



Código: PICYDT-HyCS-01-2012

**“FACTORES QUE INCIDEN EN LA
EFICACIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
PARA AFRONTAR LAS SITUACIONES
DE POBREZA PERSISTENTE”**

Directora: BELZITI, M. Claudia

Integrantes: SVERDLIK, M. Victoria; BRANDÁRIZ, Rocío
y GUIDI LÓPEZ, M. Noel (auxiliar estudiante)

Año: 2014



Reseña de la investigación y resultados:

Introducción: los modelos organizativos de las políticas sociales en la Argentina fueron reflejando diversos patrones predominantes a lo largo del tiempo, aunque existen también diferencias coyunturales entre los distintos niveles del Estado nacional, provincial o municipal, y al interior de ellos (Feijoó, 2001; Hintze, 2009). Si bien hay abundante producción bibliográfica descriptiva sobre la pobreza y las políticas sociales (Castronovo, 2013), los estudios que analizan la eficacia de las políticas no suelen centrarse en los aspectos institucionales —por ejemplo, en la calidad de la coordinación entre políticas sociales en el nivel municipal o barrial—, sino en la pertinencia de sus objetivos o los instrumentos de planes o programas concretos.

Por otro lado, en contraste con el modelo de políticas sociales que predominó en la década de los noventa en la Argentina (Hintze, 2006), a partir del año 2002 aumentó el gasto público en políticas de transferencia de ingresos y otras políticas sociales, educativas y sanitarias (Repetto, 2014), y se implantaron subsidios de mayor magnitud y nuevas regulaciones estatales en el empleo y en precios de productos y servicios (Roffler, 2010). El resultado inmediato fue una visible disminución de los niveles de pobreza e indigencia (Feres y Villatoro, 2012), pero con el correr de los años las estadísticas han mostrado una persistencia en la situación de pobreza de un sector significativo de la población, que también se percibe en la vida cotidiana de los barrios y los hogares pobres, donde en los últimos años el sensible aumento de empleados de programas estatales y voluntarios que los recorren no logra evitar que muchos hogares sigan en una situación de pobreza persistente (Clemente, 2014), aunque hoy se encuentren en una condición mucho menos dramática que en los primeros años de la década pasada, y también es preciso reconocer que sería incorrecto atribuir a las políticas sociales toda la responsabilidad con relación a la evolución de la pobreza.

Un enfoque que frecuentemente se utiliza para estudiar este tipo de problemas es el que se centra en las características o en las causas de la persistencia de las situaciones de pobreza “dentro” de los hogares, tales como la distribución de recursos al interior del hogar, la capacidad de sus miembros para generar ingresos, etcétera. En cambio, aquí se opta por poner el foco en la efectividad de las políticas sociales, evitándose evaluar su cobertura o la pertinencia de sus instrumentos para alcanzar los objetivos que se proponen. En consecuencia, el problema que este proyecto buscó describir y explicar es la visible insuficiencia —hasta el momento— para afrontar algunas situaciones de pobreza persistente a partir de programas que intervienen fuertemente en aspectos puntuales que influyen sobre las condiciones de pobreza de la población, y que a veces incluso llegan a presentarse bajo el supuesto de que la solución de ese problema servirá de suficiente estímulo para resolver otros (Clemente, 2012). Se intentó así analizar en qué medida este supuesto se ve desmentido en un porcentaje significativo de hogares, o más extensamente, en qué suelen fallar los programas sectoriales para afrontar la pobreza persistente.

Así como la pobreza tiene múltiples causas y manifestaciones, también es razonable imaginar que no todos los programas tienen la misma eficacia a la hora de resolver cada una de esas causas o manifestaciones, amén del hecho de que hay programas sociales que no la tienen explícitamente como objetivo principal. A ello deben sumarse las dificultades de coordinación entre niveles del Estado (Echebarria Ariznabarreta, 2001; Faria, 2002; Martínez Nogueira, 2007),

por lo que es difícil aislar relaciones causales, teniendo en cuenta que hay muchos factores explicativos de la pobreza externos al accionar del Estado, que en muchos lugares hay prácticas que muchas veces disminuyen la eficacia de las políticas y que además hay distintos niveles y áreas del Estado interviniendo en cada barrio o municipio. Por ello el proyecto que aquí se presenta no buscó determinar con precisión la relevancia de eventuales factores explicativos de la eficacia de las políticas sociales, sino establecer algunas relaciones típicas entre diferentes modelos organizativos de las políticas sociales, las prácticas regulares de ejecución y su eficacia para afrontar diferentes tipos de pobreza persistente.

Quedaron por tanto fuera del análisis otras cuestiones que podrían resultar indudablemente pertinentes a la hora de evaluar la eficacia de las políticas públicas para resolver las situaciones de pobreza persistente: los objetivos que tales políticas asumen explícitamente y los métodos concretos que implementan para alcanzarlos, y los recursos presupuestarios y humanos que se asignan para cumplir tales objetivos, que a su vez están indudablemente relacionados con el nivel de cobertura y los criterios de selección de beneficiarios. Este recorte no responde a una consideración acerca de su relevancia, sino más bien se explica por la necesidad de producir conocimientos acerca de algunas cuestiones a las que no se les está asignando suficiente prioridad en algunos de los debates más difundidos sobre las formas de superar la pobreza.

Conceptos y métodos: para cumplir los objetivos del proyecto se creó un panel de informantes calificados¹ que identificaron una serie de variables a tener en cuenta para establecer tipologías de modelos organizativos y prácticas. Esos mismos informantes sirvieron para identificar municipios por sus características institucionales y demográficas. Luego, entre octubre de 2013 y marzo de 2014, se realizaron entrevistas a 150 funcionarios, técnicos y profesionales que intervienen en políticas sociales en el Estado Nacional, Provincial o Municipal, elegidos al azar mediante un muestreo por etapas.

Por último, se evaluaron modelos organizativos y prácticas regulares de ejecución de las políticas sociales según la percepción de los entrevistados acerca de su eficacia para afrontar las situaciones de pobreza.

La pobreza persistente puede ser definida como la situación en la cual las personas que integran un hogar permanecen en situación de pobreza durante más de una década, y particularmente cuando tras una crisis socioeconómica otros hogares logran salir de la pobreza y éste no.

El modelo organizativo con el que se formulan y ejecutan las políticas sociales y las prácticas regulares de implementación tienen un doble efecto: por un lado puede influir en una mayor o menor eficacia de las políticas, y por el otro puede afectar los valores imperantes en una sociedad referidos a la pobreza. Esta no debe ser entendida meramente como dato económico, sino en términos de desafilación y de insuficiente integración social, y también a partir de formas singulares en la expresión de significados y percepciones del mundo. El dolor y el

¹ Fueron entrevistados, entre otros: Adriana Clemente, María del Carmen Feijoó, Rubén LoVuolo, Néstor López, Fabián Kepetto y Carlos María Vilas. También realizaron aportes conceptuales Marta Patricia Jorge, Ana Gómez y Mariano Fontela.

padecimiento se expresan en los individuos y en las formas de relación social, y alteran los modos de pensar la vida cotidiana y la relación con los otros (Carballeda, 2013).

La crítica a la focalización de las políticas sociales en la década de los noventa llevó a la revalorización de las políticas universales que garantizaran un piso de ciudadanía, lo que en parte favoreció que el Estado Nacional retomara un papel central. Sin embargo, las políticas masivas alivian carencias específicas, pero el tipo de problemas que causan algunas formas de pobreza no están siendo suficientemente resueltos. Ante la dificultad de modelizar esas causas, y en acuerdo con varios de los especialistas entrevistados, el proyecto se centró en el análisis de las deficiencias concretas que los actuales diseños y prácticas tienen para superar la pobreza en general, y no tanto en una tipificación de las distintas situaciones que la originan. También algunos consultados cuestionaron la eficacia de las políticas actuales para abordar situaciones de pobreza persistente en poblaciones atravesadas por problemáticas sociales complejas, es decir, aquellas que abarcan una serie de múltiples problemas que no son pasibles de afrontar con políticas concebidas a partir de los modelos identitarios de otras décadas, lo que habilitaría a reclamar intervenciones específicas e interdisciplinarias y a plantear nuevos desafíos a las prácticas profesionales (Carballeda, 2013). En el otro extremo se reclama la necesidad de diferenciar rigurosamente entre una política social integral y una multiplicidad de programas sociales con lógica asistencial. Estos elementos podrían servir para construir un enfoque institucional por parte del Estado, a partir del análisis de algunas trayectorias típicas de los hogares pobres y sus experiencias con programas sociales, para identificar quiénes siguen quedando fuera y así poder diseñar nuevas adecuaciones.

También algunos especialistas consultados afirmaron la necesidad de identificar dos dimensiones fundamentales para el diseño de políticas sociales relacionadas con la pobreza persistente: la diversidad y la igualdad, comprendiendo cuestiones que no sólo están vinculadas a los ingresos de los hogares, sino que también involucran la percepción de pertenecer plenamente a la sociedad y los modos de participar en condiciones de paridad en las diferentes dimensiones de la vida social. Esto supone combinar políticas de redistribución, reconocimiento y participación (Fraser, 2008), readecuando además los mecanismos de coordinación en escala para que las definiciones estratégicas se complementen con la atención de las singularidades (Catenazzi y Chiara, 2009).

Con relación a las prácticas regulares de ejecución de las políticas sociales, surge entre los especialistas entrevistados la referencia a la necesidad de aumentar el nivel de institucionalización y de protocolización de las políticas (Repetto, 2009; Galiani, 2006), evitando las superposiciones y respondiendo a lógicas coordinadas que deberían tender a juntar y no a fragmentar. También identifican como problema el bajo nivel de profesionalización o capacitación de los recursos humanos en algunos sectores críticos, ya que es frecuente que en los lugares con mayor proporción de problemáticas sociales complejas y situaciones de pobreza persistente se empleen recursos humanos que rotan permanentemente de empleo en empleo, con escasa formación o con debilidad de recursos para trabajar en equipo o para intervenir. La institucionalidad requiere capacitaciones sistemáticas, abordajes especializados y continuos, y una resignificación de las prácticas, pero a la vez supone recuperar un cierto esquema común de intervención entre las distintas áreas del Estado, para evitar que cada ministerio use lógicas incompatibles con las del resto, y para potenciar las oportunidades que ciertas intervenciones

generan para alcanzar objetivos que no sean únicamente sectoriales. La articulación como estrategia de intervención y de gestión implica la modificación recíproca de determinados elementos, una línea de trabajo que se apoya en la recuperación del Estado y en la integración de las acciones en el territorio. Se hace necesario el avance hacia políticas que involucren varios sectores trabajando en simultáneo, dado que la integralidad en la política social implica reconocer la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, por lo que algunos informantes plantean la necesidad de reivindicar la interdisciplina y la flexibilidad en las intervenciones. A la vez, se señala con frecuencia la necesidad de recuperar el principio de autoridad, en tanto significa instalar un criterio de ordenamiento, reintroduciendo códigos de sociabilidad. En ellos hay elementos que no son estrictamente del orden económico, sino de tipo moral, de concepción del mundo, o referidos a la idea de bien común.

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

Las entrevistas a funcionarios y profesionales permitieron evaluar la pertinencia y la validez de cada una de esas propuestas, así como de otras dimensiones que fueron consideradas fundamentales por los propios expertos a la hora de evaluar la eficacia de las políticas sociales, tales como la institucionalización y la coordinación (Martínez Nogueira, 2010), o la política de recursos humanos. Resumiendo tales mociones, en la investigación se identificaron seis dimensiones de análisis que permitieron agrupar indicadores de modelos organizativos y de prácticas regulares de implementación de políticas sociales: a) institucionalización, descentralización y coordinación entre distintos niveles estatales; b) diseño, planificación y evaluación; c) capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado; d) sistemas de derivación y responsabilidad nominada; e) flexibilidad de las políticas sociales ante situaciones complejas; y f) prácticas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales (esta última dimensión solamente referida a las prácticas de implementación y no a los modelos organizativos).

Resultados: un primer análisis de las variables descriptivas —si bien en un nivel exploratorio porque la muestra no fue diseñada para este fin— permite identificar algunas de las limitaciones vinculadas al perfil de los recursos humanos empleados en las políticas sociales:

- Los entrevistados que tienen mayor antigüedad laboral en el ámbito de las políticas sociales son quienes han realizado en mayor medida actividades de formación o capacitación específica relacionada con las políticas sociales.
- Quienes trabajan en políticas de salud o educación tienen en promedio mayor antigüedad laboral en el espacio de las políticas sociales, y son quienes afirman en mucho mayor medida que en su ámbito de trabajo existe “alto nivel de capacitación específica en el tema”, en comparación con quienes trabajan en áreas de acción social o economía social.
- Si bien no existe una tendencia visible que indique mayor o menor promedio de antigüedad laboral en políticas sociales según se asciende desde el municipio a otros niveles estatales, sí se percibe claramente que el trabajo en el ámbito “barrial” —donde se enfrenta una mayor complejidad de las situaciones de pobreza— está realizado por profesionales de menor antigüedad laboral.

Evolución de la pobreza: Cuatro preguntas sucesivas relevaron la percepción de los entrevistados respecto a la evolución reciente de la pobreza en el ámbito geográfico donde ellos trabajan y su opinión acerca de la eficacia que el programa, área o servicio donde se desempeñan tuvo para disminuir la pobreza. La primera pregunta de esta serie fue de qué manera consideran los propios entrevistados que evolucionó en los últimos cinco años la cantidad de hogares pobres: en tanto un 22% considera que hay más hogares pobres en el ámbito geográfico donde trabajan los entrevistados, un 37% estima que la cantidad de hogares pobres disminuyó en los últimos cinco años. La siguiente pregunta, referida a la situación socioeconómica del conjunto de los hogares y no solamente a los pobres, muestra una visión ligeramente más positiva que la anterior: en tanto un 16% considera que esa situación empeoró en los últimos cinco años, un 37% opina que mejoró.

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

La primera pregunta de esta serie refiere a la manera en que los entrevistados perciben los modelos organizativos de las políticas sociales en las cuales trabajan. La dimensión más destacada es la flexibilidad ante situaciones complejas: cinco de los seis indicadores más valorados como “ciertos” son de esta dimensión:

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

- los funcionarios intermedios pueden tomar decisiones en los casos especiales.

En el otro extremo, la dimensión menos destacada es la del diseño, planificación y evaluación, ya que cuatro de los cinco indicadores más valorados como “falsos” son de esta dimensión:

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

Otros dos indicadores de esta dimensión reciben bajos puntajes y tienden por tanto a ser considerados falsos, aunque menos que los cuatro anteriores:

- el presupuesto y los recursos se distribuyen territorialmente en forma visible y pública;
- frecuentemente hay evaluaciones técnicas.

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

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

- están claramente delimitados los roles de cada nivel del Estado que interviene;
- está centralizada en el Estado Nacional o Provincial;
- los beneficiarios ya saben bien qué y cómo demandar;
- es una política universal que da cobertura a toda la población;
- los derechos y la forma de garantizarlos están claramente establecidos en los procedimientos.

El último de los indicadores de esta dimensión, ordenados según la frecuencia con que son aplicados, es si todos los procedimientos están detallados por escrito.

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

Otros dos indicadores de esta dimensión reciben puntajes intermedios:

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

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

Por último, los indicadores referidos a la dimensión sistemas de derivación y responsabilidad nominada reciben también valoraciones disímiles respecto a efectiva aplicación en las políticas sociales: el indicador que postula que existe una base de datos única o se cruzan las bases con otros programas recibe un alto puntaje y ocupa el octavo lugar en el listado, y recibe un puntaje intermedio el que plantea que los beneficiarios son identificados y contactados en sus hogares. Y son considerados en mayor medida falsos los otros dos indicadores de esta dimensión:

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

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

Los entrevistados que trabajan en el ámbito provincial o nacional tienden a asignar mayores puntajes a un listado breve de indicadores: la continuidad en el tiempo de la política, la interdisciplinariedad del equipo de trabajo y el hecho de que todos los procedimientos estén detallados previamente y por escrito. Sin embargo, pese a que este último indicador recibe elevado puntaje entre quienes trabajan en los niveles nacional o provincial, en esos mismos niveles se observa un bajo puntaje del indicador que establece que los beneficiarios saben bien qué y cómo demandar, lo cual estaría señalando la existencia de procedimientos que resultan claramente visibles para los profesionales pero no para la ciudadanía.

La otra pregunta referida a los modelos organizativos relevaba la opinión de los entrevistados acerca de la eficacia que tiene cada uno de los indicadores para superar la pobreza en la zona geográfica donde desempeña su trabajo (ver Gráfico 2). En principio, el orden de las medias de los puntajes asignados a este listado de indicadores es bastante similar al orden de características de las políticas sociales donde trabajan los entrevistados, lo cual indicaría una elevada conformidad respecto a estas políticas. De todas formas, el promedio general de los puntajes de la eficacia es más de dos puntos mayor al de los puntajes que describen los programas, lo cual indicaría a priori una opinión generalizada acerca de la necesidad de profundizar las características que las políticas actualmente tienen para poder enfrentar las situaciones de pobreza persistente.

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

En general se observa una mayor demanda a los indicadores que conforman la dimensión diseño, planificación y evaluación: todos los indicadores de esta dimensión suben en la segunda

escala, la que permite estimar la percepción de su eficacia para superar la pobreza, aunque, salvo el señalado en la viñeta anterior, no ocupan los primeros lugares en la escala de “eficacia”.

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

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

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

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

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

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

La primera pregunta de esta serie refiere a la manera en que los entrevistados perciben la real existencia de esas prácticas en las políticas sociales en las cuales trabajan (ver Gráfico 3). La primera observación de los resultados permite verificar que el promedio de puntajes asignados a la existencia de prácticas regulares de implementación es ligeramente menor que el de los modelos organizativos. Dado que la mayor parte de estas prácticas son negativas para la consecución de los objetivos de las políticas sociales, la diferencia indicaría entonces que los entrevistados entienden que son poco frecuentes, o bien tienen razones para evitar informar su existencia ante los investigadores. Abundaría a favor de esta última interpretación los bajos promedios que obtuvieron los indicadores de la dimensión que engloba algunas de las prácticas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales. Incluso el promedio más bajo lo obtuvo el indicador que describe la existencia de exigencias hacia los beneficiarios de

contraprestaciones no estipuladas en las normas, que ha insumido toneladas de papel y tinta en libros especializados y artículos periodísticos.

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

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

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

Pero también a esa dimensión pertenecen dos de las prácticas consideradas menos frecuentes:

- en algunos momentos críticos se interrumpe la actividad;
- se delegan funciones en instituciones no estatales sin requisitos mínimos de calidad.

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

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

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

Hay pocas variaciones en la caracterización de prácticas regulares de implementación según si los entrevistados trabajan en el ámbito municipal, provincial o nacional, aunque quienes

trabajan en municipios asignan en promedio valores menores a los indicadores listados, lo que indicaría una menor frecuencia o una menor disposición a informar acerca de su existencia. Por otra parte, los entrevistados que trabajan en acción social o economía social asignan mayores puntajes a la existencia de prácticas de la dimensión capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado, en comparación con quienes trabajan en salud o educación, aunque estos últimos mencionan una mayor frecuencia de problemas referidos al liderazgo de los niveles de decisión política: señalan que los funcionarios de mayor rango distorsionan los objetivos de las políticas o no ejercen un liderazgo adecuado entre los profesionales, o bien afirman que faltan definiciones políticas que enmarquen las decisiones técnicas.

La segunda pregunta de este apartado toma los mismos indicadores de la pregunta anterior, pero en lugar de averiguar acerca de su existencia, consulta a los entrevistados la manera en que evalúan la importancia de cada una de esas prácticas para explicar eventuales dificultades en la eficacia del programa, área o servicio para superar la pobreza en la zona geográfica en que trabajan (ver Gráfico 4). En este caso, al tratarse de prácticas “negativas”, las diferencias de orden entre los mismos indicadores de esta pregunta y la anterior no indicarían una “demanda de cambio” —como sí ocurría en el análisis de los modelos organizativos—, sino que más bien el orden asignado a cada indicador en esta pregunta significa en sí la prioridad que se le da a la necesidad de aplicar reformas para modificar esa situación.

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

En la dimensión capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado también ocupa un lugar elevado la falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal.

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

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

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

A diferencia de la pregunta anterior, en la que los entrevistados que trabajan en municipios asignaban menores puntajes a la frecuencia de las prácticas regulares de implementación, en esta pregunta asignan en promedio puntajes muy superiores, lo que demuestra que les asignan una mayor importancia a la hora de explicar la falta de eficacia de las políticas, al menos en comparación con quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. En particular, asignan mayores puntajes especialmente a los siguientes indicadores: que la práctica obligue a desconocer las reglas de los programas, por inadecuadas; que formalidades burocráticas dificulten la respuesta a contingencias frecuentes; que los profesionales no se apropien ni se sientan parte activa del plan de gobierno; y que funcionarios o profesionales vayan a trabajar menos tiempo del estipulado.

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

- la derivación falla por falta de coordinación entre áreas del estado.
- la derivación falla porque es para sacarse de encima el problema.
- la derivación falla porque el estado no ofrece el servicio que debería brindar.
- la derivación falla porque la otra área tiene prioridades distintas.
- la derivación falla porque se elige como destino un servicio o programa incorrecto.

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

Descentralización de las políticas sociales: La siguiente pregunta del cuestionario estaba orientada a evaluar la opinión de los entrevistados respecto a la municipalización de las políticas sociales. El análisis de los resultados permite establecer que solamente 1% de los entrevistados afirma que una mayor participación de los municipios en el diseño de las políticas sociales podría ser perjudicial en términos de eficacia para resolver las situaciones de pobreza persistente, mientras el 82% sostiene que ese eventual mayor protagonismo sería favorable para lograr ese objetivo.

Los entrevistados con mayor antigüedad en el ámbito de las políticas sociales y quienes lo hacen en áreas de salud o educación asignan mayor importancia a la eficacia de la descentralización para resolver las situaciones de pobreza persistente. También lo hacen quienes trabajan en el

ámbito municipal, aunque es importante destacar que la valoración de la eficacia de la descentralización es muy elevada entre quienes trabajan en el nivel nacional o provincial.

Rasgos específicos de la persistencia de la pobreza: La última de las preguntas precodificadas consultó a los funcionarios, técnicos y profesionales entrevistados en qué situaciones perciben que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres (ver Gráfico 5).

Las frecuencias con que fueron mencionadas las distintas opciones indican claramente un predominio de situaciones que no están asociadas a grandes inversiones de largo plazo, ya que las cuatro opciones que mayores porcentajes obtuvieron fueron: adicciones; personas sin redes de apoyo; salud mental; y vínculos familiares conflictivos. Si bien estos cuatro primeros problemas no son exclusivos de una política "flexible", queda claro que su resolución exige una reformulación de la orfandad presupuestaria de las políticas sociales municipales que requieren profesionales calificados y que mantengan estrategias de intervención de mediano plazo, pues su eficacia depende de la posibilidad de conformar un lazo de confianza entre los profesionales que intervienen y los beneficiarios.

Recién a partir del quinto lugar aparecen problemas que exigen grandes inversiones de largo plazo: viviendas muy precarias; baja calificación laboral; y bajo nivel educativo.

Un tercer grupo de problemas está asociado a la necesidad de reformular las políticas que consagran derechos ciudadanos: conflicto con la ley penal; personas sin documentos; y dificultades para reclamar por derechos.

Existen fuertes diferencias en la valoración estos inconvenientes según el perfil de los entrevistados. Quienes tienen mayor antigüedad laboral en políticas sociales asignan mayor importancia a las adicciones y a las "diferencias culturales", mientras quienes trabajan en el ámbito de las políticas sociales hace menos de cinco años le otorgan mayor importancia a los problemas de salud mental y a la precariedad de las viviendas. Por su parte, quienes se desempeñan en programas o servicios municipales otorgan mayor relevancia a los problemas vinculados con la salud mental y las adicciones que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. Por último, quienes trabajan en áreas de acción social o economía social asignan mayor importancia a la existencia de personas sin documentos y de hogares con jefa mujer, mientras que quienes lo hacen en el ámbito de la salud o la educación resaltan en mayor medida las cuestiones referidas a la salud mental y las diferencias culturales.

Conclusiones: la reformulación de las políticas sociales en la última década tuvo un sentido general tendiente a una universalización que sirvió en buena medida para resolver situaciones de pobreza en millones de hogares, conforme lo demuestran aun las estimaciones privadas menos favorables. Sin embargo, con todo lo positivo que ello implica para el conjunto, de todas formas fue necesaria una readecuación de las políticas sociales para poder dar respuesta a las situaciones de aquellos hogares a los que no les alcanzaron esas reformas para poder salir de la pobreza. Esta investigación da cuenta de la percepción que tienen acerca de la eficacia de esa readecuación los profesionales y funcionarios que trabajan cotidianamente en la implementación de políticas sociales. A la vez, estos datos pueden contrastarse con la visión de

los especialistas y la bibliografía académica sobre las políticas sociales, así como revisar la validez de algunos de los discursos con mayor difusión en los medios masivos de comunicación. Procura servir entonces este análisis para valorar la pertinencia de impulsar reformas en las políticas sociales.

Los funcionarios, técnicos y profesionales entrevistados identifican situaciones en las que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres, principalmente relacionadas con políticas “flexibles”: su resolución exigiría una mayor asignación presupuestaria hacia las políticas sociales municipales, y en particular en profesionales que trabajan en los barrios con problemas sociales complejos, que requieren profesionales calificados, bien remunerados y con estabilidad laboral.

Algunos

de los especialistas consultados identifican la necesidad de diferenciarse rigurosamente entre una política social integral y una multiplicidad de programas sociales con lógica asistencial. Arriba se explicitaron los cuatro núcleos de propuestas de reforma de políticas sociales para aumentar su eficacia ante la pobreza persistente. La primera de las propuestas, la descentralización del diseño de las políticas sociales en los municipios, tiene indudable respaldo en la valoración de los funcionarios y profesionales entrevistados, incluso entre quienes no trabajan en el ámbito municipal. La segunda, la flexibilidad de las intervenciones —también presumiblemente asociada a una estrategia de descentralización—, concita un indudable respaldo entre los entrevistados, especialmente porque consideran que resultan eficaces para superar la pobreza el seguimiento personalizado de situaciones singulares y la posibilidad de que los técnicos y profesionales puedan tomar decisiones en algunos casos especiales. A la vez, los entrevistados agregaron que si bien a veces hay flexibilidad para decidir sobre situaciones complejas, luego hay dificultades institucionales que interfieren en la posibilidad de realizar intervenciones profesionales precisas y a tiempo. Además, resaltan la importancia de un seguimiento personalizado de las intervenciones en bases de datos que no siempre existen o que a veces no están razonablemente diseñadas para facilitar ese seguimiento. Si bien esto último no necesariamente indica flexibilidad, sí constituye un insumo indispensable para racionalizar intervenciones flexibles. A la vez, entre las prácticas regulares de implementación de políticas sociales, una de las más resaltadas fue el hecho de que con frecuencia las formalidades burocráticas dificultan la respuesta a contingencias frecuentes.

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

Por último, la propuesta de protocolizar y nominalizar las responsabilidades de cada nivel del Estado es uno de los aspectos que más espacio ocupa en la bibliografía especializada. Sin embargo, si bien no parece despertar especial interés en los entrevistados como vía de solución, sí resulta relevante cuando se analizan sus opiniones acerca de la importancia de algunas prácticas regulares de implementación para explicar dificultades en la eficacia de las políticas

para superar la pobreza: entre otros, que las prioridades se fijan en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo, o la falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal y entre distintos niveles del Estado.

Por lo demás, los propios funcionarios y profesionales entrevistados destacaron la relevancia de otros indicadores de modelos organizativos a la hora de juzgar su eficacia para superar la pobreza persistente: la capacitación y coordinación de recursos —especialmente de recursos humanos— entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado es una dimensión especialmente resaltada por los entrevistados, así como la realización de controles y evaluaciones técnicas, la participación de organizaciones comunitarias y la distribución territorial en forma visible y pública del presupuesto y los recursos. Y entre las prácticas regulares de implementación, también resultaron subrayadas en las entrevistas aquellas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales, especialmente cuando son funcionarios quienes llevan adelante esas desviaciones.

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

Bibliografía

AGOSTO RIERA, G. (2014): "Redes de Protección Social las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo". En Revista de Políticas Sociales, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.

ARIAS, A.J. (2012): Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires, Espacio.

CABRERO M ENDOZA, E. (2007): De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. México, CIDE.

CARBALLEDA, A.J.M. (2013): La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica. Buenos Aires, Espacio.

CASTRONOVO, R. (2013): "Algunos interrogantes sobre las políticas sociales en el marco de los cambios de paradigmas en el campo de las políticas públicas". En Raquel Castronovo, coordinadora: Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre. Buenos Aires, Eudeba.

CATENAZZI, A. y M. CHIARA (2009): "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización". En Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio, organizadoras: Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo.

CLEMENTE, A. (2012): "Pobreza persistente. Una problemática poco explorada". En Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales. Buenos Aires, Eudeba. -----(2014): "Sobre la pobreza persistente, su caracterización y abordaje". En Revista de Políticas Sociales, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.

CUNILL GRAU, N. (2005): "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, K. (2001): "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

FARIA, VE. (2002): "Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil". En Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, número 77.

FEIJOO, M.C. (2001): Nuevo país, nueva pobreza. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FERES, J.C. y P. VILLATORO (2012): La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. Santiago de Chile, CEPAL.

FERNÁNDEZ GATICA, I. y C. SERRANO (2005): "Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza". En X Congreso Internacional del CLAD sobre la

Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.

FRASER, N. (2008): Escalas de justicia. Barcelona, Herder.

GALIANI, S. (2006): Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. Santiago de Chile, CEPAL.

GOMEZ, A. (2013): “¿Nuevos problemas o respuestas viejas?”. En M. Cecilia Testa, compiladora: Trabajo Social y territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones. Buenos Aires, Espacio.

HINTZE, J. (2009): “Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas”. En Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Obra citada.

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

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

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

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

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

---- (2010): “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.

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

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

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

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

Cuadros Anexos

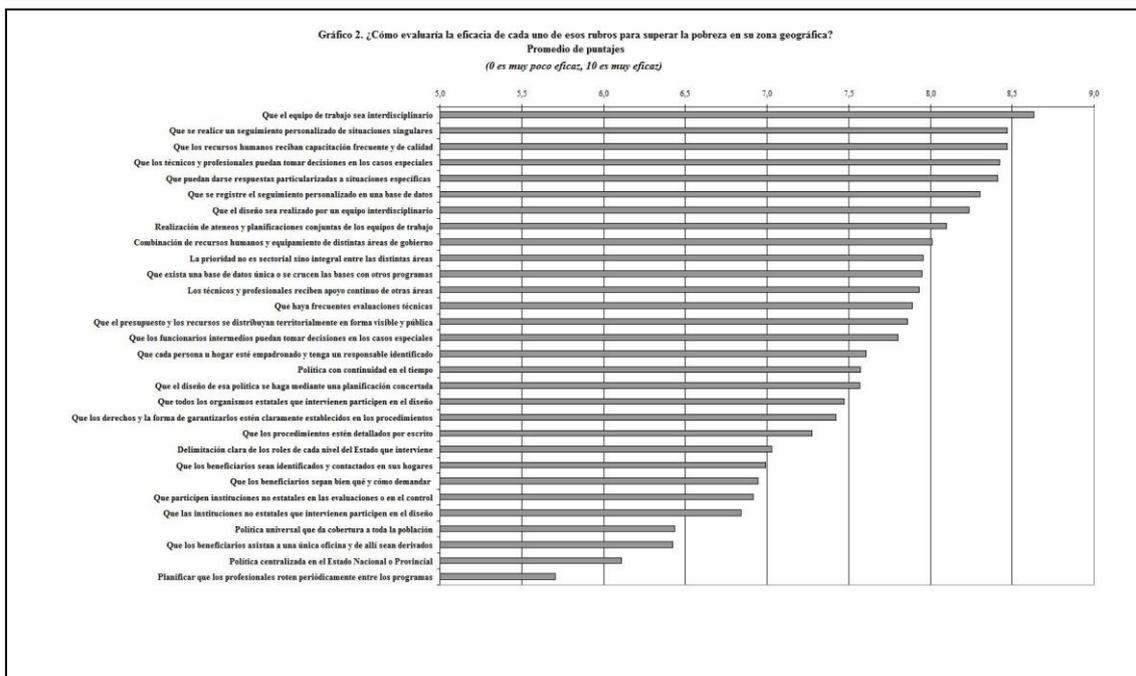
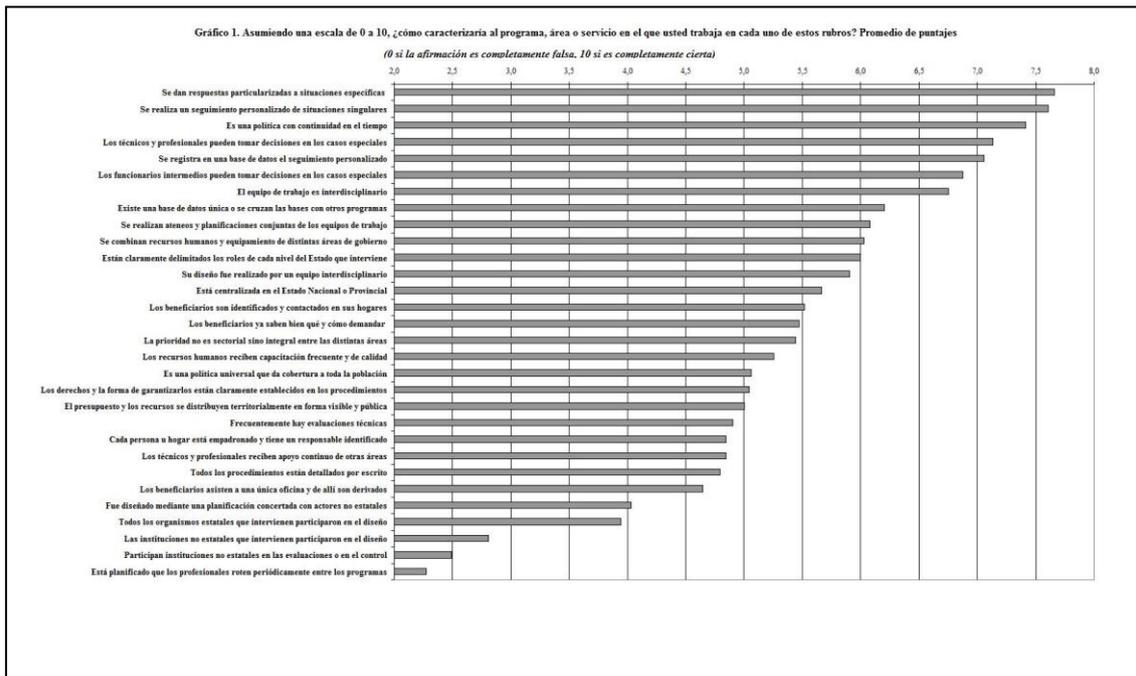


Gráfico 3. ¿Cómo calificaría al programa o servicio en el que usted trabaja en cada una de estas prácticas?
Promedio de puntajes (primera parte)

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

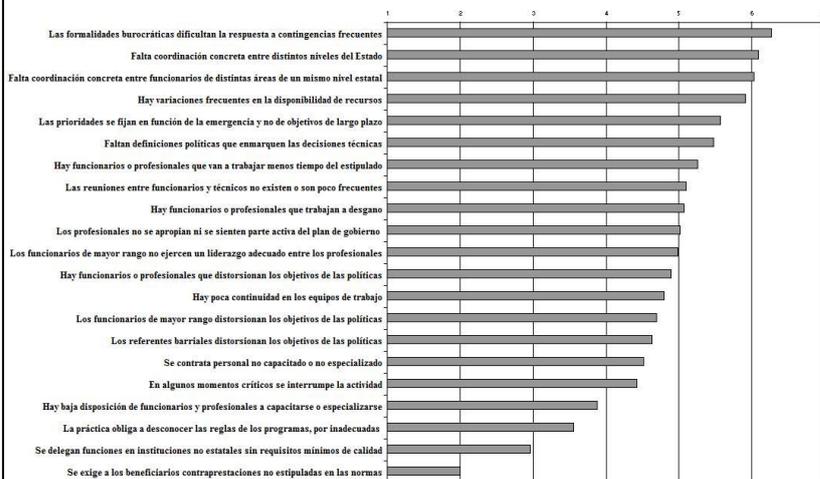


Gráfico 4. ¿Cómo evaluaría la importancia de cada una de esas prácticas para explicar eventuales dificultades en la eficacia del programa, área o servicio en que usted trabaja para superar la pobreza en su zona geográfica?

Promedio de puntajes

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

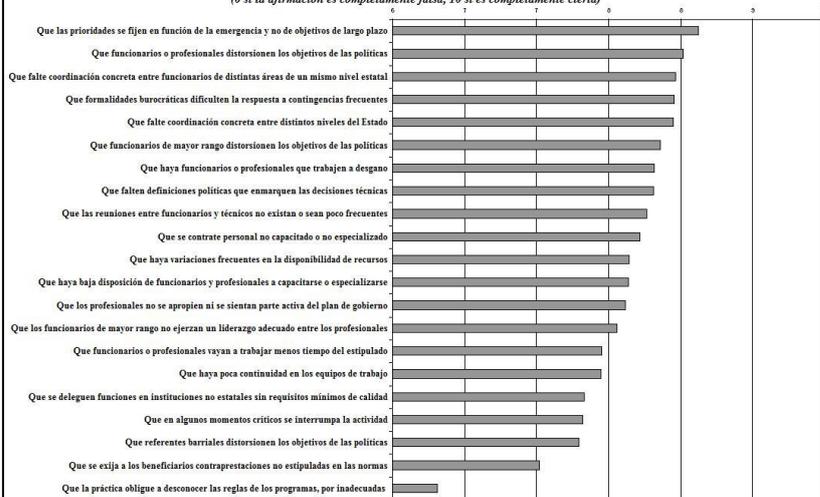


Gráfico 5. ¿En qué situaciones percibe que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres?

