

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

IDEAS PARA UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Eduardo Amadeo (*)

"Para ser progresista, primero hay que ser un buen administrador".

(Me lo dijo un amigo inteligente)

Esta frase que relaciona progresismo y eficiencia se inspira en mi profunda diferencia con quienes ubican a la buena administración del lado de los planteos conservadores y valoran a la militancia política como esencia del compromiso con los pobres. Para ellos, administrar es restringir, mientras que comprometerse significa luchar contra las limitaciones propias de los recursos escasos. Más allá del equívoco de asimilar voluntad con posibilidad, este enfoque comete otro error importante al minimizar el valor fundamental de la buena administración: ignora, tal como lo demuestra la experiencia argentina, la enorme cantidad de recursos que ocultan la ineficiencia y los planteos corporativos.

Al margen de estas discusiones políticas –en su mayoría inútiles- la priorización de la buena administración nace de la propia naturaleza de las situaciones de carencia en las que se juegan numerosos aspectos básicos de la vida de la gente en un marco dinámico, incierto y de extrema presión política que Bernardo Kliksberg denomina explosión de complejidad; esto es, las múltiples relaciones entre fenómenos en un ámbito general de incertidumbre que inutilizan los instrumentos pasivos y de largo plazo usados para conocer lo que pasa en la sociedad y para actuar sobre un limitado número de variables.

Esta explosión de complejidad se produce mucho más rápidamente que lo que demoran los Estados en procesar y adaptar sus estructuras burocráticas para responder a las nuevas demandas. Desde las osificaciones en las burocracias hasta el desarrollo de espacios cerrados por razones de poder, las organizaciones estatales tienen más razones para ser ineficientes frente a la nueva realidad que para cumplir adecuadamente con sus obligaciones.

Hay una razón política para redoblar los esfuerzos en pro de la buena administración: la exigencia de la gente para que la exhibición de costos y resultados –lo que llamaremos eficiencia mensurable- legitime la política social. Evidentemente –y más allá de la tradicional desconfianza acerca de lo que hace el Estado- vivimos un tiempo caracterizado por el juicio crítico a las políticas sociales. Los excesos del Estado de Bienestar, la obsesión por equilibrar las cuentas fiscales y la dificultad objetiva para financiar y administrar algunos programas sociales paquidérmicos, tanto en países desarrollados como en los nuestros, convirtieron a la duda metódica sobre el accionar social del sector público en un snobismo necesario.

Mientras esto ocurre, se verifican otras situaciones que exigen repensar el tema. Ante todo, la desaparición del empleo de por vida que dificulta confiar en los instrumentos tradicionales ligados al salario como herramientas de promoción personal. No sólo las personas pierden su presente (beneficios de la Obra Social); sino también su futuro, en tanto dejan de aportar para la jubilación.

Aunque esencial para asegurar el equilibrio macroeconómico, el impresionante incremento de la productividad y de la flexibilización laboral generó una gran segmentación en los mercados de trabajo según el capital humano del que disponga cada persona. Para quienes integran el viejo modelo productivo, es cada vez más lejana la posibilidad de progresar permanentemente a través de un trabajo estable y bien remunerado.

Estos nuevos problemas requieren respuestas que no figuran en el tradicional arsenal de la política social y que enfrentan una restricción fiscal que ha de mantenerse por largo tiempo. No sólo desapareció la posibilidad de un déficit ilimitado, sino que es imposible aumentar los recursos sociales al ritmo que exige, por ejemplo, el nuevo nivel de desocupación.

Es razonable, entonces, que la sociedad reclame no sólo transparencia sino también velocidad e impacto en la asignación de recursos, ya que la desaparición de la vieja división entre clases (el desempleo tecnológico cruza a toda la sociedad) convirtió a la posibilidad de bajar en la escala social en una realidad que afecta a todos. La mayor probabilidad de necesitar ayuda del Estado introduce nuevas tensiones y naturales exigencias de eficiencia en la administración de los recursos.

Refiriéndonos a los modos de administrar políticas sociales, y aunque parezca obvio, se debe recordar que sin instrumentos efectivos de monitoreo y evaluación de impacto -aún comprendiendo que la pobreza es una situación compleja y que las acciones requieran tiempo de maduración- es imposible conocer el efecto de las acciones y corregir desvíos.

Pero ocurre que mientras se impone una reducción del gasto público, se exige irresponsablemente que la política social genere resultados instantáneos en todos los frentes al mismo tiempo. Ambas situaciones impactan sobre la estabilidad y el profesionalismo de las decisiones, al obligarlas a encontrar otros mecanismos para generar credibilidad, en los que habitualmente la visibilidad choca con la eficacia. De allí que, cuando se reconoce capacidad para medir, competencia para administrar y aptitud para corregir es más posible racionalizar el tema y, por tanto, legitimar la política social.

La elaboración consensuada de los conceptos, no sólo estabiliza las políticas -por la fuerza que nace de su mismo proceso de desarrollo- sino que establece un vínculo entre los funcionarios y los destinatarios de las políticas sociales que enriquece a ambas partes.

También se necesita capacitar, porque la politización de las decisiones y la variación permanente de objetivos y modos convierte a las burocracias -en función de una elemental lógica de supervivencia- en ejecutoras pasivas de decisiones irracionales. Es por eso que otro modo eficiente para asegurar la estabilidad de las políticas consiste en invertir en la capacitación de las estructuras burocráticas de las áreas sociales, no sólo para transferirles conocimientos necesarios para su gestión, sino también para agregarles valor y hacerlas más respetables e imprescindibles ante los funcionarios políticos.

Entender a la pobreza como un proceso de múltiples dimensiones y con tiempos habitualmente largos, puede conducir a la frustración que nace luego de tomar conciencia de la complejidad de las carencias de los pobres o puede resultar enormemente estimulante si permite identificar los múltiples caminos que potencian las acciones sociales cuando convierten a las personas en protagonistas plenos.

Al mismo tiempo, asumir a la pobreza no como el estado de carencia de elementos materiales, sino como una situación integral basada en las capacidades de las personas y las comunidades, permite entender como parte de un proceso a las acciones que sobre ella se realizan, como una construcción cotidiana que exige la múltiple vía de recibir y transferir saberes, construir consensos, elaborar prioridades, generar canales para la participación y muchas otras tareas que envuelven a las transferencias de recursos materiales y sin las cuales el impacto de los últimos es totalmente fragmentario y carente de efectividad para modificar las relaciones de poder en la sociedad.

Otro tema sobre el que debemos buscar consensos sociales básicos es el referido a los actores de lo social; entendiendo por tales a quienes desarrollan acciones en el campo social. Es una cuestión compleja. En torno a ella, los defensores a ultranza de las posiciones estatistas confrontan con los impulsores de la llamada sociedad civil esgrimiendo unos y otros posiciones maniqueas que tienden a excluir a la otra parte. Los estatistas argumentan la necesaria unidad de lo social frente a la dispersión de las organizaciones comunitarias, la coherencia entre planeamiento y ejecución o, la más vergonzante, referida al uso político de los fondos sociales. Las organizaciones comunitarias arguyen la ineficiencia estructural del Estado y la mejor

llegada que ellas tienen con la gente, concediendo -en último caso- la necesidad de recibir recursos públicos para aplicarlos según las prioridades y metodologías definidas por las propias organizaciones o reservándose un lugar de auditoría social.

El resultado de este enfrentamiento conceptual y aún político es la permanente pérdida de oportunidades para generar sinergia en un proceso que –si nos atenemos a la naturaleza de la pobreza y su conexión con el ámbito comunitario- no debería sino ser desarrollado en común.

Recogiendo algunas experiencias derivadas de administrar políticas sociales, insisto en que se debe traducir al lenguaje común la necesidad de asumir como complementarias la actuación del Estado y de la sociedad civil en el trabajo social.

La construcción de ese lenguaje común requiere no sólo derribar las paredes de los preconceptos, sino también entender la ventaja de la sinergia y los caminos compartidos.

El tema no es simple, en especial cuando tales mecanismos implican ceder espacios de actuación a la otra parte y reconocer que el aporte que se recibe es más importante que el poder que se entrega. Este planteo, que parece teórico, tiene presencia cotidiana cuando se trata de establecer y hacer operativos los canales mediante los cuales se establecen prioridades, se asignan recursos y se cosechan resultados.

* Lic. en Economía (UCA), Presidente del INTI (1975), Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires (1987-91), Diputado Nacional, Presidente de la Comisión de Educación. (1991-94), Secretario de Desarrollo Social (1994-98), Secretario de Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (1998). Profesor, además, de la UBA, Salvador, UCA, Montreal (Canada), y actualmente profesor en la Maestría sobre Gerencia Social en FLACSO.