

¿Es posible una gestión integral de la política social?

Hemos visto en la primer clase las dificultades que existen para definir “cuándo y cuándo no” estamos en presencia de una política social. Nuestra propuesta se dirige a no distinguirlas por su objetivo (ej. “son las políticas dirigidas al bienestar y la equidad”), ni por su objeto (“son las políticas dirigidas a los pobres”). Sucede que, entre otros problemas que trae, si definimos las políticas sociales de alguna de estas maneras, dejamos libradas a las políticas económicas, de seguridad y al resto de las políticas a no tener que incluir en sus objetivos el bienestar, la equidad o la lucha contra la pobreza. En el 2001 llegamos a una situación inédita de la Argentina, la de tener mayor cantidad de pobres, que no pobres (más de 20 millones de personas por debajo de la línea de pobreza (57.5 % de la población total)¹, y claro está que este aumento de la pobreza fue especialmente producto de la devaluación de la moneda, sin modificarse substancialmente los ingresos de los trabajadores. Si las políticas económicas también producen pobreza, ¿porqué no pensar también en ellas para reducirla y distribuir mejor la riqueza?

De cualquier manera, sabemos que la política económica está especialmente en manos del estado nacional. Es sin duda reciente, la idea de que los municipios también pueden por lo menos “intervenir” en estos macro procesos, con sus propias políticas de desarrollo económico local y regional. Por su parte, también es habitual que las áreas sociales de los gobiernos locales, especialmente dirijan su acción hacia grupos focalizados, muchas veces vinculados a la pobreza, dado que no intervienen en forma substancial en las áreas que disponen de características universales tal como la educación básica y la salud y en menor medida, la seguridad social.

Por esta razón, en esta última clase nos vamos a detener en primer término en las políticas de lucha contra la pobreza, sabiendo que este tema también debería ser abordado desde las áreas de Desarrollo Económico Local, Obras y Servicios Públicos, etc. También veremos un modelo de gestión integral que, de funcionar correctamente, posibilita una mirada más comprensiva de la pobreza, que los modelos tradicionales de estructuración de la secretarías de acción o desarrollo social.

También veíamos en la primer clase de este módulo, que generalmente la gestión local se fragmenta en un número considerable de proyectos con muy bajo grado de articulación. Esto lleva a que se desarrollen proyectos específicos de salud, de educación, de cultura o alimentación, pero que el impacto global termine siendo poco relevante al momento de evaluar si se consiguió que la gente logre salir de situación de pobreza.

Pero no sólo cabe culpar a la gestión estatal por la desarticulación. A nivel académico, la formación profesional también tiende a fragmentar cada una de estas dimensiones. Los arquitectos estudian fundamentalmente políticas y programas de tierras y vivienda; los médicos, de salud; los licenciados en educación, programas educativos y así sucesivamente. En las últimas décadas se empezó a hablar de la necesidad de **generar espacios interdisciplinarios y luego transdisciplinarios**, al efecto de

¹ La web del INDEC pueden consultar para obtener datos medianamente actualizados de pobreza, indigencia, desocupación, etc. www.indec.gov.ar

obtener miradas un poco más integrales y holísticas de fenómenos complejos, difíciles de entender y por lo tanto, de solucionar desde una única dimensión. Pero estos espacios interdisciplinarios generalmente han sido muy reducidos² y por otra parte, poco se han materializado en modelos concretos de gestión.

Frente a esta acción de gobierno fragmentada³ cuando conocemos la realidad de la pobreza, vemos que una persona no es pobre porque le falta sólo trabajo o sólo una vivienda digna o sólo una mejor capacitación o sólo una mejor organización con sus pares. Por el contrario, la pobreza constituye un fenómeno multidimensional, al que debe además agregársele una mirada macrosocial, al efecto de lograr entenderla correctamente. Como les decía antes ¿Debemos luchar para reducir la pobreza o luchar para distribuir mejor la riqueza?

Si a un problema multidimensional lo intento atacar sólo desde “una” dimensión, es de esperar que se pueda cuánto más mejorar algún aspecto puntual, pero muy difícilmente solucionar el problema. Por el contrario, cabría atacarlo estratégicamente, utilizando las distintas herramientas que disponemos y combinándolas según las necesidades de cada caso.

Este tema trabajó Roland Ziss en su trabajo desarrollado por la G.T.Z.⁴ y pueden consultarlo, dado que parte del texto está en el fichero. Ziss enfoca su análisis desde la acción de políticas de tierras y vivienda. Al respecto, vale interrogarnos: ¿es posible / es conveniente desarrollar una política integral desde sólo una Dirección de Vivienda de un gobierno local?

Existen al respecto varias experiencias interesantes en Argentina de acción integral en el marco de programas de autoconstrucción. Una de ellas la he analizado en una investigación que hice hace unos años, tomando el caso de la reubicación de la población asentada en el Barrio La Carbonilla en Zárate, provincia de Buenos Aires. Esta experiencia se desarrolló entre 1988 y 1995 y tuvo por principal objetivo transformar una “villa” en un barrio autoconstruido y digno. El programa comenzó con una fuerte tarea de organización comunitaria de las más de doscientas familias intervinientes y de diagnóstico conjunto acerca de los problemas del barrio y sus posibilidades de transformación. El diseño del programa se realizó de manera cogestionada. Fue un programa dirigido desde una unidad del gobierno local, que disponía de un grado apreciable de autonomía y apoyo del Ejecutivo local, con participación en el diseño de los propios beneficiarios. La disposición de las calles en el barrio, el tipo de construcción, los materiales de las viviendas y el reglamento de trabajo comunitario, fueron algunas de las decisiones adoptadas en conjunto. Pero el programa no sólo quedó en esto sino que atendiendo al diagnóstico inicial, se logró que el gobierno provincial establezca una escuela y una unidad sanitaria en el nuevo barrio y se desarrollaron cuatro microemprendimientos y una huerta comunitaria. ¿Qué resultados se alcanzaron? Como es habitual⁵, los microemprendimientos al poco tiempo de funcionar se fueron desestructurando. Igual futuro tuvo la huerta comunitaria. Pero el nuevo barrio se logró construir, la gente dejó de vivir en ranchos, el barrio se mantiene limpio (sin los basurales tan comunes de las villas), la nueva escuela está en funcionamiento y la experiencia en organización comunitaria y laboral ha llevado a que múltiples organizaciones barriales se han creado y hayan formulado

² Muchas veces considerado sólo como “una moda”, por lo que en poco tiempo deja de tener un lugar prioritario en la agenda de cuestiones a tratar.

³ También vimos en la primer clase que más que fragmentación, existe articulación, pero de tipo vertical.

⁴ Organismo estatal alemán de cooperación internacional

⁵ Me pregunto, ¿en el marco de economías que fundamentalmente promueven al gran capital y el desarrollo de empresas ligadas al mercado externo, qué lugar tiene un microemprendimiento informal?

sus propios proyectos, mostrando una dinámica barrial poco común frente a la desmovilización general de los 90.⁶

Ahora bien **¿cómo hacemos para gestionar un programa integral si el municipio está estructurado en múltiples direcciones que tienen objetivos diferenciados y muy bajo grado de articulación?** Demás está decir que no es nada sencillo. De cualquier manera, la experiencia de Zárate nos sirve también para observar el funcionamiento de un modelo distinto de estructuración de la gestión local. Como pueden ver en otro de los textos del fichero⁷, la Dirección de Vivienda tenía en su segunda etapa el siguiente organigrama:



Fuente: Elaboración nuestra.

Nota: Los 6 programas agrupan a las obras que desarrolla la institución.

Con esta estructura, cada programa no tiene asignado personal propio. Esto hace que, por ejemplo un asistente social pueda trabajar en distintos programas a la vez. El personal por lo tanto depende del área (salvo los Directivos de cada proyecto) y cada una de estas áreas pasa a ser dirigida por un Coordinador.

Este modelo organizacional⁸ tiende a superar algunas de las limitaciones del modelo que utilizaban con anterioridad (de departamentalización por productos o proyectos), tal como que los proyectos funcionaban con demasiada autonomía y rigidez (sin intercambiar sus recursos, aunque sean ociosos en algún momento). También cabe reconocer que se logra en los equipos de trabajo el aprendizaje que da la amplitud de situaciones distintas a considerar. Su principal limitación es que necesita un muy buen trabajo de coordinación.

⁶ El proyecto logró un nivel adecuado de eficacia y efectividad, mientras que un alto nivel de eficiencia. El tema lo he desarrollado en Construcción de Viviendas y de Organización Social. Universidad Nacional de Luján, 2003.

⁷ “De los proyectos a la estructura matricial...”, 2004.

⁸ El modelo de estructura matricial también es utilizado a nivel empresario (ej. Siderca) y por muchas de las nuevas universidades estatales de la Argentina (al no crear facultades, sino departamentos, con responsables de carrera y por otra parte, responsables de áreas).

La temática del enfoque integral también es abordada por Stella Garrido⁹, quien comenta en su trabajo la experiencia desarrollada en Mendoza, específicamente los municipios de Guaymallén y Maipú, en lo que hace al trabajo integral para la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar. En este caso y también en el marco de un trabajo participativo, lograron articular el trabajo de áreas de salud, justicia, educación, acción social y organizaciones externas tal como la policía y organizaciones sociales.

Hay que reconocer que en este enfoque de tipo integral se ha avanzado desde distintas disciplinas, tal como la de los médicos sanitarios, o los trabajadores sociales, pero me da la impresión que se han destacado especialmente los arquitectos del campo de tierras y vivienda. El reciente programa Rosario Hábitat¹⁰ tiene una orientación de este tipo; a nivel internacional el programa “Favela Barrios” que se desarrolla desde varios años atrás en Río de Janeiro, también sigue esta orientación. Estos programas tienen en común que trabajan sólo en villas miserias determinadas y que allí despliegan un conjunto de proyectos específicos participativos tal cual de reordenamiento urbano territorial (trazado de calles, disposición de infraestructura, agua potable, luz, gas, recolección de basura, etc.); legalización de tierras; mejora o construcción de viviendas; salud materno - infantil; capacitación laboral, con el objetivo de transformar las favelas en nuevos barrios. También tienen en común el ser financiados por el BID.

Fuera de lo territorial en el municipio de Porto Alegre hay un programa integral denominado “Niños en situación de calle” sumamente interesante, donde se articulan distintas secretarías del gobierno local (desarrollo social, educación, gobierno) al efecto de brindarles desde el gobierno local, una respuesta única y coherente y no un sinnúmero de proyectos y acciones contradictorias.

Cuando analizamos la gestión asociada hacía referencia a algunos interrogantes básicos¹¹ que deberíamos tener en cuenta al momento de intentar desarrollar articulaciones desde una perspectiva estratégica. Esta mirada estratégica también deberíamos adoptar al momento de abordar experiencias de gestión integral, dejando en claro que la racionalidad no es sólo técnica, sino también política (por lo que cabe también articularlas) y que en todo cambio, las modificaciones técnicas o estructurales se ven atravesadas por las relaciones de poder establecidas. No tenerlas en cuenta implica empezar un nuevo fracaso.

Para conversar:

1. Sus comentarios acerca de los temas trabajados en esta clase y los textos del fichero.
2. ¿Conoce experiencias en donde aunque sea en forma parcial, se adoptó un enfoque de gestión integral? ¿Qué resultados se alcanzaron? ¿Qué condiciones se deben dar para generar estas prácticas?

⁹ También pueden consultar el texto en el fichero del curso

¹⁰ www.rosariohabitat.gov.ar

¹¹ ¿Para qué? ¿Con quien? ¿Cuánto?