



CEADDEL
Centro de Apoyo
al Desarrollo Local

CUADERNO N° 39

LA GESTIÓN ASOCIADA: UNA UTOPIÍA REALISTA

Lic. Graciela Cardarelli y Lic. Mónica Rosenfeld, 2003

Sarandí 247, 2º E, (1081), Buenos Aires, Argentina; Tel Fax: (54 11) 4 952 9893
info@ceadel.org.ar, www.ceadel.org.ar

INDICE DE CONTENIDOS

Contenidos	Páginas
1. Introducción	3
2. Las fuentes del concepto y de su operación	4
3. El escenario de la nueva cuestión social y sus marcos institucionales	7
4. Los componentes sustantivos de la gestión asociada	10
5. La orientación conceptual	11
6. El escenario asociativo	12
7. La metodología de planificación y gestión	13
Referencias bibliográficas	17
Notas	18

1. Introducción

El término "gestión asociada" es, como muchos conceptos de uso corriente y generalizado, una denominación ambigua y de connotaciones diversas. Precisamente esta polivalencia de significados sirve más para designar una problemática, un "deber ser" muy difundido en el campo de las políticas sociales, que para invocar un modelo de actuación suficientemente instalado y comprobado por su eficacia en la práctica.

Pertenece a la familia de términos tales como "coordinación", "articulación", "alianzas estratégicas", conceptos que devienen de los paradigmas gerenciales de las instituciones públicas y de las empresas y que fueron apropiados por todo tipo de instituciones. Sintéticamente y en el campo social surgen de la constatación referida a las contradicciones existentes en la necesidad de encarar integralmente las políticas, programas y proyectos sociales y la sectorialidad organizativa y disciplinaria que se observa en el tratamiento de los mismos. En todo caso, y desde una perspectiva teórica relacionada con el marco de este trabajo, son producto de la eterna preocupación de las ciencias sociales y políticas sobre la tendencia a la fragmentación social.

Sin embargo, la introducción del enfoque de la gestión asociada supone un salto cualitativo de estos conceptos, que suelen referir más a modos operativos o de racionalidad instrumental deseables para los fenómenos organizacionales, que a la construcción de nuevas culturas institucionales que produzcan sentido para la consolidación democrática y por lo tanto para la participación igualitaria de los sujetos y actores sociales.

Tomando la definición que consideramos más significativa, se denomina gestión asociada "a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de gestión asociada". (H.Poggiese, 2000)¹.

Según esta definición "Implica fundamentalmente la conformación de escenarios de planificación-gestión mixtos², intersectoriales, interdisciplinarios, pluripartidarios, que se manejan con reglas de juego claras y conocidas por todos (metodología), donde se pretende construir una nueva forma de "saber-hacer", un nuevo conocimiento a partir de los saberes e ignorancias de todos los que participan, una nueva cultura de lo político, de lo público y de lo social, donde "se preparan las decisiones" que serán adoptadas por los funcionarios responsables, ampliando la base en la toma de decisiones, es decir colaborando en la profundización del sistema democrático".

En este contexto la participación se concreta en todas las instancias del proceso: análisis situacional, propuesta estratégica, factibilidad, gestión, monitoreo y ajuste. Dadas en forma simultánea y compleja, tal cual aparecen en la realidad que nos toca enfrentar.

“Con este tipo de modelo de actuación se pasa a un estilo de prácticas asociadas, cogestivas, asentadas en modos de elaboración que significan trabajo conjunto, construcción de vínculo, producción de conocimiento y de soluciones adecuadas-apropiables”.

Como puede observarse esta definición tiene, al menos, tres ejes sustantivos: uno que involucra la construcción de nuevos escenarios de planificación de las políticas públicas, a partir de la gestión integrada de programas y proyectos, otro, que coloca la importancia de la metodología, en términos de las reglas de juego necesarias para asegurar un camino colectivo desde la decisión a la acción, y un tercero más abarcador que aspira, desde la “participación ascendente”- como diría Bobbio, - a la profundización del sistema democrático, en un contexto macrosocial.

El presente trabajo, que adhiere a este enfoque, pero cuestiona su superficial “uso y abuso” y la heterogeneidad de configuraciones de sentidos atribuidas al término, se propone poner en contexto el significado y la operacionalización del concepto de “gestión asociada” en el campo de las políticas sociales, revisando el origen de su utilización, vigencia y el sentido otorgado al mismo en el pensamiento circulante, especialmente a partir de la década de los 90 y en función de los paradigmas de política social dominantes en los últimos años.

Paralelamente, creemos que la gestión asociada, como concepto y práctica, requiere de una profunda reflexión que permita hacerla viable, teniendo en cuenta por un lado, el quiebre del lazo social y por el otro, la convicción de que la política social, como tantas veces se dijo, es una construcción colectiva que da cuenta del conflicto distributivo que atraviesa una sociedad.

Asimismo, frente a los dramáticos cambios que se producen en la estructura y en los modos de relacionamiento social en la Argentina actual, es indispensable interrogar al concepto y a los contenidos de la gestión asociada en vistas a la construcción de una nueva institucionalidad de la política social.

Creemos que el proceso de construcción de espacios públicos asociativos no implica únicamente (aunque son pasos importantes) procesos crecientes de articulación, adecuadas coordinaciones interinstitucionales u otras modalidades similares, sino que supone la construcción de una esfera común de afirmación democrática, un lugar de reencuentro de los ciudadanos preocupados por la convivencia colectiva, un punto de convergencia entre política, participación y democracia. Un ámbito de la política social para la repolitización del ciudadano.

2. Las fuentes del concepto y de su operación

Darío Macor³ identifica dos preguntas básicas que ofrecen un marco sustantivo para el análisis del tema que nos ocupa:

“¿Cómo pensar el Estado, la democracia y la ciudadanía después del agotamiento de las formas de dominación política y social predominantes en el último medio siglo? ¿Con qué instrumentos hacerlo, cuando el conjunto de las nociones y creencias que abonan las principales tradiciones políticas argentinas se han construido bajo el paradigma estadocéntrico?” (D. Macor, 1996).

En efecto, ya es un lugar común afirmar que en la Argentina – y en casi toda América Latina, la ecuación Estado - Sociedad Civil ha mostrado un claro desequilibrio hacia el lado del Estado, con una debilidad en general muy fuerte en las organizaciones sociales.

Generalmente las relaciones entre el Estado y el sector no gubernamental han sido de cooptación recíproca o adoptaron modalidades verticalistas, clientelares y/o corporativas.

Por otra parte numerosos estudios destacan que en especial desde la década del 80 surgieron múltiples organizaciones sociales, cuyo eje agrupativo pasó y pasa generalmente por intereses particulares, presentan poca articulación entre sí y su campo de actuación es mayoritariamente "micro". Estas constataciones no han invalidado la circulación y preeminencia de los enfoques y formas operativas que se adoptaron (sobre todo en el discurso de la gerencia social) para legitimar la constitución de instancias participativas (Consejos, Comités de Gestión, Foros, etc.), de las cuales muy pocas instauraron y consolidaron una nueva modalidad de toma de decisiones que afectase directamente la esfera institucional y sus reglas de juego.

Frente a esta situación y sin pretender agotar la identificación de los orígenes de la idea de la gestión asociada, podemos establecer algunos contextos de su generación y difusión:

Las transformaciones estructurales que produjo la adopción de la estrategia genéricamente denominada neoliberal, se traducen en nuevas pautas de acumulación y competitividad en el marco de la globalización. Estos cambios remiten a una temática de fondo, que cuestiona al Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social. "El estado mínimo", el "estado subsidiario" aparecen como paradigmas del pensamiento circulante, entroncados con la crisis del llamado Estado de Bienestar. El supuesto de la política social asociada a los modelos de economía abierta se refleja, entonces, en un enfoque ideal "mixto" de política social (o welfare mix), que supere la concepción estatal – monopólica de servicios sociales y que articule y asigne funciones específicas al sector privado, no gubernamental, a las organizaciones comunitarias, a la propia familias y al sector público en todos los niveles.

Ligado a la progresiva pérdida de centralidad del Estado se organiza un corpus metodológico y técnico (surgido de ONGs, Estado, Universidades y otros), que permitió promover espacios variados de participación multiactoral. Orientados por la perspectiva de la consolidación democrática y la búsqueda de gobernabilidad surge, en los 80, el enfoque de la "concertación" para posibilitar una intervención formal de diversos actores organizados en el diseño e implementación de las políticas socioeconómicas.

Las ideas sobre la concertación generaron y consolidaron enfoques y experiencias concretas metodológicas de planificación participativa o estratégica, que venían desarrollándose desde la década de los 70 como crítica a la planificación centralizada y tecnocrática. Estas metodologías son concebidas como un proceso político técnico donde un conjunto de actores críticos procesa progresivamente la gestión de programas y proyectos sociales en un pie de igualdad.

Bajo estas perspectivas, el tema de la gestión asociada se entronca con la interpretación de las necesidades sociales como derechos. En este sentido, la participación como derecho encontraría su expresión y su ejercicio más acabado en los espacios más o menos ampliados de gestión asociada, donde los actores sociales ejercerían su derecho a influir y a conducir los cambios sociales.

Por otro lado, es importante señalar que sobre la base de diversas críticas a la eficiencia y eficacia de los programas sociales gubernamentales, los organismos de cooperación multilateral y las agencias de financiamiento externo condicionaron (y condicionan) su apoyo financiero a los compromisos de articulación intersectorial de los programas y proyectos sociales. Una de las principales razones de este interés es la consideración de la gestión asociada (comúnmente asimilada a "coordinación" o "establecimiento de alianzas interactorales"), como requisito de sustentabilidad de los proyectos, en tanto que la convergencia de actores y recursos con objetivos comunes facilitaría la continuidad de las propuestas, una vez que el financiamiento externo haya concluido.

Un último punto nos remite al fenómeno de la exclusión social, entendida ésta no solo en clave socioeconómica y dando testimonio de la ruptura de la sociedad salarial, sino como un proceso que pone en crisis los lazos sociales establecidos y que constituye una amenaza palpable para amplios sectores de población. Por ello se reconoce que las políticas sociales del estado resultan necesarias pero no parecen suficientes para enfrentar el "vacío de proyectos" de los que están "afuera" o temen estarlo. Un modelo ideal de gestión asociada para procesar colectivamente las diversas caras de la exclusión y construir ciudadanía implicaría una suerte de "contrato" o "pacto social" multiactoral para reducir las disparidades sociales.

Siguiendo a Norbert Lechner, las diversas formas de exclusión social no son sino el aspecto más visible de la desintegración social. Basta recordar en particular la pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a las identidades colectivas. Todo ello indica una enorme precariedad de la vida social. A la par con tales tendencias destructivas, sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la "competitividad sistémica" exige una fuerte articulación de actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como "costos no intencionales" pero ineludibles de la modernización. Cuando amplios sectores de la población quedan marginados, los "efectos no deseados" ponen en peligro el mismo proceso de modernización, a la vez que desestabilizan el proceso de democratización. Por eso, uno y otro proceso plantean la integración como tarea necesaria.

En este sentido abordar la integración social implica reestructurar el modo de organización social. Este es, para el autor, el reto de la nueva agenda social.

"La cohesión social y las políticas sociales deben ser adecuadas al nuevo contexto. Dadas las dificultades (fiscales y sociales) del Estado de Bienestar de tradición keynesiana, se hace necesario buscar nuevas formas de solidaridad social. Sin duda, ella ya no puede descansar exclusivamente sobre la intervención estatal y habrá que buscar la articulación entre políticas públicas e iniciativa privada" (N. Lechner, 1996).

Siguiendo esta línea de razonamiento el concepto y la práctica de la gestión asociada - en términos teóricos y retóricos - facilitaría una nueva forma de vinculación social estado - sociedad, la constitución de una esfera pública transparente de los procesos decisorios y la conformación de lazos solidarios que permitan la realización de los derechos y responsabilidades ciudadanas.

Todo ello es imposible de lograr sin remover la pasividad de los que reciben prestaciones y beneficios del Estado, la lógica de la tecnocracia con sus rigideces programáticas y presupuestarias, el ritualismo y formalismo de los espacios "participativos" que se generan en torno a políticas y programas del Estado y , sobre todo al predominio de la "gestión por demanda", (que olvida que ésta a su vez es también una respuesta a los parámetros de la oferta), e instaura un escenario de privilegios y exclusiones.

Por ello el modelo de gestión asociada presupone y a la vez se orienta a construir desde la práctica, un cambio cultural de instituciones y sectores sociales.

3. El escenario de la nueva cuestión social y sus marcos institucionales

A lo largo de las dos últimas décadas se han combinado una serie de factores externos e internos que explican el debilitamiento y la pérdida de legitimidad del sistema político institucional, temáticas que requerirían un extenso desarrollo pero sólo serán consideradas como marco de este trabajo.

Pese a su función esencial de agregador de demandas, existe consenso en que el sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permitan estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas y voluntades colectivas. "Muchas veces suele operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de cargos públicos y prebendas. Ello incrementa la distancia entre las decisiones políticas y sus efectos en la vida cotidiana, inhibiendo su participación ciudadana" (H.Quiroga, 1996).

En este contexto de "irrepresentatividad", las políticas públicas se mueven hoy en medio de profundas restricciones financieras, se alejan de objetivos ambiciosos y miran hacia el corto plazo.

En medio del predominio del discurso antipolítico, especialmente desde la última década se viene promoviendo un enfoque técnico y financiero de las políticas sociales, que convive - a veces pacífica y a veces conflictivamente - con el clientelismo y el caudillismo político y social. Juego de contradicciones que pone en blanco y negro la permanente tensión ente eficiencia, equidad y democracia y del que es difícil salir por el fuerte cortoplacismo que implica la adopción de estilos de negociación particularistas y bilaterales con provincias, municipios y grupos de base que demandan bienes y servicios, para aplacar la protesta social y, consecuentemente sostener su propia legitimidad.

Para autores como Guillermo O'Donnell y Norbert Lechner, la coexistencia de tecnocracia y populismo es expresión típica de la democracia restringida "La mezcla es extraña pero funcional. Donde la formación democrática de la voluntad colectiva queda recortada en la selección de autoridades y privada de contenido material, queda entregado al Estado - neutralizado políticamente- el manejo

tecnocrático de las políticas públicas. El estilo populista actualiza la promesa democrática para movilizar la adhesión popular” (N. Lechner, 1996)

Con estas lógicas, la mayoría (si no todos) los intentos de “coordinación” desde el sector público que se orientaron voluntarísticamente a hacer compatibles diversas acciones gubernamentales entre sí y con actividades del mundo no gubernamental para evitar duplicaciones y desperdicio de recursos, y a favorecer la “participación de los beneficiarios”, difícilmente pudieron encuadrarse dentro de un sentido estratégico. No lograron consolidar y/o sostener espacios institucionales legitimados para la definición colectiva de prioridades y para la planificación y gestión, que articulen técnica y política con un horizonte temporal de mediano y largo plazo.

La racionalidad centrada en los “proyectos”, la sobrepolitización de ofertas y demandas y los ritualismos burocráticos fueron factores que, entre otros, contribuyeron a la escasa efectividad que tuvieron muchos bien intencionados intentos de promover una suerte de “microgestiones asociadas”, acotadas a objetivos muy específicos, sobre todo territorializadas y, en general, segmentadas según determinadas problemáticas sociales y locales.

De todas maneras no queremos dejar de reconocer que estas experiencias (sobre todo en los ámbitos municipales y/o referidos al planeamiento urbano) intentaron y muchas veces lograron crear un espacio público que recuperase la dimensión más comunitaria e integral de la política social. Es viable suponer que los ciudadanos que intervinieron en estas instancias participativas, fortalecieron el sentido de su vida cívica y contribuyeron a la generación de prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación y control. Especialmente si estos espacios de articulación no significaron una mera transferencia de responsabilidades a la sociedad civil sino que integraron a los partidos y al estado como instancias de coordinación también política para la construcción y recomposición del orden social.

La nueva cuestión social, post- Estado de Bienestar, aparece profundamente marcada, no sólo por el aumento de la pobreza sino de la exclusión material, institucional y simbólica de grandes contingentes poblacionales. La década de los 90 inaugura un estilo de política social más gerencial y técnica para el tratamiento de la pobreza, signado principalmente por el pasaje del universalismo a la focalización.

En el aparato público de las políticas de “lucha contra la pobreza”, la noción de proyecto, como tendencia iniciada especialmente desde los 80, consolidó la fragmentación social. Bajo el paradigma de la focalización, cada proyecto, en muchos casos financiado por agencias internacionales, construía sus propias micro gestiones en torno a sus objetivos y particularidades operativas. El general, la “intervención estatal en el campo de la política social resultó siendo entonces una sumatoria de acciones discretas con una fragmentación aún mayor de las políticas públicas” (M. Nogueira, 2002).

Hoy parece existir consenso acerca de la imposibilidad de reiterar los mismos esquemas analíticos y de acción en medio de un escenario de recesión continuada, depresión económica, ajuste fiscal, desocupación etc., que genera indicadores y tasas de marginalidad y exclusión muy por encima de las que los “proyectos” pueden dar cuenta y resolver. Todo ello acompañado por la

reconocida debilidad de la institucionalidad argentina y la deslegitimación del Estado.

En realidad, y tal como lo expresa Rosanvallon, lo que en los tiempos actuales está en tela de juicio son los principios organizadores de la solidaridad y por lo tanto el rol del Estado, frente a la pérdida de los soportes colectivos que regulaban la acción de los actores sociales y ofrecían el marco para la seguridad y la persistencia del imaginario de movilidad social. Se podrá argüir que los pobres estructurales siempre se movieron en los márgenes de las certezas y de la protección formal, creando, en todo caso, sus propias redes (capital social) de sostén familiar, vecinal, comunitario. Aunque así fuera, se presume que el imaginario que ofrecía la movilidad social, compartido con el conjunto de la sociedad, "producía" sujetos menos contingentes. El trabajo, y su consecuencia: el salario, ordenaba la vida y la ideación de la sociedad, aunque sujetos particulares no accedieran momentáneamente a ello. Esta perspectiva le daba sentido a los viejos enfoques de Estilos de Desarrollo y Necesidades Básicas que enmarcaron teórica y metodológicamente los diseños de políticas y programas y que ordenaron estas necesidades, separando también a cada uno de los satisfactores específicos para su resolución.

El área del estado que se ocupa de la pobreza siempre apeló a la solidaridad como concepto rector, ya sea solidaridad entre pares o como el modo de interacción o "articulación" que se da entre Estado y Sociedad Civil. Simultáneamente se vino difundiendo una consideración y tratamiento del concepto de solidaridad como voluntariado altruista, caridad más moderna, filantropía. Estas intenciones se tradujeron, generalmente, en coordinaciones vacías de culturas organizativas ciudadanas y por lo tanto eminentemente antipolíticas, todo ello revestido de un maquillaje científico y eficientista. Reiteramos que esto no supone que sobre todo a nivel local y desde siempre, hayan surgido importantes experiencias de coordinación entre todo tipo de actores sociales y políticos, aunque debe aceptarse que la sustentabilidad de estos esfuerzos casi nunca adquirió un horizonte temporal importante.

Aunque existe una profunda fragilidad en la memoria y el aprendizaje organizacional y social para la transformación de los mapas cognitivos y las prácticas institucionales, en el momento actual estas ideas "proyectistas" comienzan a estar en la "picota" y son reemplazadas - o hasta ahora complementadas- progresivamente por lo que denominaremos "neouniversalismo" o políticas de "mitigación de los riesgos". Estas políticas se encuentran encarnadas en la lógica de los seguros sociales - en particular de desempleo - y en general son acompañadas por intervenciones orientadas al "alivio de crisis", tales como la entrega de alimentos u otros bienes de primera necesidad.

Más allá de las circunstancias sociales objetivas ya mencionadas, tales como los cambios en la estructura social, el incremento exponencial de distintos tipos de pobreza, las precarias o nulas inserciones en el mundo del empleo, es imposible omitir en cualquier análisis de las causas de estos cambios la transformación del balance político ideológico sobre el que se construyó la estructura institucional de los países latinoamericanos. Hoy ya no existen las alianzas que dieron lugar y/o hicieron posible muchas de las políticas, programas y arreglos institucionales característicos hasta casi la década del 90.

Estaría surgiendo así, en forma incipiente el nuevo enfoque ya citado, de "neo universalización" que propone, como política social unificadora, la transferencia dineraria a categorías poblacionales identificadas fundamentalmente por atributos relativos a su situación ocupacional (en general jefes/jefas de familia desocupados).

En este nuevo escenario de políticas públicas que vinieron para quedarse, ¿que rol le cabe a los actores del Estado y de la Sociedad Civil y con ello, qué formas y modalidades adoptaría la gestión asociada en clave de estos nuevos paradigmas?

4. Los componentes sustantivos de la gestión asociada

Las políticas sociales, más allá de las diferentes lógicas que aportan a su definición y operacionalización, tienden a volverse cada vez más orientadas teóricamente, esto es, pretenden alcanzar una especie de racionalidad "moderna" y científica. Para ello incorporan cada vez más elementos de las ciencias sociales contemporáneas para definir conceptos.

Una política social que se pretende moderna, racional o eficiente necesita hacer verosímil esta pretensión recurriendo al lenguaje de las ciencias sociales contemporáneas y a las "modas" intelectuales que propugnan las agencias financieras. Esto se convierte en un ingrediente legitimador de cualquier plan de acción social.

"Detrás de cada estilo de política pública siempre existe, en forma implícita o explícita, una determinada perspectiva teórica, es decir, un modo específico de ver las cosas. Una teoría es, en síntesis, un sistema de categorías de percepción." (E. Tenti, 1992).

Como expresa este autor, la relación entre teoría y política social se manifiesta en forma particularmente evidente cuando se trata de definir el problema social como prerequisite para la elaboración e implementación de una política determinada. En esta definición intervienen distintos intereses, no sólo ideológicos, sino también teóricos y técnicos. No se puede presumir el consenso cuando se trata del análisis de problemas sociales. (Y agregaríamos, de la definición de estrategias).

"Hablar de un problema no consiste simplemente en describirlo. Toda descripción, cuando es asumida por el conjunto de la sociedad, tiene un efecto constructivo, le agrega algo al objeto del cual se habla. En la construcción de un problema social intervienen tanto las formulaciones discursivas de los intelectuales como la capacidad y voluntad política de imponerlo socialmente y de incluirlo en la agenda de los que tienen competencia y recursos para tomar decisiones al respecto." (E. Tenti, 1991).

El tema de la gestión asociada y sus formas de interpretarla y ponerla en práctica no escapan a esta polisemia de significados. Es difícil concebir que un lenguaje tan arraigado en funcionarios, técnicos y políticos escape de la caracterización de los discursos de la política social, expresado en la competencia y el conflicto entre distintos paradigmas o principios productores de representaciones que, en forma mediata expresan distintos intereses sociales.

Es así como, detrás de cada intento articulador y promotor de asociaciones multiactorales existe una concepción y una valoración de la "participación", de las "relaciones Estado – Sociedad Civil" y, sobre todo, como diría Pizzorno, del alcance de las "áreas de igualdad"⁴ que pueden ser construidas a partir de ámbitos de decisión colectiva y de verdadera solidaridad. No es menos importante considerar que estos ámbitos – si no son obturados o cooptados, en general por el Estado o por intereses particularistas de organizaciones de la sociedad civil - representan un campo de lucha para modificar las formas institucionales de hacer política social, que son a su vez el reflejo de las percepciones de los actores estatales y privados acerca de la pobreza y la exclusión, sus causas y consecuencias. Por ello, como se verá más adelante, la orientación conceptual que subyace al término y, por lo tanto a la atribución de significados y modos de operación, resultan sumamente importantes.

Entonces ¿Qué es esta panacea de la gestión asociada en las políticas sociales y cómo practicarla en el nuevo esquema neo universalista, con gran protagonismo gubernamental? Vamos a retomar la definición inicial, para separar en ella – sólo a los fines del análisis – tres dimensiones centrales:

- La orientación conceptual
- El escenario asociativo
- La metodología de planificación y gestión

5. La orientación conceptual

Teniendo en cuenta lo dicho, este punto alude a los marcos teóricos – conceptuales que siempre, explícita o implícitamente, están por detrás de las estrategias institucionales y de intervención social. En este sentido, y a los fines de este trabajo, habría al menos dos tipos de orientaciones. Una asimila la gestión asociada como instancia de articulación de actores y organizaciones en vistas al cumplimiento de objetivos compartidos o funcionales a cada uno de ellos y al conjunto. En estas instancias se apela a la participación de tres actores centrales: representantes del Estado (cualquiera sea el nivel), de organizaciones o movimientos de la sociedad civil y de organizaciones de base. Suelen tener un sesgo instrumental y ejecutivista y, en general, se definen como apolíticas en términos partidarios, lo cuál no necesariamente las libera de manejos clientelares⁵.

Otra manera de pensar la orientación conceptual es favorecer el despliegue de procesos de articulación intencionalmente encaminados, no sólo a la agregación y resolución de demandas y problemas, sino a producir transformaciones político – institucionales. Ello supone, sobre todo por parte del Estado, una fuerte vocación de distribución del poder y con ello arreglos organizativos que sienten las bases de la democratización de la política social. Por parte de la sociedad civil se pone en juego su capacidad para apropiarse de la cuota de poder que le corresponde manteniendo su identidad y su autonomía. Una práctica de deliberación y toma de decisiones colectiva que ponga en acto estas reglas del juego incidirá efectivamente en la esfera pública y en la subjetividad de los actores.

Bajo esta orientación, “la gestión asociada” remite a problemas políticos, entre otras cosas porque exige la consolidación de una cultura política basada en la evaluación y la rendición de cuentas, sostenida en una visión que supere el cortoplacismo y promueva una visión de conjunto de los problemas y de las estrategias de resolución.

Ambos enfoques conceptuales pueden no ser dicotómicos. La primera de las orientaciones puede constituirse en la puerta de entrada de un proceso de las características de la segunda.

No consideraremos en este punto, aquellas premisas conceptuales e ideológicas que definen a la gestión asociada como encuentros y negociaciones entre distintos actores para presentar políticas o propuestas ya formuladas por el Estado, para las que se requiere la participación de los mismos (especialmente de las ONGs e Iglesias) en alguna fase de la implementación de la política o programa social. Consideramos que si bien es muy válido que el Estado consulte e intercambie opiniones e información con sectores referentes de la sociedad civil, subyace en estas modalidades una concepción utilitarista e instrumental de las articulaciones, devenida fundamentalmente de un objetivo de legitimación. Esto no es poco, pero, como se señaló anteriormente, no constituye per se la intencionalidad de cambio políticos – institucionales.

6. El escenario asociativo

En principio resaltamos que la gestión asociada no se trata de un modelo o de un evento, sino de un proceso, en el cual un conjunto de organizaciones y actores cooperan por una necesidad mutua y comparten los riesgos a fin de alcanzar un objetivo común.

Toda alianza que se presuma exitosa, aun apelando a enfoques gerenciales, se sustenta en un objetivo, un proyecto y en la visión de un escenario futuro mejor que el que tenemos hoy. Firmar un acuerdo, un convenio o un contrato no define la integración. Esta sólo se adquiere y se instala progresivamente cuando permea la cultura y la gestión de cada una de las organizaciones y actores que participan en el proceso.

Es fundamental, entonces, institucionalizar un escenario asociativo en el que se amplíe progresivamente el espectro de actores pertinentes, donde no falten los referentes comunitarios involucrados en la/las problemáticas que se pretendan resolver. Esta inclusividad secuencial de actores, con distintos perfiles y recursos de conocimiento y poder no requiere sólo de buena voluntad y valores democráticos, sino de saberes específicos, de conocimientos científicos comunicables y traducibles en prácticas sociales⁶.

La gestión asociada en el campo de las políticas sociales es también una modalidad de acción colectiva dirigida a incrementar el poder de negociación de los más débiles a través de la práctica, por ello insistimos que su institucionalización no se limita a la formación de un arreglo organizativo de reuniones sistemáticas. Por ser una modalidad de acción colectiva requiere de mecanismos de representación. La representatividad como delegación legítima (para evitar el asambleísmo) es un problema que afecta a todos los procesos y a las instituciones, donde los liderazgos son permanentemente cuestionados,

inestables y sometidos a las lógicas de la politización. Esta situación no debe invalidar el trabajo con los referentes del “aquí y ahora”, pero a la par es necesario desarrollar intervenciones que apunten a la conformación de modalidades organizativas y liderazgos más democráticos.

Con el afán de instaurar espacios “compartidos” solamente con los aliados, suelen designarse “a dedo” los representantes en la instancia institucional (los amigos), por lo cual no se favorece el desarrollo de sistemas eficaces y estables de representación y quedan afuera actores importantes, con quienes sería necesario reforzar alianzas o, al menos, neutralizar oposiciones.

El resultado es, entonces una “seudo participación”, una “seudo gestión asociada” que resigna sustentabilidad e influencia en las políticas públicas y en las transformaciones institucionales, sociales y culturales.

De allí que los contenidos sustantivos de un escenario asociativo son sintéticamente los siguientes:

- Un contrato social explícito entre actores representativos
- La construcción de actores colectivos
- La presencia y construcción de voluntades democráticas para la gestión asociada
- La generación de instancias concretas de planificación y gestión, que articulen el “saber científico” con los conocimientos y prácticas provenientes de otros saberes.

7. La metodología de planificación y gestión

La determinación de la estrategia metodológica también remite a la política y a la orientación conceptual. Si la democracia representativa es el principio de legitimación central de la gestión asociada, también es el principio de organización del proceso metodológico. La metodología, desde esta perspectiva, no es exclusivamente un recurso técnico sino que es la puesta en el escenario de reglas de juego que facilitan el procesamiento de los problemas, de las estrategias, de la inclusividad de actores. A la vez, el encuadre metodológico expresa no sólo como se toman las decisiones sino qué materias son objeto de la voluntad colectiva.

La profusión de métodos y técnicas de planificación “participativas” desplegadas en América Latina, no aseguraron ni aseguran por su propio uso la emergencia de procesos técnico – políticos en el sentido antes señalado. Sin embargo, metodologías como la de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA – FLACSO) sostienen una teoría y una práctica afín a las premisas de este documento.

8. Conclusiones

Para volver a la pregunta referida a las formas que adoptaría la gestión asociada en el escenario de políticas sociales "neo universalista" caben algunas reflexiones. Los últimos 15 años, tal como se señaló en párrafos anteriores, fueron testigos de la emergencia de múltiples programas y proyectos financiados, en buena parte, por organismos bilaterales de crédito, focalizados en territorios, poblaciones y temáticas y pretendieron ser la política social. El paradigma de la gestión compartida, intersectorial, articulada y multiactoral (por repetir la retórica hasta el infinito), se reprodujo con más o menos éxito, o esa fue la intención, en cada experiencia de programa y proyecto. En ninguno de ellos se dejó de promover la organización de consejos locales o comités de gestiones (a veces municipales, a veces barriales), que subyacen en su propia constitución la idea de auditoría y transparencia. Sintéticamente, estas experiencias sociales y territoriales micro fueron sistematizadas (tanto en el plano teórico como en la práctica) como las formas asociativas de gestión de las políticas sociales.

El esquema organizativo y de gestión "proyectista", aunque también supone un campo de negociación entre distintos actores, produce que los diversos conflictos distributivos que implica se fragmenten de distintas áreas de la intervención pública (estatal y no estatal). Como responden a procesos, instituciones y sistemas normativos y presupuestarios aislados, también son aisladas y específicas las deliberaciones y las formas a través de las cuales se dirimen conflictos y se establecen acuerdos en torno a cada proyecto. Esta forma centrífuga de política social por proyectos y programas, con su correlato administrativo en la diversidad de "unidades ejecutoras" es, en cierto sentido propicio a la aplicación de estilos de "microgestión asociada", que como se dijo, han logrado interesantes resultados asociativos, especialmente a niveles locales. La oportunidad que brindan los proyectos (Cuando existe voluntad política) para la constitución de ámbitos participativos, donde los "beneficiarios" tengan también voz y voto, difícilmente supera el carácter de "experimento social". Es difícil que trascienda al cambio propiamente político y que, el aprendizaje de los actores participantes en el plano sustantivo del tratamiento de las problemáticas involucradas y en aspectos organizacionales y culturales, se traduzca en aprendizaje social ampliado⁷.

Con la vuelta a la "universalización" (por ahora de carácter segmentado), de las políticas sociales y tomando como eje de las mismas la entrega dineraria, se propone tanto dar cuenta de los altos índices de desocupación como de la posibilidad de hacer converger en torno a esta intervención el conjunto de componentes que requiere el abordaje de la pobreza: por ejemplo contraprestaciones familiares que aseguren la escolaridad de los niños - y en algunos casos de las mujeres -, el control de salud. etc. Se parte acertadamente de entender a la política social como una estrategia de transferencia de recursos a las familias, elevando el nivel de activos con los cuales ellas hacen frente a su bienestar.

Así se considera en el discurso circulante que el Estado, sobre todo nacional, - centro neurálgico de esta propuesta - debe articular sus diferentes recursos respondiendo a las necesidades de las comunidades y fortalecer y dar eficiencia a los mecanismos de transferencia de bienes y servicios a través de diversas prestaciones sociales, conformando un esquema redistributivo de la riqueza a

favor de los sectores más postergados. A la par existe consenso que la mera transferencia de recursos dinerarios no resuelve el problema de la pobreza, y tampoco el de la exclusión social, si no es complementada por la generación y promoción de activos sociales y culturales.

En este escenario político y programático en el cual la gestión asociada, tal como es concebida en este trabajo, se orienta a devolverle a la política social el espacio de deliberación ciudadana, el mapa de actores involucrado y los niveles de conflicto hacen foco en el centro mismo del sistema decisorio nacional. Las disputas de poder entre Nación y Provincias, las discusiones sobre rol del Estado en sus diferentes niveles y de la Sociedad Civil asimilada no sólo a las ONGs sino a nuevos grupos sujetos de control social, tales como los "piqueteros" y las alas del sindicalismo combativo, la reclamada participación del Congreso y otros innumerables intereses legítimos y no legítimos que circundan el tema, le otorgan a esta política social atributos cualitativamente diferentes a las del modelo "proyectista". Todo ello acompañado por presunciones sociales y evidencias colocadas en la escena pública, de clientelismo político en la asignación de los recursos.

A diferencia del modelo de política social de la intervención pública y privada en lo social basada en la noción y operación de proyecto o programa con criterio de descentralización, este enfoque de subsidio/ seguro /ingreso familiar "sin intermediarios", fundado – al menos en el discurso – en un derecho universal y en el cumplimiento de requisitos objetivos por parte de los beneficiarios, ofrece un desafío para la construcción de gestiones asociadas no meramente "transaccionalistas".

Las políticas neo universalistas requieren del debate público transparente en torno a los temas centrales que involucra este esquema distributivo y acerca de cuál es el tipo de actores / representantes que requiere para llevarlo a cabo. No se trataría sólo de contar con representantes "delegados" por institución, sino de perfiles profesionales y políticos que puedan sostener el debate en el tiempo y convertir a la gestión asociada en un espacio/ espacios no sólo de retórica sino de fructífero anclaje en la realidad socio - política.

Ciertamente, enfrentamos una paradoja crucial: la actual situación socioeconómica, la crisis de gobernabilidad y el propio proceso global de racionalización exige adaptar al Estado a las exigencias de la sociedad en su conjunto y a la vez exige un Estado capaz de coordinar y conducir los procesos de transformación.

Como esta historia recién empieza, sólo podemos adelantar las principales temáticas /problemas /campos de decisiones de distinto rango, pero altamente imbricados y que a nuestro juicio conformarían la agenda actual de los espacios de gestión asociada que se construyan en torno a este tipo de políticas:

- a) Financiamiento y origen de los fondos: Aquí se juega la discusión central, en la medida que constituye la expresión de los parámetros de solidaridad entre distintos sectores de la sociedad: Las decisiones al respecto ofrecen un marco de discusión pública entre varias alternativas: ¿supone un mayor ajuste a las provincias, redistribución de retenciones de exportaciones agrícolas y/o petroleras, modificación del sistema tributario, afectación de los grandes monopolios, etc, apelación a préstamos de organismos

bilaterales de crédito?. Cualquier mecanismo único o combinado implica formas muy diferentes de redistribuir los costos y los beneficios.

- b) Relación con la política económica y laboral: este es otro de los aspectos centrales, Al respecto, José L. Coraggio⁸, señala que de no articularse estos planes con la política económica estarían transfiriéndose recursos desde los sectores medios a los pobres e indigentes. A la vez, existe el peligro cercano de que los actuales \$150 (suma del beneficio de inclusión) se conviertan en el piso salarial del mercado de trabajo, muy inferior al actual vigente (\$350).
- c) Aplicación local de los ingresos de los beneficiarios (creación de externalidades positivas o negativas): También este es un tema sustantivo que involucra diversos acuerdos multisectoriales: por ejemplo favorecer acuerdos con comercios barriales, promover cooperativas, ferias y compras comunitarias, apoyo a redes de trueque, vis a vis la compra en supermercados (monopolios).
- d) Con relación a las contraprestaciones a las que están obligados los receptores del beneficio: Más allá de los compromisos de los beneficiario vinculados al control de la salud y a la educación de los niños, que a su vez no pueden ser cumplimentados si no existe una oferta de servicios, que opere también "puertas afuera" de las instituciones prestadoras, las contrapartidas de "trabajo" se abren en varias perspectivas. Puede fomentarse la generación de emprendimientos productivos reales (al estilo de economía popular), orientar el apoyo de municipios, provincias y ONGs para que acompañen la implementación de modalidades de cooperación productiva, encaminar el aprovechamiento del plan para subsidiar mano de obra para empresas sociales (con los riesgos de beneficiar a "empresas amigas"), seguir con la ficción de realizar de trabajos "remanentes": cortar pasto, pintar edificios, cuidar plazas, etc., armar empresas cogestivas, subsidiar mano de obra que ya trabaja en empresas, etc.
- e) Control social de la marcha del plan: Es necesario clarificar el rol de la sociedad civil, que incluya pero supere la auditoria, agregando otras áreas de interés, tales como la previsión de situaciones de fraude laboral. Cabe señalar que se ha constituido el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Derecho Familiar de Inclusión Social, en el que participará un arco exhaustivo de organizaciones religiosas, sindicales, colegios profesionales y otras instituciones de la sociedad civil. Para que este Consejo no cumpla una función de "sello de goma" es importante, no sólo que esté constituido por actores representativos en su campo de actuación, sino que cuente con la estructura y grados de libertad que le permitan operar sin condicionamientos y hacer transparente su misión, actividades y resultados.

Existen otras temáticas que necesitarían incorporarse a la agenda del /los espacios de gestión asociada. Sería importante incluir debates referidos al rol de la Nación, las Provincias y los Municipios tanto en los procesos de control como de articulación política y de programas e iniciativas propias de cada uno y entre estos niveles. Asimismo, en un estilo de política dirigida a familias individualizadas y no grupos y cuyo satisfactor es un subsidio dinerario, es necesario repensar modalidades de participación de la población en ámbitos que

den cuenta de sus opiniones, sus proyectos de vida y promuevan la acción colectiva y solidaria.

El "menú" de temas para poner en un rico debate es, sin duda, mucho más amplio. Se trata de reconquistar la política social para reconstruir la trama social en torno a planes y programas que sorteen las conductas clientelares, o al menos conlleven esa intención y a la vez, retomar la importancia de la conducción de la transformación social: Efectivamente, se requieren instancias de coordinación y conducción que orienten y compatibilicen las dinámicas más técnicas e instrumentales, con los valores, las normas y la práctica de la democracia.

"El problema de fondo consiste en replantear la coordinación social en una sociedad en que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación". (N. Lechner)

Referencias bibliográficas

Beck, U, Le Grand, A. Et all. Presente y futuro del Estado de Bienestar. SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente d la Nación, Buenos Aires, 2001.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Cardarelli, Graciela. La Gestión Asociada en el PROAME. Ponencia presentada en taller interprovincial. Buenos Aires, diciembre 2000.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. Las participaciones de la pobreza, Programas y proyectos sociales. Ed. Paidós. Buenos Aires. 1999.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. Clientelismo, fase superior del asistencialismo. En El Estado Mínimo. Eudeba/CEA, Buenos Aires, 1997.

Diario Página 12. Entrevista a José Luis Coraggio, Buenos Aires, 21 de mayo 2001.

Lechner, Norbert. Estado y sociedad en una perspectiva democrática. En Estado, Democracia y Ciudadanía.

Macor et all, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Quilmes, REUN y Página 12, Buenos Aires, 1996.

Macor, Darío. Estado, Democracia y Ciudadanía. Una perspectiva histórica. En Estado, Democracia y Ciudadanía. Macor et all, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Quilmes, REUN y Página 12, Buenos Aires, 1996.

Nun, José. Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Fondo de cultura Económica, Buenos Aires, 2000

Roberto Martínez Nogueira. Historia, Aprendizaje y Gestión Pública: Las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente. Draft para publicación, Buenos Aires, 2002.

FLACSO. Boletín Redes PPGA (Planificación participativa y Gestión asociada), Buenos Aires, 2002.

O' Donnell, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales, En Revista Desarrollo Económico, vol .3, nro. 130, Buenos Aires, 1991.

Pizzorno, Alessandro. Introducción al estudio de la Participación Política, SIAP, Planteos, Buenos Aires, 1976.

Poggiese, Héctor, Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores colectivos. Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales, Rosario, 1997.

Quiroga, Hugo. El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático. En Estado, Democracia y Ciudadanía, Macor et all, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Quilmes, REUN y Página 12, Buenos Aires, 1996.

Rosanvallon, Pierre La nueva cuestión social. Ed. Manantial, Buenos Aires, 1996.

Tenti Emilio. Pobreza y Política Social. Más allá del neo asistencialismo. En el Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Miño Dávila/ Ciepp, Buenos Aires.1991.

Notas:

1. Boletín Redes PPGA (Planificación participativa y Gestión asociada) La familia de Metodologías PPGA es elaborada y experimentada por FLACSO, GAO, SurCo y otras redes.

2. "compuesto por funcionarios del Estado: de distintas jurisdicciones y reparticiones de los cuerpos Ejecutivos o Deliberativos, pertinentes a la temática a tratar, y personas de la Sociedad: que participan en las diferentes organizaciones sociales, instituciones, ámbitos académicos, colegios de profesionales, cámaras, otras redes u otras formas de organización social, y otros también pertinentes a la temática a tratar, y personas a título individual, vecinos, afectados, etc." (op. Cit.1)

3. Darío Macor. Estado, Democracia y Ciudadanía. Una perspectiva histórica. El Estado, Democracia y Ciudadanía. Macor et all, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Quilmes, REUN y Página 12, Buenos Aires, 1996

4. "Cuando un sistema de solidaridad opera sobre la estructura y sobre los valores de un sistema de intereses, el resultado es un proceso que podríamos llamar de formación de áreas de igualdad. En otras palabras, dado que el sistema de interés es un sistema de desigualdades, se puede formar un sistema de solidaridad que actúe sobre él, en la medida que, en un área de acción, las desigualdades son negadas""La solidaridad se torna concreta a partir de la organización como asociación entre iguales frente a un quehacer específico. Cuando este quehacer se procesa como demanda respecto de la que se tiene conciencia de tener derechos, se está frente a una práctica de igualitarismo

situada en el campo de los político” (Pizzorno, Alessandro. Introducción al estudio de la Participación Política, SIAP, Planteos, Buenos Aires, 1976).

5. Sobre el tema de referencia las autoras han desarrollado una reflexión sobre estas temáticas en “Clientelismo, fase superior del asistencialismo”. El Estado Mínimo. CEA - EUDEBA. Buenos Aires. 1998

6. “En general se tiene la impresión de que son escasos los aportes de la investigación social a las políticas sociales. En verdad este problema remite al tema más clásico y general de la relación entre conocimiento y práctica, o en términos más pomposos entre saber y poder. La investigación para la toma de decisiones respecto de un problema social cualquiera tiene una particularidad: es un conocimiento producido para ser útil, y su valor se mide predominantemente con ese criterio y no con el exclusivo criterio epistemológico de la verdad. En efecto, el conocimiento para la toma de decisiones debe poseer otras características además de ser verdadero. Entre otras cosas debe ser oportuno y comunicable. La claridad de la comunicación entre investigadores y políticos supone una explicitación, por parte de los primeros, de los supuestos e intereses teórico-ideológicos”. Emilio Tenti. Pobreza y Política Social. Más allá del neo asistencialismo. En el Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Miño Dávila/ Ciepp, Buenos Aires.1991.

7. “El tránsito del aprendizaje organizacional al aprendizaje social no es simple. Requiere información actualizada, interacciones entre actores y normas que las regule, participación social, universos discursivos comprensibles y comunidades de interés. Consiste en la construcción de sentidos compartidos aun en el marco de antagonismos condenados por su interdependencia a negociar soluciones mejores que las establecidas. Las organizaciones estatales son impulsoras y dinamizantes de este tránsito a través de sus demandas de conocimiento, de la rigurosidad, oportunidad y accesibilidad de la información que producen y diseminan, de su registro y acumulación. Por consiguiente, la efectividad con que desempeñen estos papeles afecta el aprendizaje social: de ahí la centralidad de la gestión pública para alcanzar una mayor racionalidad sustantiva e instrumental” Roberto Martínez Nogueira. Historia, Aprendizaje y Gestión Pública: Las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente. Draft para publicación, Buenos Aires, 2002.

8. Diario Página 12. Entrevista a José Luis Coraggio, 21 de mayo de 2002