

Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social¹

Sergio Raúl Ilari

Si las políticas sociales están dirigidas al bienestar general, las económicas ¿se dirigen al malestar?

La idea de que las políticas económicas se distinguen de las de carácter social por disponer de fines diferenciados, lamentablemente, sigue siendo usual. Así como las primeras estarían formuladas especialmente con el objetivo del crecimiento de la economía y la estabilidad monetaria, las políticas sociales tendrían finalidades específicas tal como mejorar las condiciones de vida, la equidad, la distribución del ingreso y el bienestar general. Mientras unas estarían vinculadas al logro del desarrollo económico (indicado especialmente por la cuenta del Producto Bruto Interno per cápita), las otras deberían dirigirse al logro del desarrollo social o humano. Esta reduccionista y ficticia separación entre políticas sociales y económicas, aunque ha sido cuestionada por algunos autores, continúa claramente instalada en los discursos académicos, políticos y sociales. A su vez, es característico en muchos de los trabajos que abordan dicha dualidad, el olvido de la funcionalidad o finalidad del resto de las políticas públicas, tal como las de seguridad, relaciones exteriores o medio ambiente. En este marco, en el trabajo presentamos algunas reflexiones a partir de los siguientes interrogantes: ¿Hasta qué punto la política social tienen especificidades que la distinguen del resto de las políticas públicas? ¿En qué grado puede la gestión de políticas y programas sociales lograr los denominados “objetivos sociales” que generalmente se propone?

1 Los objetivos de las políticas sociales

Haciendo una rápida lectura de los objetivos que tradicionalmente se le asignan a las áreas que desarrollan la gestión social de un gobierno, no debe extrañarnos que aparezcan las referencias vinculadas al bienestar, la solidaridad, la equidad, la emergencia o la satisfacción de necesidades mínimas. Pero a su vez, esta

¹ Artículo publicado en la *Revista Circunstancia*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Año 4, N. 11, Madrid, septiembre de 2006.
<http://www.fog.es/circunstancia/numero11/principal.htm>

definición de carácter finalistaⁱ, también suele ser común en el campo académico de las políticas y la gestión social. Entre muchos otros autores, Ezequiel Ander Egg (1999) y Asa Laurell (1995), retoman los objetivos del “bienestar” para distinguir las políticas sociales.ⁱⁱ Esta perspectiva adopta también el *Léxico de la Política*, donde se define a la política social como “aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico–social de la población” (582).

Sabido es que nuestra manera de entender a las políticas suele estar vinculada a la nuestra comprensión respecto del Estado. Las definiciones carácter finalista, al remarcar el “deber ser” de las políticas, pero expresando sus afirmaciones desde “lo que es”, suelen asociarse con el pensamiento de la doctrina social de la Iglesia. Desde sus posiciones tradicionales se visualiza al Estado como un actor que guiado por objetivos éticos, “es” por naturaleza “garante del bien común”. Dada la total ambigüedad del término “naturaleza”, estas definiciones finalistas poco sirven al momento de intentar explicar la realidad tal como es (o tal como parecería ser a la luz del observador). Esta confusión entre la descripción y la prescripción que, en la ciencia política tuvo un corte extraordinario con la obra de Nicolás Maquiavelo, ha llevado también a definir a las políticas y la gestión social desde lo que “deberían ser”, dejando de lado nada menos que las contradicciones y ambigüedades que pueden existir entre sus objetivos o las relaciones de poder que las atraviesan.

Desde otra perspectiva, José Luis Coraggio llama la atención sobre los problemas que trae la diferenciación entre objetivos de políticas económicas y sociales, proponiendo el análisis y la acción integral a través del concepto “políticas socioeconómicas”. La diferenciación “implica aceptar que la política económica no tiene como objetivo el bienestar de la población” (1999:43). Sin embargo, la orientación que propone el autor también cabe incluirla entre las de carácter finalista, dado que aunque plantea la estrecha relación entre ambas, considera que estas políticas “están” guiadas por fines valorativos determinados. Siguiendo una tradición crítica en el campo de la economía, expresa que “el objetivo de todo sistema económico es el de la asignación eficiente de recursos escasos para la satisfacción de las necesidades humanas” (162). Es decir, aparece nuevamente el “deber ser” planteado en términos de lo que es. Y como bien se pregunta Sonia Fleury, si las políticas de un país no cumplen con las finalidades enunciadas, ¿deberíamos decir que no existen políticas sociales en ese determinado país? Por otra parte, consideramos que las políticas públicas son las que “deberían” estar dirigidas hacia el logro del bienestar y no sólo las de carácter socioeconómico. Esto lo retomaremos más adelante.

Sabido es que en los ‘90 en América Latina el crecimiento económico y el aumento del gasto social per cápita^{iii iv}, no produjeron una mejora de la equidad y ni siquiera lograron estabilizar el porcentaje de personas en situación de pobreza. Con este dato, rápidamente se suele inferir que la gestión social ha tenido problemas de eficacia y eficiencia.^v Independientemente de que toda mejora de la gestión es bienvenida (siempre que la energía invertida sea inferior al logro

obtenido), estamos frente a un error en la reflexión lógica. La equivocación pasa también en este caso, por considerar a las políticas sociales como las principales constructoras de la equidad y la reducción de la pobreza. Esto no es así. Al respecto, cabe recordar el fuerte impacto que se puede lograr en la equidad de un país al transformar su sistema impositivo. De cualquier manera, el tener en cuenta que las políticas económicas impactan fuertemente en la distribución del ingreso, no nos debe llevar a priorizar un tipo de política estatal por sobre otra, tal como lo hace la Teoría de Derrame con su consigna: “la mejor política social es una buena política económica”. También es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una articulada política social (Merchand Rojas: 2). Pero esta necesaria articulación no debe ser promovida porque se trata de políticas con objetivos diferenciados, pero compatibles. Por el contrario son políticas que deberían adoptar las mismas finalidades. *Las políticas sociales no pueden ser diferenciadas de las económicas o de las de seguridad, las de justicia o las de relaciones exteriores por perseguir objetivos distintos.* Desde un punto de vista valorativo, desde “el deber ser”, no nos cabe duda de que toda “política estatal” debería tener por objetivo final el bienestar y la equidad.

El limitar los objetivos de bienestar a las políticas de carácter social, genera dos claras consecuencias negativas: Por una parte libera al resto de las áreas de gobierno de esta enorme responsabilidad. Valga como ejemplo el hecho de que más de un economista (ortodoxo) ha definido la situación de la Argentina a mediados del 2006, como muy buena, en términos macroeconómicos. Cuatro años de crecimiento a tasas muy altas, superávit fiscal, inflación baja y controlada. Claro, olvidan que los indicadores de inequidad, pobreza, trabajo en negro y desocupación siguen siendo muy altos. Pero estos son ubicados fuera de los objetivos macro-económicos, ya que son entendidos como “objetivos sociales”. Sin duda, la persistencia de este malentendido también es responsabilidad de quienes trabajamos en el campo social. Así como solía utilizarse en los 90 a la burocracia estatal como chivo expiatorio de los males sociales, no es extraño escuchar hoy en día en los pasillos de los sectores sociales, que los responsables de luchar por la equidad somos nosotros, ya que el adversario, el “otro”, el despreocupado del bienestar social, dado que especialmente responde al capital, se ubica en las áreas económicas. En segundo lugar genera la consecuencia de desprestigiar aún más la gestión social latinoamericana, ante lo que se entiende como sus “reiterados fracasos”. Como decíamos, la culpa de la inequidad creciente y los altos niveles de pobreza parecerían ser consecuencias del mal gasto, de la burocracia, de la ineficiencia de la gestión social. Tampoco es así.

2 La funcionalidad de las políticas sociales

Una manera alternativa de definir a las políticas sociales privilegia la funcionalidad que ellas tienen dentro de procesos políticos y/o estructurales más amplios. Desde la perspectiva neoliberal, las políticas sociales son concebidas por su función de compensación al aliviar la situación de los marginados del mercado. Thomas Marshall señala que la política social “usa el poder político para reemplazar,

completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado".^{vi} Posteriormente, el discurso del Consenso de Washington fue claro: dado que uno de los estímulos al crecimiento es el aumento de la desigualdad (por ejemplo, a través de la reducción de los impuestos al capital o los aportes patronales a la seguridad social), es preciso que otras políticas, las sociales, sirvan de "paliativos" o "compensación" por los daños inmediatos resultantes de las políticas de ajuste, estabilización y crecimiento.

Desde la izquierda también aparecen algunas teorías en donde se privilegia la mirada funcional de las políticas sociales. "Son las dirigidas al control social"; "cumplen la función de legitimar a las élites gobernantes"; "están dirigidas a apoyar la reproducción de la fuerza de trabajo", "a compensar los efectos del modo de producción capitalista"; "a atenuar las crisis de legitimidad". Dentro de esta concepción, Claus Offe considera que "la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados" (1990:78). Siguiendo esta reflexión, expresa que "la función más decisiva de la política social es su regulación del proceso de proletarización" (84). Ahora bien, en dicho proceso ¿sólo participan las políticas sociales? ¿Las económicas, no? Considero que la perspectiva de Offe tiene el mismo problema lógico de las anteriores definiciones finalistas. Para ser válida la definición, la función señalada sólo debería cumplirla la política social y no así el resto de las políticas estatales. Por ejemplo, si definimos las políticas sociales por estar dirigidas al control social, ¿qué podríamos decir de las políticas de seguridad? Por otro lado, si las definimos como generadoras de legitimidad, ¿qué decir de las políticas económicas cuando inciden en el logro de un alto grado de crecimiento de la economía?^{vii} Tal como señala Sonia Fleury esta manera de entender las políticas no es capaz de visualizar las variadas contradicciones que atraviesan este campo (3).

Permítame la siguiente reflexión hipotética, a fin de aclarar el problema que tienen estas perspectivas funcionales. Siguiendo esta línea de análisis, tres funciones básicas podrían llegar a cumplir las políticas sociales. Una de ellas sería la comúnmente aceptada función legitimadora del partido gobernante y del sistema en su conjunto, al conseguir "votos", mantener la paz y la armonía social. Podría decirse también, que otra de las funciones de las políticas sociales sería la de brindar determinados beneficios a sus destinatarios; por supuesto que en grados diferentes. Pero no hay lugar a dudas de que los ciudadanos logramos ciertos beneficios al recibir servicios de salud pública, educación gratuita o programas de ingreso.^{viii} A su vez, las políticas sociales también tendrían la funcionalidad de contribuir a la mejora, desarrollo y continuidad del proceso de acumulación de capital, al disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo; posibilitar un aumento de la productividad de los trabajadores; etc. En este sentido puede también considerarse el proceso de mercantilización de las políticas de seguridad social desarrollado en los últimos años en varios de los países de la región. ¿Quién sino los empresarios del sector —en Argentina, a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) — han sido los primeros y principales beneficiarios

de esta nueva “política social”?^{ix} Sin embargo, si ampliamos el espectro no caben dudas de que *en toda política “estatal” aparecen de manera interactiva y contradictoria estos tres “objetivos”, “sistemas” (en términos de Renate Mayntz) o “roles”, tal como los denomina Oscar Oszlak.*^x Nuevamente aparece el problema lógico de definición. Es decir, estas tres funciones no son exclusivas de alguna de las políticas sectoriales, sino que son constitutivas de las políticas públicas en general, con lo cual no nos sirve esta perspectiva para delimitar qué entendemos por una de ellas. Además, en términos de poder sería una clara debilidad para la estructura de poder dominante, enmarcar sus diferentes objetivos en áreas de gobierno formalmente separadas. La búsqueda de legitimidad, de control social o el fortalecimiento del capital, no están limitado a un tipo de política en particular. El proceso, sin ninguna duda, es complejo e integrado.

La aparente dicotomía entre las políticas económicas y las sociales lleva a importantes confusiones cuando se las considera como ámbitos paralelos con objetivos diferenciados. Más aún cuando se relaciona a las políticas económicas con la acumulación y a las sociales con el bienestar o la búsqueda de legitimidad. *También con las políticas sociales se puede favorecer el desarrollo de excelentes negocios, acumular capital y “fabricar pobres”.* Vuelvo al ejemplo de las administradoras de fondos de pensión, pero también por qué no agregar las políticas de precarización laboral difundidas en América Latina en los ‘90 o la desregulación del sistema educativo, con la cual se promovió la diferenciación de los servicios según los ingresos de la gente. Todas ellas son políticas sociales y lejos están de los valores de solidaridad y equidad.

No existen diferencias entre la política económica y la política social en lo que hace a su funcionalidad, sus objetivos o sus fines últimos, dado que se trata de una diferenciación formal y analítica de las políticas estatales. Se trata de distintos aspectos de la actividad del Estado, “los cuales son diferentes pero estructural y lógicamente reunidos en un idéntico proceso social” (Fernández/Rozas:26). Por lo tanto, constituye un error el considerar que los denominados “objetivos sociales” tales como el bienestar general y la equidad, son básicamente objetivos de las áreas sociales. *Mientras el resto de las políticas públicas sean de carácter regresivo, sólo con el esfuerzo de las áreas “sociales” es imposible lograr transformar sustantivamente la equidad de una sociedad.* También vale la misma reflexión desde las políticas económicas. Por el contrario, se los debería entender en tanto objetivos generales de gobierno, fines que deben ser asumidos desde todas las áreas del Estado^{xi}. Continuar sosteniendo que el bienestar y la inequidad son objetivos de las políticas sociales constituye una barrera conceptual, un límite que incluso provoca mayores dificultades para el logro de sociedades más justas. Rolando Franco, más de veinte años atrás, dice que el logro de los objetivos denominados *sociales* “se relaciona sólo lateralmente con los sectores sociales. Tienen tanto o más que ver con los ingresos y aún con el acceso que ellos dan a través del mercado, al consumo de los bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y alcanzar bienestar” (1984: 61). En un trabajo más reciente (2003), Franco modifica esta consideración al plantear que “la política social es el gran canal de cumplimiento” (de los objetivos sociales). De las dos perspectivas, sin

duda, me quedaré con la primera, dado que no es cuestión de priorizar a nivel conceptual, una u otra de las políticas en la búsqueda del bienestar y la equidad. El crecimiento económico también debería estar contemplado en los fines de las diferentes políticas de un Estado, incluso las sociales.

3 Los pobres y excluidos: ¿los destinatarios de la gestión social?

Además de las definiciones finalistas y las de carácter funcional aparecen también tanto desde los gestores de políticas como desde la academia, cierta relación entre la política social y uno de los problemas sociales: la pobreza. En el marco del discurso liberal es usual visualizar que la población – objeto de las políticas sociales son las personas carenciadas; los excluidos; aquellos con necesidades básicas insatisfechas; quienes están debajo de la línea de pobreza o en la indigencia. El resto de los individuos debería satisfacer sus necesidades de salud, educación y empleo en el mercado. Es decir, desde la perspectiva liberal, las políticas sociales podrían definirse por su función (la compensación), pero también pueden definirse por su objeto, al tratarse de las políticas que tienen por “beneficiarios” a los pobres. Esta concepción lleva a considerar que la gestión social sólo se limita a la gestión de programas concretos dirigidos a los sectores de mayor nivel de pobreza de la sociedad.

Sabido es que en el siglo XVIII, a esta ideología se le opusieron las posiciones democráticas y la perspectiva del Derecho, fundamentalmente desde el socialismo y la socialdemocracia, quienes promueven especialmente las perspectivas universalistas. Desde esta última, la diferenciación de la sociedad se debe producir al momento de la recaudación impositiva, pero no al momento de otorgar el servicio. En el marco de la escuela pública, “el guardapolvo blanco” constituye, al respecto, un buen símbolo de la idea de homogeneidad e igualdad, históricamente asumida también por los liberales progresistas. Por lo tanto, si incluimos a la educación, la salud o el trabajo dentro de las áreas de carácter social, está claro que nos queda demasiado estrecha la definición de “los pobres” como población-objeto de estas políticas. Son los pobres, pero los no pobres también.

A su vez, también es demasiado acotado pensar a la gestión social como el ámbito de la gestión pública especializado en la lucha contra la exclusión social. Desde los ‘90 este término monopolizó en Europa las discusiones sobre los sectores más desfavorecidos, asociándose a los problemas de desempleo y la inestabilidad de los vínculos sociales. Aún existiendo múltiples interpretaciones del término, comenzó a ser utilizado en tanto objeto de las políticas sociales, en documentos oficiales de la Comunidad Europea^{xii} (Arriba: 9). Es de destacar que suele ser considerado como un concepto más amplio que el de pobreza, ya que además de considerar la pobreza de ingresos incluiría otros componentes como la marginalidad, el desempleo, la discriminación, etc.^{xiii} Pero la perspectiva multidimensional del concepto “pobreza” ya había aparecido en concepciones anteriores sobre el fenómeno (Arriba:10). Existen trabajos en donde se limita el

concepto pobreza al indicador ingreso, pero muchos otros que entienden el fenómeno en forma integral. Por otra parte, el concepto “exclusión social” tiene la limitación de dar una idea falsa; la de que existen grupos “excluidos de la sociedad”, cuando muchos o quizás todos, están claramente incluidos (como trabajadores explotados por empresarios que operan “en negro”, como ejército de reserva, como “clientes” de líderes políticos barriales, etc.). Está claro que esta inclusión no implica, en lo más mínimo, reconocimiento de derechos, ni recepción de básicos beneficios de la sociedad, pero es inclusión al fin.

4. La gestión social y la gestión de programas sociales

Algunos trabajos académicos han asimilado el concepto *gestión social* al de gestión de programas desarrollados en las áreas sociales y han avanzado en el análisis de sus especificidades. En uno de los trabajos pioneros en el tema, Bernardo Kliksberg (1989), explica que la gerencia de programas sociales enfrenta los siguientes problemas distintivos:

- Turbulencia en los objetivos (ambigüedades).
- Complejidad política de los procesos de implementación.
- Problemas de acceso de los beneficiarios.
- Relevancia del estilo (la importancia de “la manera de hacer las cosas”)
- Dificultades de coordinación (necesidad de la gestión multi-institucional e intersectorial).
- Necesidad de la descentralización.
- Necesidad de desarrollar instrumentos de evaluación

Casi diez años más tarde, señala Kliksberg que la experiencia de la ejecución de programas sociales muestra, entre otras, las siguientes “singularidades”: los objetivos están destinados con frecuencia a cumplirse en el mediano y largo plazo; las variables contextuales que pueden incidir sobre el funcionamiento efectivo de los programas sociales comprenden un espectro muy amplio de naturaleza variada; en la ejecución efectiva de programas sociales de amplitud intervienen múltiples actores, por lo que implícita o explícitamente son interinstitucionales; el proceso real de operación suele ser complejo y fluctuante; los gerentes sociales tienen que alcanzar las metas en medio de presiones diversas (1997: 46-50).

José Sulbrandt (2002), también en esta línea, considera que existen “características intrínsecas a los problemas y programas sociales”:

- Los problemas sociales que se pretenden enfrentar mediante estas políticas y programas sociales son altamente complejos.
- Las políticas y programas sociales persiguen objetivos múltiples.
- En el transcurso de la implementación, las metas tienden a ser redefinidas.
- Las tecnologías utilizadas tienen carácter blando.
- La complejidad e incertidumbre rodea la ejecución de los programas sociales.
- En la ejecución existe un gran número de instancias de decisión.

- Particularmente en el área social, existe una notable división y fragmentación.
- Existen diferentes perspectivas para asumir el programa por parte de los funcionarios.

Otros trabajos más recientes (Martínez Nogueira, 2004; Moro, 2005) resaltan en tanto atributos de los programas sociales, la heterogeneidad o multidimensionalidad de los problemas que enfrentan, la contingencia, la complejidad de las interacciones que se desarrollan entre los actores involucrados, la heterogeneidad de las poblaciones – objetivos y sus contextos institucionales, entre otras.

Ahora bien, en primer lugar, entiendo que la gestión social no debe limitarse a la gestión de programas. Volviendo al interrogante inicial del texto me pregunto: si la gestión social es la desarrollada a través de programas sociales, ¿cómo deberíamos denominar a la gestión de estas áreas cuando no se desarrolla a través de programas, tal como suelen funcionar las áreas de acción social directa? Siguiendo el criterio de limitarlo a los programas, habría que considerar que en el área de educación exista “gestión educativa (cuando se trata de servicios) y a la vez “gestión social”, dado que así denominaríamos a los programas focalizados de educación. Asimilar “gestión de programas sociales” con “gestión social” es claramente un desacierto. El campo de la gestión social debería incluir tanto la gestión de programas como la de servicios sociales permanentes.

En segundo término, cabe observar respecto de las singularidades que aparecen en los tres trabajos anteriores, que estos atributos pueden trasladarse a otros tipos de programas estatales no sociales y nos encontraríamos con las mismas características. Imaginemos un programa en el área de la seguridad pública. Si revisamos las características enumeradas anteriormente, el contexto, las ambigüedades de los objetivos, la complejidad de los actores involucrados, también existen en este caso. Y está claro que la seguridad y la defensa no son parte de la gestión social. Incluso si pensamos en un programa de tránsito. Oscar Oszlak (2001), analizando particularmente el primero de los tres trabajos, señala:

”Por cierto, en la gerencia social, los procesos de implementación se caracterizan por una alta densidad de interacciones entre actores heterogéneos, los intereses no son siempre coincidentes, se incorporan orientaciones, expectativas y valores conflictivos, los procesos de gestión incluyen no sólo a organismos públicos sino también a ONGs, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, todo lo cual implica a veces largos procesos de negociación y búsqueda de compromiso. Pero ello no es un atributo exclusivo de las políticas sociales, sino que se aplica a casi cualquier área de política cuya implementación se basa centralmente en dichas tecnologías “blandas”. La gestión del turismo, el medio ambiente, las políticas agropecuarias -entre muchos otros casos- participan claramente de estas características.” (2001:6)

Ni la multidimensionalidad de los problemas que enfrentan, ni el contexto turbulento, ni el uso de tecnologías blandas, ni los problemas de coordinación son especificidades de la gestión social. En realidad, se trata del entorno y las características de la gestión de programas y políticas públicas actuales. No cabe duda de que gestionar a través de programas tiene su especificidad frente a la

gestión tradicional de servicios. El disponer de objetivos delimitados, resultados formalizados, actividades definidas, plazos de ejecución y seguramente mayor flexibilidad laboral, serían algunas de sus características. Pero esta ya es otra discusión.

5. La gestión social y el valor público

La aparición y, luego, el desuso de conceptos es un hecho recurrente en el mundo académico y técnico del campo social. Esos conceptos muchas veces están relacionados directamente con el autor que les dio origen. Tal es el caso del concepto *valor público*. En 1995, Mark Moore afirmó que “el objeto del trabajo directivo en el sector público es la creación de valor público, del mismo modo que el trabajo directivo en el sector privado es crear valor privado” (60). Este es “el valor añadido por el Estado, la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos y poderes que los ciudadanos decidan dar a su gobierno” (Kelly y Muers: 1). A su vez, Karen Mokate y José Saavedra señalan que “el valor público surge de respuestas eficaces a problemas relevantes para los ciudadanos” (2003:1). Ahora bien, en los últimos años suele plantearse también de que el fin de la gestión social radica en la generación de valor público. Y aquí vuelve a aparecer el problema de las definiciones finalistas que antes describía. Dejando de lado el debate acerca de la pertinencia del concepto y de sus implicancias, la búsqueda del valor público podría considerarse en tanto el fin que deberían seguir todas las políticas públicas, pero nunca una sola de ellas en particular.

6 La gestión social y los sectores sociales

Al carecer de objetivos diferenciados, de funciones específicas y dado que tampoco pueden ser distinguidas por su población-objeto o por la generación de un tipo especial de valor, nos queda sólo diferenciar las políticas sociales del resto de las políticas públicas, **por su histórico y especial campo de acción**. Tal como planteaba inicialmente Rolando Franco, la política social es un tipo especial de política o planificación, que engloba varios sectores denominados “sociales” (1984:61).

Ahora bien, ¿qué áreas de la gestión pública son de carácter “social”? Esta pregunta parecería ser un buen camino para repensar el concepto de gestión social. ¿De qué estamos hablando? ¿De la gestión de un programa de ayuda alimentaria o del sistema de salud de un país? Si no están claros los componentes, qué se incluye y qué otras áreas de la gestión pública quedan afuera, ¿cómo es posible encontrar su especificidad?

No existe acuerdo respecto de las áreas que componen las políticas o la gestión social. Como decía anteriormente, algunos autores se limitan a las políticas de lucha contra la pobreza; otros excluyen las políticas que mayor grado de

universalidad adoptaron en el siglo XX, las políticas de educación y salud^{xiv}. Y finalmente otros toman una perspectiva amplia al considerar las áreas que tradicionalmente se incluyen al momento de medir el gasto público social consolidado. Es decir, la composición de las “políticas sociales” depende más de una decisión del observador que de la especificidad de su propia naturaleza. Siguiendo la perspectiva amplia, considero que debería existir congruencia entre lo que entendemos con el concepto “política social”, los recursos invertidos en dichas políticas, el “gasto social” y su administración o gerenciamiento (la gestión social). Ahora bien, para complicar un poco más la situación, tampoco existe total acuerdo respecto de los componentes del gasto público social en América Latina, con lo cual lo más acertado parecería ser el establecer de manera explícita qué entiende cada uno respecto del tema. Particularmente, considero de carácter “social” a las siguientes políticas: asistencia y promoción social; trabajo; tierras, vivienda y servicios básicos; agua; deporte, recreación y turismo social; salud y alimentación; seguridad social; cultura y educación y ciencia y técnica.^{xv} Un caso especial es el de la política del “agua”. En el caso argentino está incluida en la cuenta del “gasto público social”, pero pocas veces es vinculada “de hecho” con las acciones de gobierno de los ministerios o secretarías de este campo. También constituyen un caso particular las políticas de población o también denominadas “demográficas”, las que no han tenido un desarrollo claramente autónomo, por lo cual podrían aparecer de manera parcial en el marco de las políticas de salud (ej. las dirigidas al control de la natalidad) y, por otra parte, conformando las políticas de trabajo (sería el caso de la regulación de la oferta de mano de obra a través de la inmigración).

Haciendo un somero listado de diferenciación sectorial, fuera de estas áreas sociales quedarán entonces las áreas de defensa; la económica (hacienda pública, producción, comercio); la de infraestructura (energía, transporte, urbanismo, medio ambiente); las de relaciones exteriores, de administración (interior, reforma administrativa) y justicia. A fines de los ‘90 realizamos durante varios años el relevamiento y sistematización de los programas sociales desarrollados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires^{xvi}. Allí detectamos “zonas grises” en donde, por ejemplo, la política económica y la social aparecen muy poco diferenciadas. Tal fue el caso de los programas dirigidos a fomentar el desarrollo de emprendimientos productivos. Optamos por incluir, en tanto programas sociales, a los vinculados con la economía social y los dirigidos al desarrollo o consolidación de cooperativas y microemprendimientos. Por esta razón excluimos del relevamiento a los programas de crédito dirigidos a pequeñas y medianas empresas, incluso en situación de crisis. Otra de las zonas grises, en este caso entre política social y seguridad, la observamos en instituciones tradicionalmente ligadas a esta última, tal como el Servicio Penitenciario Provincial que desarrolla, además, programas de asistencia en donde se vincula al detenido con su familia.

7. Críticas y precisiones finales

Adoptada esta perspectiva “sectorial” para definir las políticas y la gestión social, vale detenernos un momento en las críticas que suelen hacerse. Sonia Fleury observa que “termina siendo una separación meramente formal y descriptiva, sin proveer de elementos analíticos” (2). Así es. Constituye una diferenciación meramente formal, pero tal como intento explicar en este artículo, adopto esta posición justamente porque no aparecen diferencias conceptuales o analíticas con el resto de los tipos de políticas. Otra crítica que suele plantearse es que “supone una separación artificial entre políticas económicas y sociales”. También es verdad. La separación de las políticas estatales debe ser considerada totalmente artificial, dada la naturaleza “integral” de las políticas y la imposibilidad de distinguir las según sus fines u objeto. **Las políticas sociales constituyen el conjunto de acciones y omisiones que el Estado materializa en las áreas tradicionalmente así definidas.** Analizar determinada política social implicará, tal como toda política pública, el estudio de su entorno; de los macro objetivos institucionales; los planes, programas y proyectos que se desarrollan; sus relaciones intra e interministeriales; sus acciones no planificadas, las relaciones de fuerza que se desarrollan entre los actores involucrados y también las decisiones de no intervención que el Estado pueda haber tomado. Aunque algunos autores no incluyen estas omisiones en el concepto de política pública, se trata de decisiones muy importantes de tener en cuenta, dado que implican intervenciones no deseadas, o bloqueadas o por alguna razón, ni siquiera detectadas.

Sólo con el objetivo de proponer su posterior reflexión, vale detenernos un último instante, en el término “tradicional” de la definición resaltada en el párrafo anterior, dado que justamente la tradición académica, los discursos públicos y la gestión política fueron modelando con el paso de las décadas cierta especificidad del campo analizado. La especificidad estaría más dada por “lo que se dijo” del objeto más que en su naturaleza. En este sentido, la gestión social constituye un ámbito de la política estatal en donde tradicionalmente se espera que estén concentrados los esfuerzos por el logro de la equidad, la solidaridad y la justicia social. Este discurso, por supuesto erróneo, que ni siquiera distingue la heterogeneidad intrínseca del campo, le ha dotado de cierta especificidad discursiva y valorativa al campo, por lo que consideramos muy importante explorar. Desde adentro y desde afuera de los sectores sociales; desde la gestión y desde el campo académico; tanto se dijo de que aquí estaba concentrada la lucha por la equidad, que algunos se fueron convenciendo. Sin lugar a dudas, queda mucho por analizar, pero sería muy razonable, que siguiendo las normas básicas de una definición, sigamos repensando el alcance de la política y la gestión social sin olvidar tanto su complejidad intrínseca como su género, la comprensión del Estado y las políticas públicas.

Bibliografía

- Ander Egg, Ezequiel (1999), *Diccionario de Trabajo Social*, Buenos Aires, Humen.
- Arriba, Ana (2001), *El concepto de exclusión en política social*, Madrid, UPC – CSIC.
- Baca Olamendi, Laura y otros (comp.) (2001), *Léxico de la Política*, México, FCE.
- Coraggio, José Luis (1998), “Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo”, *Cartilla de Desarrollo Local*, Gral. Sarmiento, N.1.
- Coraggio, José Luis (2005), “Es posible otra economía sin (otra) política?”. Publicaciones del Instituto Fronesis, <http://www.immagen.com/fronesis>, 10-02-06.
- Fernández, Oscar (comp.) (1998), *Política social y descentralización en Costa Rica*, San José, UNICEF - Universidad de Costa Rica, <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.html>, 12-02-06
- Fernández, Arturo y Rozas, Margarita (1983), *Políticas sociales y trabajo social*, Buenos Aires, Humanitas.
- Fleury, Sonia (1998), *Políticas sociales y ciudadanía*, Washington, B.I.D.-I.N.D.E.S.
- Franco, Rolando (1984), “Las grandes controversias de la política social”, en CEPAL-ILPES-UNICEF, *Desarrollo Social en los 80*, Santiago, Ed. CEPAL.
- Franco, Rolando (2003), “Descentralización, participación y competencia en la gestión social”, Panamá, *VIII Congreso Internacional del CLAD*, http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html 20-02-06
- INDES – BID (2004), *La gerencia social Indes*. Washington, <http://indes.iadb.org>, 2-12-05
- Kelly, Gavin y Muers, Sthefen (2004), *Creating Public Value*, Strategic Unit, Cabinet Office, 2003, traducción realizada por Gustavo Gutierrez, Indes-BID, mimeo.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) (1989), *Cómo Enfrentar la Pobreza?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Kliksberg, Bernardo (1997), “Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves”, *Revista de Administración Pública Uruguaya*, Montevideo, N. 19.
- Laurell, Asa (1995), “Para pensar una política social alternativa” en Vilas, Carlos (coord.), *Estado y políticas sociales. Después del ajuste. Debates y alternativas*, México, Nueva Sociedad.
- Martínez Nogueira, Roberto (2004), *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: Provisión, participación y coordinación*, INDES-BID, Washington.
- Merchand Rojas, Marco (2005), “Los conceptos de política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas”, *Revista Contribuciones a la economía*, Eumed.net, <http://www.eumed.net>, 8-12-05

- Mokate, Karen y Saavedra, José (2004), *La gerencia social y el valor público*, INDES/BID, Washington, <http://indes.iadb.org>, 8-12-05
- Molina, Carlos (2003), *Gasto social en América latina*, INDES – BID - Documento de Trabajo I 37, Washington, <http://indes.iadb.org>, 12-12-05
- Moore, Mark (1995), *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*, Buenos Aires, Paidós.
- Moreno, Luis (2000), *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*, Barcelona, Ariel Sociología.
- Moro, Javier (2005), “La dimensión cultural en la gestión social. El papel de la gerencia social y la construcción de ciudadanía plural en América latina” en Repetto, Fabián, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América latina*, INDES-BIF, Guatemala.
- Offe, Claus (19’90), *Contradicciones en el estado del bienestar*, México, Alianza Editorial.
- Oszlak, Oscar (1984), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, Oscar (comp), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, PAIDOS.
- Oszlak, Oscar (2002), “Gerencia social: la construcción de una disciplina”, *Cátedra Abierta de Gerencia Social*,. Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas Ediciones FECS, Nº 15.
- Repetto, Fabián (2005), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América latina*, INDES-BIF, Guatemala.
- Subirats, Joan (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Sulbrandt, José (2002), *Introducción a la Gerencia Social*, INDES–BID, Washington.

Notas

ⁱ Así las denomina Sonia Fleury, 1998:2.

ii En el caso de Ezequiel Ander Egg, el hecho de distinguirlas por dicho objetivo, entiendo que lleva al autor a incluir en el campo de las políticas sociales, áreas tradicionalmente no consideradas “sociales”, tales como el medio ambiente y la seguridad ciudadana.

iii Según la CEPAL el aumento del gasto público por habitante durante los años noventa fue del 50 %.

iv Un completo estudio del comportamiento del gasto hace Carlos Molina (2003).

v En un texto reciente Fabián Repetto (2005) presenta además otras respuestas que se le han dado a esta situación, que van desde la calidad del gasto y su sostenibilidad, hasta la falta de efectividad producto de las severas condiciones de inequidad que tiene la región.

vi Marshall, T., Social Policy in the Twentieth Century, Hutchinson, Londres, 1975 en Fernández, O.: 11.

vii Valga el caso de la Argentina en inicios de los '90, con la popularidad alcanzada por el gobierno justicialista, fundamentalmente por el logro de la estabilidad macroeconómica.

viii Sin duda, algunos de estos “beneficios” se dan en un marco clientelar, donde el “beneficiado cliente” en realidad está pagando con creces este bien recibido. De cualquier manera, muchas veces se valora dicha relación, ya que el “cliente” recibe un beneficio al que una persona excluida de la relación, ni siquiera accede. Respecto de dichas relaciones, Coraggio plantea: “La cuestión es qué construcción simbólica hacen de esas relaciones y si al participar de ellas pierden su potencial para construir una autonomía colectiva” (2005:13).

ix Sería muy útil para ayudar a transformar la imagen que solemos tener respecto de la gente que trabaja en políticas sociales, incluir la figura del gerente de una empresa administradora de fondos de pensión. También constituye un gestor social.

x Puede enmarcarse este tema en el debate, especialmente fructífero en los '70 y '80, sobre los niveles de autonomía del Estado capitalista respecto del capital y las particularidades de los estados periféricos.

xi El tema lo desarrollo en el ítem 6

xii Tal como en el Libro Verde de Políticas Social, de 1993.

xiii Joan Subirats (2004) presenta un interesante modelo metodológico de análisis de la exclusión en Europa.

xiv Luis Moreno distingue distintos niveles de políticas. En un nivel específico, el autor afirma que las políticas de salud y educación podrían no considerarse dentro de las “políticas sociales”.

xv Margarita Rozas y Arturo Fernández (1983) presentan una clasificación sobre el tema, incluyendo en las áreas sociales también a la temática del urbanismo, el medio

ambiente y el desarrollo rural y excluyendo las políticas de aguas, ciencia y técnica y deporte.

^{xvi} En el marco de la Universidad Nacional de Quilmes, junto con Daniel Cravacuore, Marcela Fernández y Alejandro Villar.