lo contrario, lo que obviamente desdibuja la noción de derechos. Además, la rigidez no solamente puede generar una menor efectividad de las políticas, sino que con frecuencia afecta las oportunidades de acceso para amplios sectores de la población con pobreza persistente.

En la visión de los entrevistados, otro factor explicativo de la ineficacia está vinculado a los procesos de toma de decisiones en el Estado: “a veces es *muy apurada la toma de decisiones* para llevar a cabo una política. Ese apuro se puede dar por presiones de la comunidad, por presiones del contexto o por presiones internas. Y en el apuro por resolver puede haber un mal diagnóstico, no tomarse en cuenta alguna variable, o un mal diseño”. Pero a la vez se debe tener en cuenta que la articulación obliga a compatibilizar modelos institucionales muy diferentes:

“los diseños no se condicen con los procedimientos que tenemos en el nivel municipal, ni con los recursos humanos”. Ello suele ocurrir porque no hay suficiente *vinculación entre quienes diseñan y quienes ejecutan la política*. Esa falta de conjunción se agrava porque los tiempos se desacoplan: “las dificultades más serias provienen de la diferencia entre los tiempos institucionales y los tiempos territoriales. Algunas lógicas institucionales generan *tensiones* porque no conciben que el abordaje sobre la pobreza siempre es con otros. Hay muchos recursos que hacen lo mismo y pocos que piensan el circuito integral. Por una parte hay puntos de superposición en las tareas y por otra agujeros negros en la atención. Y las organizaciones que se superponen generan tensiones entre sí. Falta una perspectiva general de ordenamiento de recursos”.

Integralidad y eficacia de la política social

Las dimensiones que componen una concepción integral de la política social –desarrolladas en el artículo precedente– fueron expuestas a la consideración de los profesionales y técnicos entrevistados. La mayor

parte de las respuestas coincidieron con los postulados ya detallados arriba, aunque algunos entrevistados señalaron algunas dimensiones o características más.

En primer lugar, se señala la necesidad de un enfoque que abarque la complejidad, no solamente en el diseño de las políticas, sino también en la intervención profesional: “en este municipio hay una mirada compleja de la situación. La persona no es violencia de género. Si no tengo una *mirada compleja y completa de la persona*, hago una intervención paliativa”. También la integralidad supone combinar la asistencia social y la promoción, haciendo incluso “asistencias desde una perspectiva promocional”. La falta de visión sobre este tema lleva muchas veces a que se ocupen los puestos sin una perspectiva promocional: “ponen a cualquiera en ese lugar, que solamente administre los recursos y no piense más que en eso”.

Otra dimensión fundamental de la integralidad reside en la necesidad de *compatibilizar los diseños de las políticas con las intervenciones en el territorio*, en parte debido a que algunos municipios no cambiaron suficientemente sus enfoques focalizados a partir de la masividad que asumieron algunas políticas sociales nacionales o provinciales, y por la mirada profesional sectorizada: “el campo del Trabajo Social no es un colectivo, son diez taxis. Están totalmente divididas la mirada sobre las políticas sociales y la mirada sobre la intervención”. Esto afecta directamente la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente: “hay que volver a pensar el rol de los actores y sus intereses para poder con esos núcleos de persistencia de pobreza. A esos núcleos los ha atravesado una subjetividad que no tiene que ver solamente con los recursos, sino también con la trayectoria de vida. Hay una subjetividad que los atravesó y está instalada, y por más recursos que se distribuyan, por más tarjetas que se entreguen, falta una transversalidad, porque esa subjetividad no se rompe con políticas que no contemplen a otros actores barriales, comunitarios o profesionales que puedan ir armándola hacia otro lugar. Los discursos que hoy escucho consisten en querer calificarlos como pobres. No se rompió esa relación con el Estado: explicamos que tienen derechos, pero tiene que haber actores que se junten para reorientar esa subjetividad y ubique a las personas en otros lugares”.

La integralidad supone además desarrollar y articular “*segundas líneas*” que asistan y garanticen la continuidad de la asistencia luego de la “primera escucha”. Eso supone también “poder escuchar voces diferentes para poder pensar cosas en conjunto”. Esas voces no son únicamente las de los diferentes actores públicos y comunitarios, sino también las de los propios demandantes de asistencia: “a veces el punto de entrada del sujeto no es el mismo que el de quienes se vinculan con él, muchas veces ni siquiera es el campo específico que trabajamos”. Por eso resulta determinante incorporar la manera en que los sujetos plantean sus problemas, en lugar de analizar las situaciones únicamente a partir de los recursos disponibles.

Asimismo, los entrevistados, si bien señalan la importancia de que exista la suficiente flexibilidad en los diseños de las políticas para que los profesionales puedan tomar decisiones ante situaciones complejas, también destacan la necesidad de *que existan decisiones políticas* que enmarquen y respalden las decisiones de los cuadros técnicos: “las líneas verticales de mando son necesarias”. Esto vale tanto para la relación entre los actores que trabajan en el territorio y los que conducen las áreas de gestión, como para la relación entre las áreas de decisión de la política social y las de mayor responsabilidad en la conducción del Estado. Eso permite que exista un “interés común” que evite la lucha por el protagonismo y que impida que los actores “lleguen a la mesa con un interés propio que no es común”.

Otro aspecto decisivo referido a la integralidad es la posibilidad de *superar las barreras jurisdiccionales* entre Nación, Provincia y municipios. El aumento de la presencia del Estado Nacional en los barrios ocurrido a partir de la última década y media generó ciertas dificultades para los profesionales, especialmente los de los niveles inferiores del Estado, por percibir que ciertos procesos de toma de decisiones quedaban fuera de su alcance: “siempre el que quedaba en el medio era la persona”.

También en las entrevistas se destacó la necesidad de aceptar que *la integralidad no es sinónimo de intersectorialidad*: “el problema de la articulación y de la corresponsabilidad es que terminó bastardeado: ‘todo es de todos’. Pero todo no es de todos, porque los organismos tenemos funciones específicas”. Otra profesional entrevistada afirma: “ante problemas complejos las respuestas son intervenciones complejas

de distintas carteras o sectores. En algunos casos se necesita más una coordinación de escalas de gobierno que una multiplicidad de actores que a veces no suman sino que obstaculizan. Es una discusión sobre el sentido, sobre una política que piensa a los sujetos, una posición ética y política de las disciplinas que abordan un problema, entendiendo que uno puede abordar o intervenir con el sujeto desde múltiples lugares. Recién después de esa dimensión de sentido político viene la dimensión instrumental que habla de la gestión de los recursos disponibles para abordar esa integralidad”.

Otra dimensión de la integralidad es la de la *temporalidad de los sujetos*: “gran parte de las intervenciones se dan en temporalidades muy distintas entre los sujetos y quienes intervenimos. La pregunta es cómo ponemos en diálogo las temporalidades, pensando la trayectoria de las intervenciones hasta que la temporalidad del sujeto suceda”.

En definitiva, la integralidad de los abordajes requiere de una *descenralización* y una mayor *institucionalidad* en todas las áreas del Estado orientadas a la superación de la pobreza persistente, especialmente en los dispositivos de “primera escucha”, pero también en los dispositivos intermedios. Esto, lejos de significar una mayor rigidez en los procedimientos, es una apelación a crear e impulsar instancias de reflexión que permitan periódicamente revisar una unidad de concepción que a la vez favorezca la creatividad en los abordajes. Hay en la comunidad demasiada energía e imaginación como para que el Estado las desaproveche. Hay en muchos trabajadores del Estado conocimientos dispersos y compromisos personales que no deben ser aletargados por un mal diseño institucional.

Algunos ejemplos de políticas sociales implementadas en el Conurbano Bonaerense también sirvieron a los entrevistados para analizar las dimensiones de la integralidad. En primer lugar, se advierte la necesidad de involucrar actores que ofrezcan *asistencia técnica*: “tuvimos una buena experiencia con universidades nacionales que trabajan el tema de la economía popular desde distintas disciplinas... curiosamente no tanto en las carreras de ciencias económicas. Ese encuentro y ese saber compartido entre la academia y el conocimiento de las organizaciones sobre la sociedad, ese aprendizaje conjunto, fueron muy positivos y nos permitieron desarrollar proyectos muy eficaces con relación a la pobreza persistente”.

También se señala la necesidad de establecer una *claridad en los procedimientos* que se establecen en el trabajo con organizaciones de la comunidad: “Moreno fue el municipio que más microcréditos dio en todo el país. El Banco Social fue una institución con alta eficacia en su implementación, con un despliegue territorial que abarcaba todo el municipio. El primer factor que explica su funcionamiento fue que se respetaron las formas culturales con las que se encaraban previamente los emprendimientos, si bien se trabajaba en la adquisición de nuevas capacidades y en torno a valores tales como la asociatividad. No fue algo impuesto: no era para emprendimientos nuevos, sino para fortalecer aquellos que ya habían sido generados por sus propios medios. En el caso de la generación de trabajo autogestivo, se partió de tener en cuenta las iniciativas barriales. El otro factor que facilitó la integralidad fue que el trabajo fue interdisciplinario, con distintos niveles del Estado, con mucho trabajo organizativo que generó un sistema de símbolos y pautas claras de parte del municipio que se cumplían a rajatabla: permitían obtener más crédito, porque de otra manera la garantía solidaria se devolvía. Eso generó credibilidad en la política, la gente se apropió de algo que necesitaba, pero sobre todo en lo simbólico, porque tenía sanciones y premios que se mantenían. Todo el andamiaje simbólico que se plasmó en el lema ‘nuestra palabra tiene crédito’. Un crédito constructor de confianza”.

La *existencia de un objetivo común* también es considerada un factor determinante de la integralidad: un ejemplo de ello es la ejecución del Plan Ahí en dos barrios de Avellaneda en donde se consiguió continuidad en el tiempo, con participación del Estado Nacional, la Municipalidad y distintas organizaciones de la comunidad, en donde participaron activamente equipos interdisciplinarios y de distintos ministerios que se mantuvieron constantes durante tres años: “los recursos estuvieron, pero no fue lo que definió la eficacia. Teníamos un objetivo en común”.

Para alcanzar ese objetivo también existieron experiencias de formación de *consejos de organizaciones territoriales*: “ahí el problema principal son los distintos intereses de los actores de un territorio. Los concejos permitieron conciliar intereses para resolver cuestiones comunes, y no los temas individuales de cada organización. Eso sirvió para identificar entre todos cuál era el eje más importante que nos estaba movilizándolo en el territorio, y todas las organizaciones apostaron a trabajar sobre



ese eje desde su temática, con el Estado presente. La voz de las organizaciones no puede ser solamente el diagnóstico de los problemas, sino también debe plantear cómo ejecutar las políticas, y cómo controlarlas”.

Sin embargo, pese a estos y otros ejemplos de abordajes integrales que mencionaron algunos entrevistados, hubo otros que afirmaron rotundamente no haber conocido un solo caso de abordaje integral. Teniendo en cuenta que la mayoría de los entrevistados son profesionales muy experimentados, semejante respuesta no puede ser menospreciada.

Derecho a la asistencia social profesional

Con relación a las prioridades referidas a la posibilidad de aumentar la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente, en la primera de ellas –el derecho a la asistencia social profesional– la mayoría de los entrevistados señala la *insuficiencia en la cantidad de profesionales* ante una demanda que además ha crecido fuertemente en el último año y medio. Cuando se menciona el derecho a la educación nadie discute la necesidad de que cada niño tenga un banco en un aula y un docente a cargo. En cambio, el derecho a la atención primaria de la salud o a la asistencia social profesional –al igual que en otras áreas de la política social– no tienen la misma jerarquía a la hora de asignar recursos, lo que decididamente resta eficacia a las intervenciones. Un paralelismo respecto a lo que ocurre en el ámbito de la asistencia social sería imaginar una escuela en la que los bancos no alcanzan para todos los niños, y ellos tuvieran que hacer cola en la puerta desde las 4 de la mañana para entrar primeros y poder tener un banco. O más absurdo aún, que cada niño tuviera que probar que su ignorancia es mayor a la de sus pares para poder asegurarse un banco en la escuela.

Durante las entrevistas se repitieron testimonios sobre situaciones lamentables. Por ejemplo, en un municipio de más de 400.000 habitantes, en un área de asistencia social profesional una entrevistada afirmó: “somos seis trabajadores sociales para todo el municipio”. Ello ocurre porque algunas lógicas institucionales en el Estado que se han vuelto crónicas parecen postular para la asistencia social el dogma de la cola de espera: en lugar

de planificar los recursos en función de necesidades cuya cantidad puede fácilmente estimarse con cierta precisión, se ajusta la demanda por dos variables: paciencia o desesperación. Lo cierto es que nadie pretende que un niño aprenda todo solo, sin ayuda de una institución educativa, o que una persona se cure sola si sufre una enfermedad, pero ciertos argumentos usados con frecuencia en el debate público y ciertas lógicas de asignación presupuestaria en el Estado parecen dar por sentado que una persona que lleva lustros en la pobreza puede salir de ella utilizando simplemente su propia fuerza de voluntad, sin asistencia profesional.

Obviamente, la disponibilidad de profesionales suficientes y acordes a la demanda efectiva de la población no es la única condición para garantizar el derecho a la asistencia social: se requiere además una *delimitación de responsabilidades* entre distintos niveles y áreas del Estado (que cada ciudadano sepa claramente si debe petitionar asistencia al Estado nacional, provincial o municipal, y a qué ministerio o secretaría específica), una *reglamentación específica* acerca de las prestaciones que implican los derechos que además sea de *conocimiento público* (que los ciudadanos sepan claramente qué pueden demandar y qué no, y con qué requisitos), y garantías para la *accesibilidad* que permitan una atención a todos, en lugares y horarios acordes a la demanda.

Algunos entrevistados afirman además que la vigencia del derecho a la asistencia social depende de la existencia de dispositivos que los sostengan y de que las personas conozcan cuáles son los lugares de asistencia. “Es muy difícil la transmisión de la información: la gente va a buscar al lugar donde llega toda la información que puede”. Por lo demás, el propio Estado debe reforzar los sistemas de certificación que permiten acceder a ciertos derechos: “el certificado único de discapacidad es un salto cualitativo, no sólo para el Estado como prestador, sino para el sujeto que lo tiene. La descentralización en el municipio permitió una mayor accesibilidad a las prestaciones y la conformación de un equipo capacitado que atiende en un único lugar y que extiende un documento público”. Además, la descentralización hacia el municipio y dentro de él es considerada por algunos entrevistados como un aspecto “fundamental para la organización del trabajo y para que le llegue a los vecinos y cubrir las necesidades. El no saber adónde ir hace que muchas veces se queden en su lugar. La descentralización hacia el barrio, de manera sostenida, permite mayor acceso”.

Otros entrevistados señalan la pertinencia del *concepto de responsabilidad*: “por ejemplo, la responsabilidad en el campo de uso problemático de sustancias tiene varias facetas: la del usuario y también la del propio profesional. Un ejemplo claro en este campo es cuando se afirma: ‘el pibe no quiere internarse. Y bueno... si no quiere, no quiere’. Nuestras preguntas son: ‘¿qué estás haciendo para que eso se vea como proceso? ¿Para que el pibe quiera? ¿Para que la familia lo acompañe?’. Con frecuencia se le traspasa la responsabilidad a la persona, sin darse cuenta de que hay una responsabilidad profesional en el medio”. Pero también una insuficiente vinculación entre niveles del Estado lleva a que algunas instituciones públicas no se piensen como parte del Estado y por lo tanto no asuman su responsabilidad en las decisiones: “hay instituciones públicas, como algunas escuelas o programas, que se sientan en una mesa con distintos efectores públicos y solamente demandan. No se piensan como Estado. Piensan que son un efector y nada más. Es difícil el encuentro así, cuando el otro no piensa que es parte de lo mismo”.

Por otro lado, las entrevistas a *personas que habitan en hogares con pobreza persistente* permiten comprobar que existe una amplia conciencia sobre la existencia de derechos sociales que los asisten, aunque esta conciencia está más extendida en lo que respecta a las políticas educativas o de salud que a la asistencia social.

Jerarquización de profesionales

La segunda de las prioridades identificadas para aumentar la eficacia de las instituciones estatales es la de una jerarquización de profesionales que trabajan en el “último eslabón” de las políticas sociales, utilizando, entre otras herramientas, la consolidación y el aseguramiento de incentivos salariales reales con antigüedad y estabilidad laboral, con premios y castigos por presentismo y permanencia en la función, y hasta con la eventual creación de carreras con escalafón. De acuerdo con las opiniones relevadas durante las entrevistas, esta situación además supone asumir que debe *revertirse la pirámide que asigna los peores salarios y los contratos más precarios a quienes intervienen en las situaciones de mayor complejidad*. Lo cierto es que es poco razonable esperar

que la mayoría de los profesionales más experimentados quieran recorrer los barrios, por más incentivos que se les quiera dar, pero bien se pueden elaborar dispositivos que permitan un constante ida y vuelta entre ellos y los más jóvenes, para que existan transferencias en ambos sentidos: de los más experimentados a los más jóvenes, y viceversa.

Algunos entrevistados resaltan la importancia de *que los incentivos estén correctamente asignados*: “debería existir una distinción ordenada. Hay instituciones donde hay entuertos inentendibles. Unos con contrato municipal que cobran uno, otros con contrato provincial que cobran el doble y otros con contrato nacional que cobran cuatro veces más, y el que gana cuatro tiene menos horas que el que gana uno. La jerarquización es clave, y en ese sentido debe pensarse la distinción de dispositivos”.

Pero no todo es cuestión de reconocimiento salarial, porque también *la estabilidad y los derechos asociados al trabajo* son considerados relevantes para la eficacia de las intervenciones: “a veces encontramos equipos profesionales con contratos de locación de servicios, y eso afecta la posibilidad de concebir intervenciones de largo plazo. Eso termina siendo una experiencia chica, satisfactoria y con alguna incidencia en un barrio, pero que no alcanza. Si el propio trabajador no tiene garantizado sus derechos como tal, ¿qué se le puede pedir? Se le termina diciendo ‘hacé lo que puedas’. Y así se cargan de tarea, sin vacaciones, sin aguinaldo, sin antigüedad”.

Algunos entrevistados además resaltan la importancia de la *forma de contratación*: “el Estado precariza, y por eso hay un continuo recambio de trabajadores. En algunas jurisdicciones se pudo equiparar salarios pero no contratos, y eso es insuficiente”. Otra entrevistada afirma: “lo que te mata es el contrato. En este municipio hay 15% de trabajadores en planta transitoria, 3% en planta permanente, y el resto son contratados. Yo por ejemplo estoy tercerizada, y lo peor es la incertidumbre frente a tu trabajo. Hay compañeros que están contratados hace ocho años”.

Eso también afecta la continuidad más elemental de los proyectos: “acá se avanzaba con proyectos en los territorios y aparecía alguna oferta mejor al profesional y se iba. Quedaba inconcluso eso que se había empezado. Además, desgasta mucho estar muchos años en una misma tarea y sin ningún tipo de reconocimiento económico y laboral”. En defi-

nitiva, la remuneración y la estabilidad no solamente funcionan como incentivos, como reconocimiento y como protección de los trabajadores, sino también para la posibilidad de que puedan *comprometerse y rendir cuentas* de los resultados de su desempeño profesional. Si, tal como afirma una profesional entrevistada, “las políticas funcionan cuando el que las lleva adelante tiene convicción de lo que está haciendo”, ello no puede ser considerado independiente del salario y las condiciones de contratación.

Por otra parte, varios entrevistados advirtieron que un mejor salario y un acceso a derechos laborales no garantizan que las intervenciones sean mejores. El compromiso profesional depende también de otras cuestiones, pero indudablemente también se relaciona con la *disposición a capacitarse y a entablar vínculos con otras profesiones desde una posición de paridad*. Esto significa que no incide en la eficacia únicamente el reconocimiento laboral a cada profesional por separado, sino al conjunto de quienes ejercen cada una de las disciplinas que intervienen en las políticas sociales. Tal como señala una trabajadora social entrevistada, “cualquier función que se lleve adelante desde el Estado y que tenga incidencia sobre la calidad de vida de la gente tiene que estar monitoreada. Al no ocurrir eso, con frecuencia se cae ‘en la plancha’, y algunos profesionales entran en la bicicleta del sentido común y se olvidan de su formación. El estar mejor pagos pone subjetivamente a la disciplina en otro lugar, y esto ayuda en los modos en que vas a intervenir. Un colectivo profesional ubicado en una escala salarial acorde a otras carreras de grado nos pondría en otro lugar en la interdisciplina”.

Por último, la jerarquización también debe *involucrar a otros agentes* que intervienen en las situaciones de pobreza persistente: “podemos tomar el ejemplo del último eslabón jerárquico que para nosotros sería el operador. El operador es el pibe que terminó el secundario, que no continuó con otra formación académica, pero es el que termina hablando con los pibes y con las familias. Es nuestra cara en los territorios. Ese pibe representa al Municipio. Jerárquicamente es el que está más abajo, es el que menos cobra, el que peor estabilidad laboral tiene. Y fijate que en la práctica el que más resuelve es él: es el que se llevó al pibe a la comunidad terapéutica, el que sacó al pibe de la casa en el marco de un allanamiento... Hace unos años empezamos a certificar competencias de ‘operador’ para reconocer a los que están laburando. Hicimos un

convenio con Educación de la provincia y tenemos gente que certifica operadores. Para nosotros eso marcó un quiebre, y lo ves en cada uno de los operadores, que hasta se posicionan distinto una vez que han recibido esa certificación”.

Asistencia personalizada y continua

La tercera prioridad consiste en la disponibilidad de una asistencia profesional personalizada y continua, para evitar los contactos esporádicos o discontinuos y la “caza de beneficios”. Esto incluye la disposición de bases de datos que incluyan información útil sobre las intervenciones y equipos suficientes para consultarlas y actualizarlas, y con población nominada (asignada a un profesional identificado y accesible) cuando corresponda por la complejidad de la situación. Obviamente, esta prioridad depende fuertemente de las dos anteriores, especialmente de la proporción en la cantidad de profesionales acorde a los derechos que se busca garantizar y de los incentivos y el reconocimiento que tienen las respectivas profesiones.

De acuerdo a la opinión de algunos entrevistados, esta prioridad tiene mayor importancia en los casos de pobreza persistente, “porque hay muchas cuestiones donde no hay subjetivamente una apropiación de derechos”. El *acompañamiento* “es lo que permite las transformaciones”: “acompañar a los pibes para que puedan pensar con otros qué quieren hacer, o si las cosas las hacen bien o mal. La asistencia tiene que ser continua y permanente, para que los pibes sientan que ‘no se fueron’. La legitimidad que construimos no es por el recurso que brindamos. Es porque estamos, porque nos ven caminando, porque aun cuando no tenemos respuestas igual estamos”. La continuidad “es la categoría que permite contemplar la temporalidad del sujeto, y la persistencia para que la temporalidad del profesional se combine con la temporalidad de sujeto”.

También señalan algunos entrevistados la necesidad de otorgar prioridad a las *estrategias de intervención “casa por casa”*, especialmente en las cuestiones referidas a la vigilancia epidemiológica, la salud materno infantil o la nutrición. Pero además en la asistencia profesional.

Tal como afirma un funcionario municipal entrevistado: “necesito más gente, sí. ¿Con más gente resuelvo la situación? No. Para poder lograr todo lo que planteamos necesitamos tener más presencia con las familias. Necesitamos programas de fortalecimiento familiar y de acompañamiento. Estar presentes con las familias modificaría muchísimas situaciones, ayudando a que construyan determinadas herramientas para que por sí mismas gestionen hacia adelante la resolución de muchas situaciones. Para que eso funcione no necesitamos tanto ampliar la cantidad de profesionales, sino que todos los organismos tenemos que estar dispuestos a salir a laburar con la gente. Necesitamos que la sala que ya tiene personal salga a trabajar a las comunidades, que los equipos de orientación de las escuelas salgan a trabajar en las comunidades. Hoy los equipos de las escuelas trabajan hacia adentro. ¿Para qué sirve que laburen con el pibe que ya está escolarizado? Hay que salir a laburar al barrio, con las familias. En este municipio los hospitales no sé por qué directiva no hacen visitas domiciliarias. ¿Para qué queremos servicios sociales en los hospitales si no van a ver una familia? Alertan, a veces, pero esa tarea la puede hacer cualquier médico, o un operador bien entrenado. Debemos modificar la lógica de política que venimos implementando hasta ahora. Las nuevas leyes –la de salud mental, o la de protección de niños, niñas y adolescentes– ya la contemplan. Hablo con la gente de salud mental del municipio y me dicen: ‘tenés razón, estamos en el marco de la nueva ley, pero el resto del sistema de salud no, y entonces para nosotros es imposible’”.

La continuidad requiere dos condiciones adicionales: la *supervisión* profesional y la búsqueda constante de *autonomía*. Por un lado, “en territorio esa asistencia personalizada y continua es un ‘quemado bocho’. Hay que tener cuidado con eso, fortaleciendo realmente a los equipos”. Esta cuestión es analizada con mayor detalle en el próximo apartado. Por el otro, se afirma la necesidad de evitar que esa continuidad sea “ahogante”: por ejemplo, en las políticas de fomento del microcrédito “rescatamos la palabra ‘tutor’, no como un palo que guía, sino como mecanismos de apoyo para lograr la autonomía. Pero los profesionales que brindan atención personalizada y continua deben tener una supervisión constante para no generar situaciones de dependencia. Hay circunstancias muy complejas que requieren que sea la misma persona la que asiste, con conocimiento de la familia, porque de otra manera puede haber abordajes no pertinentes que podrían agravar la situación”.

La continuidad también *favorece el acceso* a ciertos derechos: “para la gente, conocer al profesional que lo va a recibir es una puerta menos que tiene que abrir. Y pasa también con las organizaciones. Tener un equipo o un profesional como referente es necesario. Se hace interesante si trabaja bien, pero también si no lo hace: sabés que ahí no tenés que ir”.

Por último, la aplicación de bases de datos no garantiza la asistencia personalizada ni la nominalización de la población. Deben *complementarse todas las herramientas* para que puedan ser eficaces: “poder identificar a una persona en un sistema no significa que haya referencia y contra-referencia. Las bases de datos son indispensables para evitar la ‘sobreintervención’, el ‘sobrepasaje’ de gente por sectores estatales. Pero así y todo, no hay uno que lo agarre y le ponga el cuerpo”. Otra profesional entrevistada grafica esta situación con pocas palabras: “en las múltiples intervenciones en una familia por parte de distintos agentes del Estado, el único coherente es la familia: va tomando todos los mensajes de cada partecita del Estado con lógicas totalmente diferentes. Y el Estado lo que hace es correrse, desaparecer de las instancias en las que se había logrado algún avance”.

Por otro lado, las entrevistas realizadas a *personas pertenecientes a hogares con pobreza persistente* permiten confirmar que los servicios que brindan atención personalizada y en las que hay un seguimiento entre las sucesivas entrevistas son mucho más eficaces a la hora de promover una modificación de conductas –especialmente las referidas a la prevención de enfermedades y violencias– y un desarrollo de apoyos institucionales que permiten la consolidación de subjetividades alternativas a la de “persona pobre que solamente sobrevive gracias a que recibe asistencia”. Los entrevistados también remarcaron vehementemente la disposición de los responsables de los servicios a escuchar lo que tenían para decir, y que recibieron información mediante expresiones claras y comprensibles. Algunos entrevistados afirman tener conciencia del derecho a recibir información clara y comprensible: “yo exijo que me digan qué significa lo que me dicen, porque a veces no te especifican en forma clara”. Según una entrevistada, “somos pobres pero tenemos derecho a que nos expliquen y nos atiendan bien”. Ellos asimismo señalan la importancia que tiene que los profesionales se comprometan personal-

mente con el resultado de sus intervenciones. Todas estas cuestiones fueron valoradas por los entrevistados como determinantes a la hora de mejorar la situación por la que demandan asistencia profesional.

Capacitación específica y formación de redes y servicios de apoyo

La cuarta prioridad analizada refiere a la posibilidad de aumentar la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente mediante una capacitación específica de profesionales ante situaciones complejas y un desarrollo de redes de servicios accesorios y de apoyo, que puedan tomar decisiones inmediatas en casos especiales, pero a la vez ser supervisados o consultar ante circunstancias que exceden sus recursos. La cuestión de *las redes y la supervisión* resulta determinante para algunos entrevistados, debido que no está suficientemente desarrollada: “hay que empezar a incluirla en las currículas. La supervisión tiene que formar parte del trabajo de los equipos”. En los hechos, con frecuencia los profesionales sienten que deben enfrentar solos situaciones extremadamente difíciles, sin respaldo institucional ni equipos de apoyo, a veces incluso sin la seguridad de que estén disponibles recursos que son la razón de ser del servicio que cumplen. Y la supervisión no suele estar institucionalizada, e incluso hay varios profesionales entrevistados que afirman que se la financian ellos mismos: “las supervisiones son artesanales”.

Algunos entrevistados opinan que la capacitación debe *concebirse de manera dinámica y vinculada a la tarea específica*, para que pueda adaptarse a los cambios que ésta va teniendo. También señalan que la capacitación debe equilibrar las prioridades de los trabajadores con las de los perfiles específicos de las políticas sociales: “en la capacitación hace falta una negociación entre el propio trabajador y los ámbitos que definen las políticas públicas, para que no sea el trabajador quien decide qué hacer, porque quizás se capacite en cosas que no tienen que ver con lo que la política social necesita, y que tampoco la política pierda la

necesidad del trabajador como sujeto”. También se requiere *concebir la capacitación en dos niveles*, macro y micro: “las políticas macro definen la lógica de intervención. El criterio tiene que ser uno solo, y no puede depender de cada municipio. Pero también existen realidades locales muy diferentes, y no hay una definición de servicio local unívoca para toda la provincia, cada municipio ha logrado definirse como entendió que tenía que ser, y la capacitación debe adaptarse a esa definición”. Eso supone aceptar que algunas iniciativas de capacitación también deben surgir “desde abajo para arriba”.

De todas formas, también las entrevistas permitieron verificar la existencia de muchos casos en los que el Estado no provee capacitación a los profesionales: “nunca recibimos capacitación de ningún tipo. Todas las veces en que decidí perfeccionarme en algún tema, las solventé con mi propio sueldo. En casi 30 años no recibí capacitación en ninguna de las áreas en que estuve”.

Pero también algunos entrevistados señalan la necesidad de que la capacitación sea concebida más como espacio de reflexión que de exposición, lo que incluye la realización de *ateneos y espacios periódicos de debate local* sobre los sentidos y los resultados de la práctica: “debemos repensar nuestra propia práctica, si no reproducimos las mismas respuestas y nos hacemos las mismas preguntas. Hay que cambiar las preguntas y pensar nuevas respuestas por la complejidad del escenario”. Otro entrevistado señala que “hay que potenciar la capacitación específica, que debe incluir una idea de proceso, de construcción común, de registro del caso que salió mal, para poder aprender de él”. Otra profesional entrevistada lo expresa de otra manera: “es importante capacitarse frente a la complejidad, pero también sobre la humanización. No sólo en la mirada técnica y en una buena intervención. Hay que tener una mirada humana hacia el otro”. Y una trabajadora social consultada advierte que “la capacitación tiene que ser constante. Tiene que ver no sólo con poder formarse sobre temas complejos, sino también con poder reflexionar sobre la intervención. Los profesionales, o crecen en la formación, o se desgastan, naturalizan las situaciones y no pueden intervenir con la misma eficacia que antes. Hay que poder repensar continuamente la práctica, y no en forma individual, sino a través de ateneos y ante distintos contextos”.



Protocolización

La quinta prioridad identificada para esta investigación es quizás la que menos consensos genera entre los entrevistados: la protocolización detallada de las intervenciones profesionales y las derivaciones entre servicios, incorporando una planificación de los recursos insumidos para poder dar cobertura real, continua, universal y sin variaciones en la disponibilidad de recursos, en todos los bienes y servicios protocolizados. La principal disidencia reside en la virtual imposibilidad de prever de antemano todas las situaciones posibles y en la necesidad de permitir una autonomía suficiente en los profesionales para que puedan ser responsables de sus decisiones. A ello se suma que la tradición institucional en América Latina ha sido en buena medida la de establecer normas fundadas en altos ideales pero de cumplimiento imposible por la propia falta de disposición del Estado para proveer los recursos que permiten cumplirlas. Tradición que se complementa con la del propio Estado de violar sus propias normas, conformando organismos que tienen suerte diversa a la hora de controlar a los actores privados, pero que fallan sistemáticamente cuando se trata de controlar al propio Estado. Aun así, las normas que buscan transformar procedimientos formales o informales de larga trayectoria no pueden ser evaluadas simplemente por su efectividad en el corto plazo, sino también por su capacidad de orientar esos procedimientos hacia los ideales que motivaron su sanción.

De todas formas, es importante resaltar una *distinción entre los protocolos y las guías de intervención*: los primeros son marcos generales de acción que indican procedimientos estandarizados que delimitan responsabilidades y que están fundados en conocimientos científicos que se deben actualizar continuamente. Los protocolos enmarcan y dan significado específico a los derechos que deben garantizar las políticas sociales. En el extremo, sin protocolo no hay derecho. Por lógica, esto significa que los protocolos deben ser formulados a escala nacional o provincial, no local. A la vez, la existencia de protocolos permite planificar los recursos e identificar con claridad los faltantes. Obviamente el protocolo por sí no evita que tales faltantes existan, ni garantiza la calidad de los servicios, pero al menos permite identificarlos con mayor claridad y evaluar la eficacia de las intervenciones. De ninguna manera los protocolos pueden significar una vulneración de la autonomía y la

responsabilidad de los profesionales: tal como afirma una profesional entrevistada, “los protocolos ayudan a la eficacia en la medida en que ordenan la intervención y no la limitan”. Las guías en cambio son indicaciones e informaciones orientadas a ordenar los procedimientos *ad hoc* en función de los recursos e instituciones existentes en cada territorio. Su lógica es orientar las intervenciones para favorecer una unidad de concepción –aunque obviamente no pueden asegurarla–, pero de ninguna manera establecen formas de garantizar derechos. Ambos, guías y protocolos, deben ser actualizados periódicamente para poder ser herramientas que faciliten la eficacia de las instituciones del Estado para abordar la pobreza persistente.

Estas distinciones fueron referidas por varios de los entrevistados: “por un lado tiene que quedar claro qué es lo que se espera del otro en su intervención, y tiene que haber algo donde todos medianamente sepamos en qué va a consistir. Pero los protocolos y las guías tienen que tener la suficiente flexibilidad justamente para poder tomar decisiones y recrear algunas intervenciones en función de la situación concreta de este joven, esta familia, este barrio o este grupo”. Otra profesional entrevistada señala su utilidad: “son instrumentos valiosos: hay una cabeza que tiene que ordenar el dispositivo. Después de la guardia, ¿adónde va al pibe? ¿Quién interviene? ¿Con qué recursos articulamos? ¿Qué mira? ¿Cuál es la recurrencia? Etcétera... Pero no se deben hacer protocolos en el nivel de los equipos porque pierden elasticidad. Hay quienes dicen que los protocolos son la expresión de la falta de comunicación entre los equipos, aunque es un recurso que les queda a los equipos cuando tienen poca comunicación. Además, por definición todo protocolo es una norma, y siempre va a quedar gente afuera. Sirven para ordenar, pero no pueden contener todo”. Lo cierto es que guías y protocolos son indispensables también por algunas particularidades frecuentes en la acción estatal: “el Estado tiene muchas contradicciones. Te pide para esto, para esto y para esto otro, pero son tres instancias diferentes, con actores diferentes. Nos pasa con el ‘PROFE’, que es el mismo Estado quien tiene que denegarse a sí mismo para que ese mismo Estado realice la prestación”.

También es necesario resaltar el principio de que guías y protocolos deben *estar siempre disponibles para toda la población*, para que puedan hacer efectivos sus derechos y eventualmente debatir sus contenidos.

En palabras de una profesional entrevistada, “los protocolos tienen que caber como un saco a la medida de lo que pasa ahí con las instituciones, y mirarlo todo el tiempo. Porque si no encorseta. Cuando un protocolo funciona, las personas que son asistidas se sienten mucho más tranquilas”.

A la vez, el protocolo *obliga al cumplimiento de las normas que protegen derechos*: “hay algunos profesionales que no coinciden ideológicamente con las normas y la única forma en que hagan determinadas intervenciones es porque el protocolo existe. Por ejemplo, en algunos casos de abuso, algunos profesionales intervienen según ‘portación de cara’, piensan ‘ella se lo buscó’ y se resisten a asistirle. Pero lo terminan haciendo porque hay un protocolo que así lo dice”. Otra profesional entrevistada afirma que los protocolos “al menos brindarían la posibilidad de un marco: lo mínimo que tiene que estar garantizado. Acá a veces escuchás: ‘no, yo no estoy para esto’, o ‘no tengo por qué escuchar esto’... Y no se sabe quién sí tiene que escuchar eso. Llegamos así a discusiones eternas. El protocolo podría poner una base: qué es garantizar una atención, y garantizar que los derechos no sean vulnerados. En eso el protocolo posibilita algo, obviamente que no es muy querido por los profesionales”.

Padecimiento evitable

La última de las prioridades analizadas es la prevención de formas de padecimiento evitable provocado por las propias instituciones o servicios estatales. Precisamente los entrevistados acuerdan en que se trata de un *aspecto poco desarrollado en las investigaciones y la formación* de los profesionales: “es todo un tema que hay que analizarlo mucho, porque está poco desarrollado. Hay que buscar calidad, no como un servicio comercial, sino en torno a las buenas prácticas de las instituciones estatales”.

A la vez, esta prioridad está vinculada fuertemente a dos de las anteriores: la jerarquización y la capacitación específica. “A veces se hace difícil. Vos programás cosas que en el día a día se hacen difíciles para poderlas realizar. Se dificulta que todos los agentes del Estado se pongan en tarea y atiendan bien a la gente. *El malestar individual a veces hace que no*

nos solidaricemos con los otros. Pero también hay que hacer una capacitación permanente en todos los estratos para una correcta atención. En muchos ámbitos no prestamos la atención debida y se llega al maltrato. A veces no estamos a la altura de la situación que una familia con vulnerabilidad nos plantea en la atención”. A eso se le suma que no siempre las relaciones entre los propios empleados del Estado son amigables.

Otro de los factores que explican el padecimiento evitable reside en el estado o las condiciones de los edificios donde se atiende a personas provenientes de hogares pobres. Según el testimonio de una profesional de un municipio, “se brindan espacios de atención inadecuados. Desde hace meses que nos estamos por mudar, en este lugar hay ratas, hace mucho frío en invierno, se nos ha caído gente de la escalera. Para la atención acondicionaron un galpón. No sé por qué ocurre esto, la Municipalidad tiene un edificio nuevo, moderno, pero para este tipo de organismos todavía no hay respuestas. Es el lugar que se le da a los pobres y los discapacitados”.

Pero el padecimiento no es solamente una cuestión de trato, sino también de *evitar sufrimientos innecesarios* por errores en las derivaciones o por la demora injustificada en brindar un servicio o una prestación. Tal como señala una profesional entrevistada: “parte de ese padecimiento que los trabajadores ejercen sobre los usuarios se explica por su capacitación insuficiente y porque no les encuentran respuestas en el formato que tiene su ventanilla. El último que está en la trinchera es el que la pasa peor, el que recibe todos los reclamos. Ese trabajador también padece. Parte de la respuesta está en cuidar a ese trabajador, escucharlo y acompañarlo brindándole circuitos de trabajo claros”.

Las expresiones del padecimiento evitable en las instituciones pueden verificarse claramente en las *entrevistas a personas que integran hogares con pobreza persistente*, realizadas en el marco de la investigación. Una amplia mayoría de entrevistados afirma alguna vez haber sufrido problemas que podrían haberse evitado si hubieran recibido una respuesta correcta y a tiempo cuando solicitaron asistencia en alguna institución pública. Particularmente frecuente es la respuesta que señala que los pedidos de asistencia únicamente son respondidos cuando la situación se torna dramática: la prioridad no es prevenir, sino remediar. Por ejemplo,

una mujer solicitó asistencia “por violencia de género. Nadie nos ayudó. El juez no me dio bolilla y el juzgado de paz tampoco. Con más de 20 denuncias nadie me escuchó, y terminé con la cabeza rota”.

Los ejemplos abundan, también a causa de las derivaciones que tienen como principal objetivo eludir responsabilidades, especialmente en el área de salud. En palabras de una de las entrevistadas: “fui al hospital por el parto de mi hija. Cuando llegamos, su hijo estaba por nacer, pero nos dijeron que había un virus y la derivaron al Posadas. Me querían hacer firmar un papel por el que me hacía responsable por llevarla a otro lugar. Nos tuvimos que ir en un remis, ya que tampoco quisieron trasladarla en ambulancia”. Otro testimonio: “en un hospital La Matanza, mi sobrino llegó ahogado y dijeron que no se podía hacer nada. Se moría. Una médica conocida le pidió el traslado al Posadas y ahí le salvaron la vida”. Otro: “en el hospital me trataron muy mal. Me dijeron que no era una guardería para que atendieran a mis siete hijos”. Otro: “en el hospital te gritan un poco. Si tenés miedo en el parto te dicen ‘para lo otro no lloraste’”. No son hechos aislados, basta mencionar que varios de los entrevistados que viven en villas tienen algún familiar que murió allí mismo porque nunca llegó la ambulancia que solicitaron.

Con estas líneas pretendimos hacer un aporte que sirva como insumo para la generación de alternativas de políticas sociales que puedan mejorar la eficacia de las instituciones y potenciar las intervenciones del Trabajo Social con relación a la problemática de la pobreza persistente, revisando y consolidando los sentidos de la intervención profesional del Trabajo Social, y contribuyendo al mejoramiento de la formación académica.

Reseñas bibliográficas

La anomalía permanente

Mariano Fontela

Director del Centro
de Estudios
de Políticas Sociales,
UNM

mfontela@unm.edu.ar



Gabriel Vommaro y
Hélène Combes

El clientelismo político
desde 1950 hasta nuestros días

Buenos Aires, Siglo XXI,
2015, 128 páginas

Vommaro, un sociólogo argentino que en los últimos años ha publicado textos sobre política local (particularmente el PRO), y Combes, una politóloga francesa cuya trayectoria académica se orienta más hacia el análisis de los movimientos sociales, han redactado este libro –donde los aportes valiosos superan largamente a los defectos– sobre un tema frecuentemente tratado con poca ecuanimidad en la ciencia política.

Los autores inician reconociendo que el clientelismo suele inspirar miradas negativas en todas las latitudes, y que en América Latina se suele englobar bajo ese término a todas las formas de participación en los “barrios populares”, por lo que se circunscribe el fenómeno “a lo que sucede con los sectores subalternos y pocas veces se usa este atributo para tipificar y juzgar hechos comparables que involucran a otras clases sociales”. Consecuencias de este sesgo es que se considere al clientelismo tanto causa como consecuencia del “subdesarrollo” y se lo emplace dentro de un “dispositivo de evaluación moral”.

Definiendo al clientelismo como “una relación política personalizada entre actores provistos de recursos desiguales, en la que hay intercambio de bienes, por lo general públicos” –o más sencillamente: “un tipo de relación personalizada en la que intervienen formas de reciprocidad e intercambio”–, Vommaro y Combes destacan que el concepto suele ser usado a la vez como categoría analítica y como etiqueta moral orientada hacia las clases bajas. A diferencia de los debates académicos sobre la política en los “sectores populares” que predominan en Europa, donde el clientelismo se estudia junto con la militancia política o “el activismo de la sociedad civil”, los debates académicos y ciudadanos en América Latina suelen centrar los análisis de la política de estos sectores en la compra de votos, las “redes de clientela y patronazgo” o las “movilizaciones electorales particularistas”. De esta manera, la valoración del clientelismo “estará investida de diferentes significaciones según se lo

considere un término asociado con participación, militancia o activismo, o si, en cambio, el interés está dirigido al análisis del uso de recursos materiales para la compra de apoyos políticos o al develamiento del patronazgo y la dominación”.

Es razonable aceptar que este segundo enfoque se explica en parte por “los problemas que trae a las clases populares el hecho de que sus relaciones cotidianas con el Estado estén signadas por la discontinuidad y la incertidumbre” que influyen en los vínculos que algunos actores políticos mantienen con organizaciones territoriales, aunque menos razonable resulta que no siempre quienes cuestionan el clientelismo estén a favor de la continuidad y la certidumbre en las políticas sociales. De todas formas, los autores no parecen notar la condena moral que en América Latina con tanta frecuencia acompaña a toda forma de presencia de recursos materiales en las políticas sociales.

Desde la década de 1940 los antropólogos destacaron que aun en las sociedades occidentales más desarrolladas las relaciones personales, cara a cara, y “los lazos de parentesco y de amistad siguen siendo parte integrante de la vida política, sobre todo en el nivel local”. Pero con el correr de las décadas, varios textos que la ciencia política se ha adjudicado pretenden dar por indudablemente confirmada la hipótesis de que en sociedades menos desarrolladas las relaciones clientelares establecen una “dominación total del patrón sobre el cliente”. El prestigio académico de los autores de estos textos no decae pese a que algunas investigaciones empíricas han demostrado aspectos poco atendidos, seguramente porque significan una desvalorización de la hipótesis de dominación total: a) el hecho de que ser cliente de un personaje importante de la comunidad muchas veces aumenta el prestigio familiar; b) los relativamente amplios márgenes de maniobra o decisión de los “clientes”, que pueden “retirarse de una relación de clientela para

intentar establecer otra con un adversario o un competidor de su anterior patrón”; c) la situación en que el “patrón” se siente obligado a interesarse en todos los asuntos del cliente y a prestarle ayuda.

A este tipo de hipótesis fantasiosas de dominación total se suman otras dos que no consideran los autores del libro: la disposición a suponer que la distribución de recursos materiales es el único móvil que lleva a los clientes a apoyar al “patrón”, como si solamente en las clases medias o altas hubiera personas capaces de tomar decisiones altruistas o basadas en valores morales; y la tendencia a sobrestimar la cantidad de personas de clase baja que reciben beneficios materiales, o a sobredimensionar el monto de esos beneficios. La ventaja de estas exageraciones es doble: por un lado permite reprochar a los partidos políticos que extraen proporcionalmente más votos entre las clases bajas; y por el otro facilita la condena moral de los beneficiarios de las ayudas materiales que reciben típicamente los pobres, al tiempo que eleva el prestigio de quien no recibe esos beneficios, o más extensamente, favorece la imagen de que los pobres son amorales o subnormales que nunca tienen verdadera conciencia de lo que debería ser una “conducta cívica”.

Por último, un sesgo que tampoco comentan los autores de este libro es la suposición de que existen relaciones clientelares “cara a cara”, que son solamente “de uno en uno”, ocultando que también en las relaciones políticas barriales existen organizaciones; sesgo que se complementa con la suposición –lamentablemente muy frecuente incluso en textos de ciencia política– de que las organizaciones políticas son perfectamente jerárquicas –a esa imagen se acude cuando se habla de “aparato”–, ignorando que los vínculos políticos en el “territorio” producen relaciones complejas de poder en un marco entrecruzado de representaciones, presiones, pasiones, odios, compromisos... y también reciprocidades, que no son solamente individuales, sino también colectivas.

Un claro ejemplo de que estos prejuicios también abundan en el mundo académico es el libro *La zona gris* (2007) de Javier Auyero, quien supuestamente centra su análisis en “la perspectiva del cliente”, pero no se ahorra condenas morales de todo tipo; supone que las organizaciones partidarias son completamente piramidales; abunda a favor de la idea de que todos los militantes políticos barriales adscriben al peronismo –y que éste es unívoco–; no deja de dictaminar –sin aportar pruebas–

acerca de cuáles testimonios son dignos de crédito y cuáles no –una extraña versión de la etnografía–; ni de fantasear con la existencia de juegos ingenuos donde los habitantes del conurbano bonaerense caen debido a la combinación de su propia estupidez y de la perfidia congénita del peronismo.

En fin, sin intención de restar importancia a situaciones lamentablemente frecuentes en que dirigentes o agrupaciones montan su poder en la discrecionalidad de la entrega de bienes a hogares pobres, práctica que de ninguna manera es exclusiva de un partido u otro, interesa destacar que –al igual que en algunos programas televisivos– la mayoría de los clientelólogos sobredimensionan la cobertura o el monto de esas “ayudas”, exageran la frecuencia de hechos indudablemente brutales de manipulación electoral, o sobrevaloran su relevancia en la conformación del voto de las personas de menos recursos, con el fin evidente de quitar valor a eventuales transformaciones sociales que pueden llevar adelante algunos gobiernos –objetivo en el que a veces coinciden ensayistas de izquierda y de derecha– y de deslegitimar los triunfos electorales de partidos con mayor apoyo en las clases bajas.

El cuarto capítulo de este libro de Vommaro y Combes analiza la visión académica sobre el clientelismo en nuestra región. Los autores destacan que en los textos suele mencionarse una especie de “anomalía” latinoamericana en un rumbo zigzagueante hacia la “modernización” política donde imperan “populismos” supuestamente “poco compatibles con los ideales de las democracias liberales occidentales”. En rigor, aunque los autores no lo digan, para una porción importante de la ciencia política vernácula son anómalas el 90% de las democracias del mundo. Por su parte, los autores de este libro advierten que en América Latina la mayor “atención de los analistas y la conformación de debates académicos y ciudadanos sobre el problema no significan, sin embargo, que el clientelismo tenga en estos casos más actualidad que en otros: todo es aquí cuestión de percepción, tanto erudita como profana”. De hecho, haciendo ya referencia al caso argentino, destacan que varios historiadores –como David Rock– coinciden en señalar que la llegada del radicalismo al poder en 1916 no significó el final de las prácticas clientelares de los conservadores, sino “una oportunidad de modernizarlas. Los comités barriales del nuevo partido funcionaban como espacios de reclutamiento, sociabilidad política y reparto de bienes en el plano local”. Citan además estu-

dios que afirman que más adelante el primer peronismo creó un extenso conjunto de organizaciones locales y absorbió otras ya existentes; o a ensayistas como Omar Acha, quien destaca que muchas unidades básicas buscaban preservar su autonomía resistiendo a las tentativas de control “desde arriba”, y que si bien es cierto que el discurso en esas unidades básicas tenía una tendencia a valorizar la “fidelidad al líder” y al “movimiento”, también existía una fuerte impronta de afirmación de derechos mediante la cual “se pedían al Estado bienes y servicios en nombre de ‘una deuda social’ que este tendría con las clases populares; un discurso, por lo tanto, dotado de una legitimidad que superaba la gramática de los intercambios personalizados”.

Cuando analizan el caso argentino a partir del año 1983, Vommaro y Combes eligen continuar la perspectiva de autores menos imparciales y con pretensiones omniscientes, como el ya mencionado Auyero o Steven Levitsky, quienes los conducen a postular que en las últimas décadas el “ala política” del peronismo establece “lazos de clientela con las clases populares repartiendo bienes de origen público como principal actividad de legitimación de su presencia territorial entre los habitantes”. Así nomás, sin matices. Al menos incluyen otras visiones, como la de Denis Merklen, quien cuestiona la incapacidad de ciertos autores para ver que en ese mismo peronismo también surgieron nuevas formas de “organización y movilización ‘por abajo’ que ponen en tensión los intentos de organización clientelista”. O el aporte de otro historiador menos conocido, Pablo José Torres, quien en “una investigación realizada en un municipio gobernado por los radicales mostró que el uso de las movilizaciones clientelistas no era patrimonio exclusivo de un solo partido”. Nada se dice en el libro respecto a la posibilidad de que la universalización de algunas políticas sociales haya restado importancia a ciertas prácticas clientelistas, tal vez porque los principales detractores públicos de estas “anomalías” tampoco suelen estar a favor de las políticas sociales universales. Incluso Vommaro y Combes llegan a afirmar alegremente que en el año 2002 con el Plan Jefes y Jefas de Hogar “dos millones de beneficiarios” recibieron “bienes de origen público” que llegaron “a los barrios populares repartidos por una ‘sociedad civil’ no siempre conforme al imaginario oficial: unidades básicas, iglesias y movimientos sociales administran estos recursos”. La afirmación tiene dos inconvenientes graves para un texto académico: primero, generaliza hechos que si bien ocurrieron de ninguna manera fueron la norma;

segundo, parece ignorar que –al menos en la visión de sus artífices– justamente la masividad del “Plan” desvalorizaría actividades clientelistas que ya estaban presentes previamente, incluso en el gobierno previo que era radical. Los desatinos del libro de Vommaro y Combes continúan con una detallada referencia a un sesudo razonamiento –elaborado por reconocidos politólogos– que pretende explicar por qué el peronismo supuestamente tendría mayor tendencia al clientelismo que sus adversarios: como su electorado está mayormente compuesto por personas de clases bajas, sus dirigentes tendrían más oportunidades de desplegar estrategias de oferta de empleos públicos.

El capítulo más interesante del libro es el referido a la “economía moral” involucrada en relaciones clientelares: un “imaginario de justicia” explicaría que los “patrones” estén “compelidos por obligaciones para con sus ‘clientes’”. “A los ojos de los ciudadanos el clientelismo aparece como una ‘virtud ética y cívica’, pues los políticos ‘están en deuda por su posición privilegiada’ y tienen el deber de redistribuir sus riquezas”. Este enfoque se contrapone con el de algunos politólogos economicistas que centran el análisis únicamente en la “compra de votos”: el intercambio es abordado así como “un cálculo de costos y beneficios” y “los bienes y servicios ofrecidos se reducen a una remuneración del voto (y de ninguna manera a un contradón, porque hacerlo implicaría salir del paradigma economicista)”. Un análisis menos simplista permite reconocer que en las relaciones clientelares “no solamente se intercambian bienes materiales, sino también sentimientos y valores: reconocimientos simbólicos, deferencia, gratitud. Esos valores se insertan en una configuración moral que los organiza y jerarquiza”. Contradiciendo el reduccionismo economicista –y la politología de salón– Vommaro y Combes afirman que los criterios morales de los actores sobre si esos intercambios son justos o injustos “no representan una realidad de segundo orden, que siga a una verdad material de naturaleza más fundamental”, y que “en las relaciones políticas personalizadas, el ‘cómo’ importa tanto, si no más, que el ‘cuánto’”. Pequeña cuestión que tanto cientista social polidiplomado ignora supinamente y que cualquier militante barrial aprende en pocas horas de práctica. “La importancia de estas evaluaciones morales queda destacada debido a que, según la mayoría de las investigaciones sociológicas empíricas, no es habitual que un solo tipo de actor (un único partido o un único dirigente en el plano local) tenga el monopolio de las ayudas públicas”. Tal

como afirman Vommaro y Combes, la “multiplicación de intermediarios” suele “subanalizarse” en muchos enfoques simplistas, y eso lleva a ignorar hechos visibles para cualquier investigador que no busque solamente agrandar a sus mentores. Muchos otros textos académicos tampoco prestan atención a la evidencia de que no es lo mismo pisar el barrio que no hacerlo a la hora de evaluar el compromiso personal que implican ciertas estrategias políticas. El libro transcribe por ejemplo el testimonio de un dirigente barrial mexicano que mantiene un “comedor comunitario” usando parte de su propio presupuesto familiar, lo que le acarrea conflictos con su pareja: “imagínate, doy de comer a una parte del barrio. Si lo cierro, ya no podré caminar sin que la gente me eche la madre. Tendría que mudarme y no podría volver a pisar el barrio donde nací”. Algunos especialistas en clientelismo solamente verían en este tipo de situaciones una manipulación unilateral, y en la disposición del dirigente a “estar al servicio del barrio” una mera simulación, ya se sabe que hay cientistas sociales expertos en dictaminar qué testimonios se ajustan estrictamente a la verdad y cuáles son palmarias fabulaciones de actores interesados. Uno de los méritos de Vommaro y Combes es no haber caído en esa tentación, al punto tal que llegan a afirmar que es menester que en las investigaciones empíricas sobre el clientelismo se tome “en serio lo que tienen para decir de la justicia y justeza de lo que hacen” los dirigentes, “las condiciones de sus intercambios con sus subordinados (sic) y lo que se sienten obligados a hacer en esas relaciones personalizadas”.

Por último, otra virtud de este libro es destacar que el clientelismo no es patrimonio exclusivo de las relaciones políticas con los “sectores populares”: “tanto las clases medias como las clases altas participan de este tipo de configuraciones, aunque lo que se intercambie no sean los mismos favores, ni los mismos bienes y servicios”. Tal “como han mostrado algunas investigaciones, estos intercambios constituyen un aspecto clave del funcionamiento de dichos grupos y del mantenimiento de su cohesión, en particular en el caso de las élites. Enfocarse sólo en la circulación de cierta clase de bienes hace perder de vista que la lógica de la reciprocidad y la regulación moral de los vínculos interpersonales rige gran parte del mundo social. En este sentido, los trabajos sobre clientelismo tienden a una visión sesgada de la distribución social de las ‘desviaciones’ políticas al poner el foco siempre en los barrios populares, a través del celoso análisis de la distribución de programas sociales que

forman parte de un universo mucho más vasto de políticas públicas que los Estados, en sus diferentes niveles, distribuyen entre los grupos que componen la sociedad”. Esto permite a los autores concluir que “la utilización de la caja de herramientas del clientelismo para comprender las relaciones políticas de conocimiento mutuo, localizadas y personalizadas, más que hacer comprensibles los fenómenos en acción, suele ocultarlos”.

Colaboraciones

La *Revista de Políticas Sociales* pretende intervenir en el debate en torno al campo de las políticas sociales consideradas en sentido amplio, incluyendo normas, políticas redistributivas, programas específicos y provisión de bienes y servicios por parte de cualquiera de los niveles del Estado, procurando aportar al análisis y a las propuestas para una mejor articulación entre políticas sociales sectoriales entre los distintos niveles del Estado, y entre éste y los actores sociales no estatales.

1. Los escritos que se remitan para su publicación deberán ser originales e inéditos. En la primera página se deberá consignar: título, autores, lugar de trabajo y correos electrónicos de los autores.

2. Los artículos no deberán tener una extensión mayor a 20.000 caracteres con espacios, incluyendo texto, tablas y bibliografía.

3. No se deberán usar en el texto negritas, subrayados o viñetas. La letra itálica o cursiva deberá ser usada solo para títulos de publicaciones y para palabras en otros idiomas, y el entrecomillado sólo para citas textuales.

4. Las citas bibliográficas deben estar incluidas dentro del cuerpo del artículo, de acuerdo con la normativa APA consignando los datos entre paréntesis. El formato requerido en la bibliografía al final de texto será el siguiente: apellidos, nombres (año): título sin comillas en cursiva. Editorial, lugar. En el caso de textos disponibles en Internet debe consignarse el URL y la fecha de consulta.

5. Si el artículo incluyera tablas, gráficos o mapas deberán citarse en cada caso la fuente de los mismos. Tablas, gráficos o mapas deberán estar incrustados en el texto del artículo, pero además deberán remitirse en archivos separados para que pueda modificarse su tamaño, escala, color, letra, etc.

6. La evaluación del artículo será realizada por el Consejo de Redacción y su aceptación será comunicada oportunamente en un plazo no superior a seis meses.

Los trabajos y colaboraciones que deseen enviarse, deben remitirse a:

Revista de Políticas Sociales
 Centro de Estudios de Políticas Sociales
 Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales
 Universidad Nacional de Moreno
 Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires
 (0237) 466-7186/1529/4530
 (0237) 462-8629
 (0237) 460-1309
 Interno 125 - oficina A103
 rps@unm.edu.ar

Universidad Nacional de Moreno

Rector
Hugo O. Andrade

Vicerrector
Manuel L. Gómez

DEPARTAMENTOS ACADÉMICOS

Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología
Director-Decano
Jorge L. Etcharrán

Departamento de Economía y Administración
Director-Decano
Pablo A. Tavilla

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales
Directora-Decana
M. Patricia Jorge

Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Directora-Decana
N. Elena Taber (a cargo)

SECRETARÍAS RECTORADO

Secretaria Académica
Adriana M. del H. Sánchez

Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones
Internacionales
Jorge L. Etcharrán

Secretaria de Extensión Universitaria
M. Patricia Jorge

Secretario General
V. Silvio Santantonio

CONSEJO SUPERIOR

Hugo O. Andrade
Manuel L. Gómez
Jorge L. Etcharrán
Pablo A. Tavilla
M. Patricia Jorge

Consejeros

Claustro docente

Marcelo A. Monzón
Javier A. Bráncoli
Guillermo E. Cony (s)
Adriana M. del H. Sánchez (s)

Claustro estudiantil

Rocío S. Arias
Iris L. Barboza

Claustro no docente

Carlos F. Daddario

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires
(0237) 466-7186/1529/4530
(0237) 462-8629
(0237) 460-1309
<http://www.unm.edu.ar>

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Directora-Decana
M. Patricia Jorge

Licenciatura en Trabajo Social
Coordinadora-Vicedecana
M. Claudia Belziti

Licenciatura en Comunicación Social
Coordinador-Vicedecano
Roberto O. Marafioti

Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria
Coordinadora-Vicedecana
Lucía Romero

Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial
Coordinadora-Vicedecana
Nancy B. Mateos

Director del Centro de Estudios de Políticas Sociales
Mariano Fontela

Consejo Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Autoridades

M. Patricia Jorge
M. Claudia Belziti
Roberto C. Marafioti
Lucía Romero
Nancy B. Mateos

Claustro docente
Javier A. Brancoli (s)
Carlos A. Lagorio Pagano
Juana Ferreyro
Rosana E. Ponce

Claustro estudiantil
Yanina L. Cardozo
Marcos A. Principi
Oscar D. Farías
María L. Martínez Alcaín

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Trabajo Social

Coordinadora

M. Claudia Belziti

Consejeros

Claustro docente

Edith S. López

Mariano Fontela

Claustro estudiantil

Omar Savia

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Comunicación Social

Coordinadora

Roberto C. Marafioti

Consejeros

Claustro docente

Carlos A. Lagorio

Adriana A. M. Speranza

Claustro estudiantil

Fabián E. Pacheco

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Educación Secundaria
(Ciclo de Licenciatura)

Coordinadora

Lucia Romero

Consejeros

Claustro docente

Pablo M. Narvaja

Gabriel L. Galliano

Claustro estudiantil

Sergio C. Litrenta

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Educación Inicial
(Ciclo de Licenciatura)

Coordinadora

Nancy B. Mateos

Consejeros

Claustro docente

Rosana E. Ponce

Isabelino A. Siede

Claustro estudiantil

Cristina Mársico

Contactos

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires

(0237) 466-7186 / 1529/4530

(0237) 462-8629

(0237) 460-1309

unm@unm.edu.ar

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

hycs@unm.edu.ar

Licenciatura en Trabajo Social

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

trabajosocial@unm.edu.ar

Licenciatura en Comunicación Social

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

comunicacionsocial@unm.edu.ar

Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria

Oficina A102 -Teléfono interno: 163

educacionsecundaria@unm.edu.ar

Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial

Oficina A102 -Teléfono interno: 163

educacioninicial@unm.edu.ar

Centro de Estudios de Políticas Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

ceps@unm.edu.ar

Revista de Políticas Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

rps@unm.edu.ar

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

