

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

POLÍTICAS SOCIALES COMO POLÍTICAS DE ESTADO¹

Virginia Tedeschi (*)

Mónica Desperbasques (**)

La política social para garantizar los derechos sociales que implican una común pertenencia a la sociedad sobre la base del avance de la igualdad, implica poder y por lo tanto, la necesidad de construirlo en democracia como instrumento para la lucha y la conquista. Por esa simple razón, la política social es política y no simplemente la administración de los sectores sociales. E. Bustelo (1998)²

Introducción

En la Argentina de hoy, es significativa la ausencia –tanto en el nivel nacional como en el provincial o local– de estrategias sistemáticas dirigidas a un modelo de desarrollo social integrador.

Sin duda, el primer requisito para repensar las políticas sociales es incorporar la dimensión de equidad en la política económica, ya que el crecimiento de la economía, de ninguna manera supone por sí solo un derrame de bienestar sobre el conjunto de la sociedad.

El neoliberalismo más ortodoxo sostiene que la sobrecarga de demandas sociales sobre el Estado imposibilita la gobernabilidad del sistema. Por ello, estructura como respuesta unívoca el ajuste y el recorte de gastos sociales del Estado, tomando como indicador básico el equilibrio de las cuentas públicas y otorgándole al mercado el rol primordial de regulador de la economía.

El triunfo de este patrón en el terreno de la hegemonía discursiva y en la implementación de políticas estatales acordes, no sólo subalternizó lo político a lo económico en términos de pensamiento único, sino que –como contrapartida de la altísima y creciente concentración económica– profundizó al extremo los rasgos de marginalidad económica y social de una matriz de estratificación cada vez más regresiva.

La pobreza, entonces, no es una cuestión accidental que pueda considerarse episódica, como si fuera el costo eventual de la transición entre modelos económicos, sino que se expande a mayores núcleos poblacionales mientras se complejiza y profundiza como fenómeno social. Ya no se trata de pensar en una estructura más equitativa sino que hoy, para hablar de equidad, se requiere pensar primero en los conceptos de inclusividad e integración.

A la pobreza estructural por necesidades básicas insatisfechas, se suma la ya consolidada franja de los que, hace bastante más de una década, se denominan nuevos pobres (sectores medios pauperizados cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer la canasta familiar) o pobres por ingresos. En tanto, en la base de la pirámide crece la franja social de indigentes, conformada por quienes no alcanzan a cubrir la canasta alimentaria.

Esta clásica división debe ser analizada y abordada simultáneamente bajo el prisma de las categorías de exclusión y vulnerabilidad que no sólo comprometen la posición socioeconómica sino el carácter de ciudadanía plena.

Las decisiones macroeconómicas afectan y acarrear consecuencias sobre el carácter de las políticas públicas adoptadas por los gobiernos. Por eso es indispensable comprender los procesos que se dan en lo económico para revertir el carácter residual de las políticas sociales, teniendo en claro que lo social es una entidad en sí mismo y que las políticas sociales deben ocuparse de necesidades materiales pero también de cuestiones tales como la organización y participación comunitaria y la reconstrucción del tejido social y de una cultura solidaria.

Las diez propuestas básicas del "Consenso de Washington" -hegemónicas desde fines de los ochenta y basadas en que la asignación óptima de recursos se da únicamente a través de los mecanismos de mercado en los que el sector privado tiene un rol prioritario y el Estado una existencia mínima, generaron efectos fatales en muchos países -entre ellos el nuestro-, tales como el aumento de los niveles de exclusión y desigualdad.

Estas reformas, podrían simplificarse en dos grandes grupos:

- Papel muy reducido del Estado en lo económico/mayor papel al mercado (privatizaciones, reducción del gasto público, abolición de subsidios, etc.),
- Eliminación de protecciones especiales para productores locales.

Ambos hacen que muchos autores, entre ellos Stewart³, sostengan que se pasó de un Estado productor a un Estado verdaderamente ausente. Que la falta de un arbitraje equilibrador de las relaciones sociales genera enormes disparidades sociales en términos de empleo e ingresos que, a su vez, generan exclusión y pobreza en grandes sectores sociales y vulnerabilidad en gran parte de los sectores medios.

Es habitual que en el análisis de los acontecimientos surjan distintas posturas que explican o cuestionan lo sucedido en los últimos años. Las mismas van desde la explicación del Consenso de Washington por Williamson (1990) y su posterior corrección (1996), a la autocrítica y redireccionamiento planteada por el Banco Mundial⁴. En un tono más crítico, Jean Paul Fitoussi⁵, plantea que la inequidad no es consecuencia de la globalización misma sino de la falta de reglas de juego previamente determinadas, diferencia al actual proceso globalizador del ocurrido tras la Segunda Guerra Mundial y señala que entonces se llevaron al papel las reglas y luego se internacionalizó la economía; en cambio, en los últimos años se puso en auge la desregulación (falta de reglas), pasando de una lógica de crecimiento a una de porciones de mercado, a una lógica de guerra comercial.

En definitiva, la irrupción del mercado aumentó la desigualdad, la vulnerabilidad social y la pobreza, así como profundizó el desempleo, la precarización laboral y el sector informal de baja productividad y bajos salarios.

La globalización no sólo no derramó beneficios sobre el conjunto de la sociedad, sino que aumentó sus necesidades debido al incremento de la falta de trabajo⁶ y las desigualdades sociales. Resulta falaz, entonces, creer que el mercado asegura la igualdad de oportunidades.

La propuesta de hacer más eficiente y eficaz la asignación del gasto público convierte a la política social en la mera administración de los sectores sociales más bajos, es residual y posterior a las decisiones económicas.

En este contexto y como principal política frente a la pobreza, se desarrolló el concepto de focalización que consiste en dirigir el gasto público social hacia los sectores más pobres y en eliminar todo subsidio público directo o indirecto destinado a los sectores medios para que puedan incorporarse al mercado. Así, la incorporación de los servicios públicos universales al mercado empeoró la situación de una la clase media que comenzó a añorar las épocas de movilidad social ascendente en la Argentina.

Para esta franja de vulnerables o nuevos pobres no existen políticas públicas que los tengan en cuenta o que atiendan sus necesidades. Ello aumenta la precariedad social y heterogeneiza aún más el mapa social.

Mientras tanto, la política social se focaliza y se concentra en la pobreza, al tiempo que ignora la desigualdad imperante en la distribución del ingreso y la riqueza y, como se dijo, la aparición de nuevos sectores

vulnerables.

Lo preocupante es que la focalización fomenta la existencia de democracias débiles con bajos niveles de inclusión económica y social. A la creciente desigualdad que genera el mercado se suma, entonces, la tendencia a reducir la protección social. Las políticas focalizadas naturalizan la desigualdad y la pobreza; y, al hacerlo, adoptan contenidos asistencialistas. El Estado, incluye por definición un rostro asistencialista como contrapartida del mercado.

Recomendada por todos los organismos internacionales, la focalización se utiliza más como política que como herramienta, se dirige más al control social que a consumir un derecho y se preocupa más por desarrollar prácticas de subsistencia para coexistir pacíficamente que por la integración social⁷. Lo mismo ocurre con otras estrategias como la descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil que debieron desplegarse como herramientas operativas para mejorar la calidad institucional, generar sistemas locales integrados e incorporar nuevos actores a la toma de decisiones. Sin embargo, debido a la metodología perversa con la que se implementaron en el único contexto de eficientización del gasto social y su presentación como soluciones mágicas, lograron resultados inversos a los buscados. La descentralización hacia las provincias sin el sostén financiero necesario y la transferencia de responsabilidades hacia la sociedad civil sin capacitación ni seguimiento implicó un repliegue del Estado nacional y una sobrecarga para los espacios institucionales (municipios) y sociales carentes de capacidad para gestionar.

La estrategia de focalización es el genuino reconocimiento de la potencial existencia de grupos excluidos. Aquellos grupos vulnerables y con escasa capacidad de presión para la defensa o consecución de sus intereses, es decir, los más débiles.

En el nivel de las políticas sociales, la estrategia implementada fue el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo. De la crisis y el ajuste emerge con mayor contraste un modelo diferente de acumulación: el trabajador, que como sujeto colectivo definía la integración a la sociedad nacional y que como tal constituía el sujeto de los derechos sociales, se desagrega en individuos cuya suerte se define exclusivamente en el ámbito del mercado, desandando derechos específicos que por su extensión fueron percibidos como universales (Grassi, 1994)⁸.

El carácter residual de la política social estigmatiza aún más a los excluidos cuando los convierte en sujetos legítimos de las políticas focalizadas de asistencia en el marco de las políticas de ajuste.

La focalización implica una determinada selección de la población beneficiaria. Sin embargo, si quienes necesitan asistencia directa superan el treinta por ciento de la población, evidentemente no puede considerárselos como integrantes de una categoría residual.

Lamentablemente, pobreza y exclusión, vulnerabilidad y desigualdad, dejaron de ser en los últimos años un saldo superable y ocuparon el centro de la escena⁹. De ello hay que hacerse cargo. Hoy la exclusión no sólo afecta a los pobres estructurales sino que abarca a trabajadores, estudiantes, jóvenes, ancianos, profesionales, industriales y comerciantes que no encuentran un lugar en la estructura productiva y social de nuestro país.

A partir de este diagnóstico y al resultar insuficientes las recomendaciones de focalizar, descentralizar y eficientizar el gasto social, tanto en nuestro país como en el mundo se están redefiniendo las políticas y el rol que le cabe al Estado. Distintos interrogantes y debates ponen en el centro de la escena el financiamiento de la demanda, la cuestión de la eficiencia o eficacia del Estado, etc.

A modo de ejemplo, Llach (1997)¹⁰, propone superar el uso inadecuado de los recursos públicos con los que se financia el gasto social depositándolos en cuentas individuales o mecanismos análogos que permitan a sus beneficiarios gastarlos en las mismas finalidades sociales pero eligiendo libremente con quién contratar los servicios.

La Oficina del Banco Mundial para nuestra región, impulsa propuestas similares para las áreas de salud, educación, vivienda y agua y saneamiento. Algunos países europeos eligieron propuestas de cuasi mercado o de mecanismos de salida, por considerarlos más eficientes. En la práctica, ellas hacen que el gobierno continúe financiando los servicios públicos, pero retirándose como efector de los mismos.

El reemplazo del subsidio de la oferta, propio del Estado de Bienestar, por el subsidio a la demanda, es

altamente polémico pues pone en discusión el rol mismo del Estado y su relación con la sociedad y el mercado, en tanto puede convertirse en una suerte de privatización encubierta de todos los servicios sociales y en el retiro total de Estado de estas funciones.

En su versión más ortodoxa, el subsidio a la demanda no contempla la capacidad de interlocución que los actores sociales tienen frente al Estado y frente al mercado. Tampoco considera cómo se organiza y se expresa la demanda de los sectores excluidos, marginales o vulnerables, que son sustancialmente diferentes a los sectores sociales integrados. El Estado es la principal instancia capaz de detectar la demanda social, espontánea o no, promoviendo su organización y participación.

Más allá de las acciones y programas que se elijan, no debe perderse de vista que la expansión de los derechos sociales configura la expansión de la ciudadanía. Y que queda claro que enfocar las políticas sociales como se lo hace, asentándolas en la buena voluntad de quien da, es asistencialismo puro. Porque el derecho de ciudadanía de cada persona está dejando paso al derecho a esperar o merecer asistencia por su condición de vulnerable.

Las políticas sociales constituyen un ingreso indirecto que recibe el conjunto de población y que se financia principalmente con ingresos públicos, aportes de los trabajadores y empresarios y créditos de los organismos financieros internacionales.

La lógica indica que si se busca compensar la desigual distribución del ingreso, las políticas sociales deberían financiarse mediante impuestos progresivos (impuesto a la riqueza, ganancia, patrimonio, etc.) como ocurre en los Estados de la OCDE o en Chile¹¹.

Una mayor capacidad de gestión pública en materia de lucha contra la pobreza se logra fortaleciendo al mismo tiempo al Estado y a la sociedad y combinando las estrategias que mejoren la relación entre los distintos niveles de la administración pública y los sujetos sociales.

Políticas Sociales y Ciudadanía

Desconocer la legitimidad macroeconómica de la inversión social puede dañar severamente toda posibilidad de desarrollo sostenido. Por otra parte significa incumplir la promesa de oportunidades de la democracia y dejar de lado la exigencia ética de solidaridad con graves perjuicios para la calidad de la sociedad. B. Kliksberg¹²

La exclusión implica una complejidad cruzada por la marginación y la discriminación referida al acceso restringido a bienes y servicios y también a un lugar asignado en la sociedad por fuera de los circuitos formales económicos, políticos, institucionales, judiciales y culturales. A su vez las diferencias se estructuran no solo en base al ingreso sino también a la edad, sexo, situación geográfica, etc.

La sociedad argentina, con su profunda heterogeneidad social y sin haberse consolidado aún como dual, está en riesgo de serlo, si no se alteran progresivamente los patrones de distribución. A los nuevos pobres e indigentes excluidos del sistema (en muchos casos, de modo irreversible), se le suman crecientes franjas en proceso de pauperización y vastos sectores en situación de vulnerabilidad social.

La exclusión social, así como la desocupación, deben encararse como fenómenos estructurales de la época, teniendo en cuenta que superan cualitativamente el concepto de desigualdad. Las actuales condiciones de inserción de nuestro país en un escenario globalizado, hacen poco probable un descenso de los índices de desempleo en el corto plazo y sus consecuentes efectos de precariedad social. Por ello las propuestas de política sociales alternativas deben partir de considerar los diferentes escenarios de crecimiento económico y del empleo.

Sin duda, la pobreza y la exclusión social son temas prioritarios de la agenda política del siglo XXI, no sólo porque afectan la gobernabilidad del sistema sino porque su superación es un requisito para construir y consolidar el sistema democrático y también la condición de inversión en capital social que redundará en crecimiento económico y desarrollo social.

La conquista democrática de los derechos sociales en la búsqueda de mayores niveles de igualdad

constituye la dimensión básica de la ciudadanía. Para ello, el Estado debe asumir un papel mucho más fuerte que el actual para hacer posible la creación de empleos productivos de calidad que se convierta en la puerta de acceso de los ciudadanos al sistema productivo.

La crisis del modelo social de acumulación que acompañó al desarrollo del Estado de Bienestar derivó en transformaciones estructurales que originaron índices de desocupación y subempleo inéditos, nuevos pobres y crecimiento de la pobreza. Estas condiciones críticas de reproducción de un amplio sector de la sociedad son la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación neoliberal (E. Grassi, 1994)¹³.

Del Estado de Bienestar keynesiano, que garantizó el derecho a percibir prestaciones de la seguridad social y a contar con servicios estatales organizados como, por ejemplo, los de salud y educación en una amplia variedad de situaciones definidas como de necesidad y contingencia, se pasó al ajuste que extendió la estrategia de focalización y determinación de población objetivo a campos tradicionalmente concebidos como universales.

En Argentina, la expansión de derechos sociales no estuvo ligada a la expansión de la ciudadanía, sino a la constitución de otra categoría: la de los trabajadores. La universalización de los derechos derivó de la amplitud de ésta categoría más que de la ampliación de los derechos ciudadanos. Ello, como ya expresamos, favoreció el carácter residual de la política social. Los programas de asistencia a los pobres históricamente excluyeron a los varones adultos, dirigiéndose principalmente a las mujeres y niños. Los pobres eran sujetos de las políticas que afianzaron su contenido asistencialista y no de promoción de derechos y que en la actualidad se dirigen más a mantener el orden que a consumir derechos.

Actualmente los necesitados de asistencia ya no son una categoría residual sino casi el treinta por ciento de la población, y la exclusión afecta principalmente a los niños, ancianos y mujeres. En el marco del nuevo modelo los derechos sociales pierden entidad y la concepción de ciudadanía se restringe.

La ciudadanía consiste justamente en asegurar que cada cual sea tratado como miembro pleno de una sociedad de iguales. Una ciudadanía plena requiere de derechos sociales, además de civiles y políticos.

Si el concepto de ciudadanía integra las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, el vigor y la estabilidad de la democracia no depende sólo de una justa estructura básica, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos (W.Kymlicka, 1997)¹⁴.

La autonomía del ciudadano puede representarse por ese haz de derechos de los que los individuos pueden gozar dado su status de miembros libres e iguales de la sociedad. Tratar el dominio de los derechos, desde un doble enfoque, es tratar tanto los derechos que los ciudadanos disfrutan formalmente como las condiciones bajo las cuales los derechos ciudadanos se realizan o hacen valer efectivamente.

En los presentes niveles de desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social, la ciudadanía emancipada es una propuesta socialmente inclusiva en la que tiene un papel principal la igualdad social, entendida como el derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a bienes social y económicamente relevantes (E.Bustelo, 1998)¹⁵.

Los derechos sociales son los que emancipan principalmente a las personas de las necesidades materiales más apremiantes y las hacen acceder a las civilidades de los derechos civiles y políticos.

Para ser fuerte, una democracia precisa de una ciudadanía emancipada, de nada vale una ciudadanía pasiva gobernada por una minoría de ciudadanos activos.

La ciudadanía activa se construye principalmente con educación y espacios de formación apropiados y con la decisión política de desarrollarla. La ampliación y fortalecimiento de una democracia requiere cambiar las relaciones de poder para promover mayores niveles de igualdad social.

Colocar en el centro de la política social la construcción de ciudadanía es más que ocuparse de administrar la pobreza. Es pensar escenarios donde el desarrollo económico equitativo y sustentable de una sociedad se propone asegurar a la gente la posibilidad de ejercer sus derechos y facilitarle el acceso salud, educación, trabajo y vivienda¹⁶, en tanto condiciones que la constituyen en ciudadanía.

El presente abordaje obliga a tomar con fuerza el timón de las políticas sociales y a asignarles los recursos necesarios para asegurar un desarrollo sostenido basado en la estimulación del capital humano (nutrición, salud y educación) y del capital social (valores compartidos, solidaridad, asociacionismo y confianza entre actores sociales).

De esta manera, es indispensable reformular la base misma de la inversión social -mal llamada gasto- y su gerenciamiento para conseguir mejores resultados en el alcance y calidad de la cobertura educativa, sanitaria, social y alimentaria de la población. Así como también articular mucho más profundamente al Estado con las organizaciones de la sociedad para contribuir a despartidizar las políticas sociales.

Es por ello, que las políticas sociales no deben plantearse como el contrapeso que neutralice los peores efectos del modelo económico ni como un mero instrumento paliativo del mismo. Ideas tales como focalización, participación de la sociedad civil o descentralización, no pueden ser instrumentadas como herramientas "mágicas" ni hacernos olvidar el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la alimentación, la salud, la educación, el empleo y la vivienda.

Es necesaria una articulación real entre la política social y la económica. La política social puede tener efectos dinámicos sobre la estructura económica si en lugar de centrarse solamente en programas contra la extrema pobreza actúa contra sus causas además de sobre sus manifestaciones.

La política económica debe ser simultánea a la política social en el objetivo de construir una sociedad más justa; es decir, para todos. Se debe pensar en políticas asistenciales que atiendan las necesidades más urgentes de la población y aquellas de promoción social que estimulen la organización comunitaria.

Se debe privilegiar a aquellas que prioricen la participación de la comunidad como herramienta de construcción de consensos para reconstruir el tejido social atomizado y fragmentado. Nada se puede hacer "por" la gente, si no es "con" la gente, estableciendo mecanismos de participación y control ciudadano.

Las políticas sociales, entonces, deben garantizar el pleno acceso a la salud, educación, trabajo y vivienda. Asegurar tal acceso es una obligación del Estado y no un problema de los que quedan excluidos por las reglas de juego que impone el mercado.

Estrategia Menemista

En el transcurso de los gobiernos menemistas se registran tres etapas de abordaje a la política social desde el nivel nacional. Durante el primer período presidencial primó un conjunto de acciones erráticas, espasmódicas, discontinuas (cambios permanentes de ministros y programas), carentes de transparencia administrativa y de corte absolutamente asistencialista. Fue una clara muestra de como se priorizaban las transformaciones económicas sin previsión alguna de sus desfavorables impactos sociales.

Con Eduardo Amadeo y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social se comienzan a aplicar sistemáticamente las recomendaciones de los organismos internacionales desde un punto de vista tecnocrático y con los objetivos primordiales de desconflictivizar la pobreza y avanzar en un ordenamiento administrativo y financiero. La focalización, la descentralización y la transferencia de ejecución a la sociedad civil (en tanto recurso discursivo de la participación comunitaria), se implementaron como objetivos en sí mismos y como respuestas burocráticas a las exigencias de los organismos internacionales. Esto, sumado al hecho de que la Secretaría de Desarrollo Social no contó con suficiente apoyo financiero público y político, demuestra que no existió una verdadera revalorización de las políticas sociales como políticas de Estado.

Por otra parte, no se contemplaron políticas activas dirigidas a compensar la desocupación y la pauperización de los sectores medios, ni se desarrollaron programas promocionales tendientes a fortalecer a los actores sociales y su capacidad organizativa. En realidad, la gestión de Amadeo, pese a haber implementado un nuevo modelo de gestión administrativa, no logró superar la histórica fragmentación y superposición de programas, la falta de articulación institucional y de abordaje integral de la cuestión social ni la irracional distribución de recursos.

El breve paso de Ramón Ortega por la Secretaría fue sólo un componente mediático más de campaña electoral inscripto en la ingeniería partidaria y reeleccionista del menemismo, retornando así al más puro modelo asistencialista y clientelar, que hoy continúa y se profundiza con Figueroa.

En tanto, en la sociedad se generaliza la sensación de que los recursos públicos destinados a la política social se usan de modo ineficiente y clientelar, de que las más de las veces llegan a los mismos de siempre y de que quedan afuera grandes sectores de la población a los que se excluye hasta de los programas que se dirigen a ellos; una sensación que tiene su correlato institucional en el modelo de gestión pública de las políticas sociales.

Abordaje Institucional

Las políticas sociales, entendidas como políticas de Estado, no son simples reacciones del Estado frente a la cuestión social, sino una determinada forma estatal de abordarla. Así, tanto un determinado modelo de implementación como cualquier intento de reforma estatal, no es una respuesta neutral a crisis o conflictos, sino parte activa de una concepción ideológica que se expresa en los planos político, socioeconómico y cultural. No es con un Estado minimalista, que se desentiende de los excluidos del mercado y que desconoce el proceso de pauperización de los sectores medios, que se saldarán los crecientes niveles de inequidad social.

El problema del Estado no se reduce a un problema de management, de gerencia pública. También debe acumular capacidades y legitimación estatales. En este sentido, derechos civiles, políticos y sociales deben resignificarse en un nuevo modelo de Estado y, por ende, de contrato social basado en la solidaridad, la responsabilidad y la equidad.

Hoy las políticas sociales suelen gestionarse centrándolas en aspectos financieros, técnicos u operativos y soslayando la dimensión constitutiva de la ciudadanía plena.

Un obstáculo estructural (más allá del modelo económico) es la calidad y el tipo de matriz institucional y la conformación del aparato estatal en las áreas de competencia social. Los aparatos burocráticos conservan modelos gerenciales tradicionales, del tipo de pirámide jerárquica y vertical, apegados a normas y códigos reglamentaristas que dificultan aún más la implementación de programas participativos.

Las transformaciones de los últimos diez años se centraron en un concepto de Estado minimalista y no tuvieron en cuenta criterios de desburocratización, agilidad y calidad institucional. Los intentos de reducir el tamaño del Estado como burocracia, también están destruyendo al Estado como ley y como legitimación ideológica de su presencia insustituible en aquellas áreas en condiciones de garantizar igualdad de oportunidades, dejando así a la sociedad librada a las reglas del mercado.

Sin desconocer el enorme potencial que como abordajes y herramientas pueden tener la focalización, la selectividad, los criterios de eficientización, la descentralización o el subsidio a la demanda, éstas carecerán de efectividad en tanto no se enmarque en un modelo de gestión pública integral que ponga en el centro de la escena la cuestión social.

Hacia una Gestión Integrada e Incluyente

Propuestas Institucionales

Para modificar la situación descripta, el modelo de gestión social propuesto debe apuntar a diseños institucionales adecuados que integren los impactos de políticas y acciones, teniendo en cuenta:

- Un abordaje integral de superación de la pobreza, que enfatice la peculiaridad de los distintos segmentos poblacionales, teniendo en cuenta la heterogeneidad y fragmentación del fenómeno, como así también la consolidación de la nueva pobreza.
- Un equilibrio entre la solución de las urgencias propias de la coyuntura y el largo plazo, expresado en la búsqueda e implementación de políticas promocionales de inclusión que reviertan la situación de carencia, planteando una nueva relación entre los aportes propios de una asistencia planificada y aquellos de la promoción social.
- Una asistencia social comunitaria que tenga como principal beneficiario (en términos de sujeto) a la familia/hogar, a través de una intervención social planificada que garantice la reproducción social de la familia, atendiendo sus necesidades básicas.

- Una inclusión sistemática en todos los programas y acciones de factores que promuevan y potencien la organización social autónoma de los diferentes actores.
- Una política social activa de mediano y largo plazo requiere que el Estado recupere su capacidad de intervención (podrá hacerlo, en parte, recuperando espacios regulatorios que fueron cedidos en los últimos años); pero también requiere poder incrementar los actuales niveles de gasto hasta hacerlos acordes a las demandas sociales. Es cierto que actualmente existen filtraciones del gasto social debidas a ineficiencias o corrupción. Sin embargo, ésto no desmerece la afirmación acerca de la necesidad de elevar el gasto público social, de manera acorde al aumento de los problemas sociales que enfrenta la sociedad argentina.

Algunas de las características de un diseño institucional apropiado, deberían centrarse en un marco de:

- Flexibilidad gerencial, con modalidades horizontales de gerenciamiento, que garanticen las participación social en las decisiones.
- Reasignación y unificación de recursos que eviten superposiciones y eleven los índices de eficiencia y eficacia en el impacto de las políticas sociales.
- Perdurabilidad a través de mecanismos que permitan su real proyección en el tiempo y garanticen que las políticas sociales sean efectivamente políticas de Estado y no de gobiernos de turno.
- Participación real de los sectores involucrados en el diseño, determinación de prioridades presupuestarias, ejecución y evaluación de los programas sociales, a partir de un rol activo y relevante que los convierta en actores y no en destinatarios pasivos o ejecutores sin poder de decisión.

A partir de este diseño, proponemos algunas ideas directrices atinentes a la instrumentación de políticas sociales:

- Sistematización de diagnósticos y estadística que cubran el actual déficit de información fidedigna y ordenada y permitan elaborar programas y acciones adecuados a las demandas sociales.
- Mecanismos claros y permanentes de concertación social que avancen en el involucramiento y compromiso de diferentes sectores de la sociedad, tanto del sector público como privado.
- Focalización desplegada como herramienta y no como política, superando la perspectiva territorial.
- Planificación y presupuestación por programa, con metas clara que tiendan a cubrir la brecha social.
- Control de la ejecución presupuestaria mediante mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan maximizar la eficiencia.
- Coordinación programática e integralidad de las acciones propuestas, tendiendo a que se complementen entre sí.
- Centralización de decisiones macro y descentralización operativa.
- Integración a un mismo proceso de los conceptos de promoción y asistencia para facilitar la participación y la organización comunitaria.
- Mecanismos de control institucional y comunitario orientados a desarticular el clientelismo y a transparentar la gestión.

Bibliografía

Bustelo, Eduardo, 1998, Expansión de la ciudadanía y construcción democrática en Todos entran, Edit.Santillana, Bogotá.

Fitoussi, Jean Paul, 1998, El déficit de futuro: aproximaciones a una explicación, Observatorio Social, Nº1, pág. 10, Buenos.Aires.

Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, M.R., 1994, Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista en Políticas Sociales, Crisis y ajuste estructural, Espacio editorial, Buenos Aires.

Held, David, "Ciudadanía y Autonomía", 1997, en Agora - Cuadernos de estudios políticos Nº 7, Buenos Aires.

Kymlicka, William y Norman, W., 1997 "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente de la teoría de la ciudadanía", en La Política Nº3, Revista de estudios sobre estado y Sociedad.

Kliksberg, Bernardo, 1998, "La nueva legitimidad de la inversión socia", en Observatorio Social, Nº1, Buenos Aires.

Llach, Juan, 1997, Otro siglo, otra Argentina, Ariel Soc. Económica, Buenos Aires.

Stewart, Frances , 1998 "La insuficiencia crónica del ajuste" en Todos entran, Edit.Santillana, Bogotá.

Tedeschi, Virginia; Desperbasques, Mónica; Repetto, Fabián; Goldín, Javier; Mancuello, Patricia; Balardini, Sergio, 1998, "Las políticas sociales como políticas de Estado", en Red Nº 2, Buenos Aires.

Wolfenson, 1998, Reunión de Gobernadores, Banco Mundial, Estados Unidos.

1. Tedeschi V., Desperbasques,M. y otros ,"Las políticas sociales como políticas de Estado". Revista Red Nº2, Bs.As., 1998.
1. Bustelo, Eduardo, "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática" en Todos Entran, Unicef-Santillana, Bogotá , 1998.
2. Stewart, Frances, "La insuficiencia crónica del ajuste" en Todos Entran, Unicef-Santillana, Bogotá , 1998.
3. Wolfenson, Reunión de Gobernadores, Estados Unidos, Octubre 1998.
4. Fitoussi, Jean Paul, "El déficit de futuro", Observatorio Social, Nro.1, pág.10, Bs.As, 1998.
5. El nivel de desocupación actual, de alrededor un 13% es más del doble que a inicio del primer gobierno de Menem, en 1989 era del 6,3%.
6. Grassi Estela, Neufeld, MR y Hintze, Susana, "Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista" en Políticas Sociales. Crisis y Ajuste estructural, Espacio editorial, Bs.As, 1994.
7. ob.cit.
8. El 20% más rico de la población recibe el 51,2% del Ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre, percibe solamente el 2,4 del PBI. La EPH de octubre de 1997 determina que en la Argentina el 20% más pobre de la población percibe un ingreso mensual promedio de \$62, en algunos lugares (Salta) esa cifra alcanza la suma de \$33 mensuales.
9. Juan Llach (1997), Otro siglo, otra Argentina, Ariel Soc. Económica, Bs.As., Argentina.
10. En la actualidad solo el 20% de los impuestos que se recaudan se cobran en función del nivel de ganancia o patrimonial. la presión tributaria es baja para los sectores altos y alta para los medios y bajos.
11. Kliksberg, Bernardo, La nueva legitimidad de la inversión social, Observatorio Social, Bs.As., 1998.

12. ob.cit.
13. W.Kymlicka, El retorno del ciudadano..., 1997.
14. ob.cit.
15. Para Fitoussi (ob.cit.) debe replantearse el concepto de igualdad ya no como estado sino como proyecto, condiciones iniciales que permitan la reinserción del individuo en lo social y lo colectivo

* Abogada especializada en Familia y Derechos del Niño. Fue Directora de Relaciones Institucionales de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Coordina las Comisiones de Políticas Sociales de la Fundación Carlos Auyero y de Políticas Públicas para la Infancia en el Instituto Programático de la Alianza (IPA). Es asesora de la diputada Graciela Fernández Meijide.

** Psicóloga, especialista en gestión de políticas públicas y sociales. Ha sido coordinadora de programas de emergencia habitacional y de recursos comunitarios en la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente e