

margen N° 85 – junio 2017

La Política Social a inicios del Siglo XXI en la ciudad de Comodoro Rivadavia. Un debate entre políticas de derecho y políticas focalizadas

Por Daniel Collueque

Daniel Collueque. Trabajador Social.

Introducción

En el presente trabajo se analiza una política social llevada adelante por la Provincia del Chubut en la ciudad de Comodoro Rivadavia orientada a familias consideradas en exclusión social. Teniendo como base el enfoque de derechos, y con el propósito de identificar en qué medida y modalidades -ya sea en el diseño e implementación- se concibe y pone en práctica políticas sociales de inclusión y de derecho, se analiza la política social llevada adelante mediante el Plan Trabajar para Incluir, el cual integra el Programa de Acompañantes Comunitarios.

En este sentido, en la primera parte se desarrollará una conceptualización respecto al enfoque de derechos en relación a la política social, rescatando los principales principios, normativas y recomendaciones a los Estados Nacionales para el desarrollo como parte de la política pública y social, reflexionando críticamente acerca de su ausencia o falta de efectivización en un marco de gestión institucional del Estado que retóricamente hace apelación al mismo pero que en la práctica se contradice.

En la segunda parte, a partir del análisis de una política social concreta en la ciudad de Comodoro Rivadavia (sita en Provincia del Chubut), se visualizarán continuidades y rupturas de la política social que -en perspectiva histórica- nos da cuenta de que el enfoque de riesgo predominante o exclusivo en la década de los 90, con sus características de focalización, asistencialismo y clientelar, aún persiste en la actualidad en un proceso en el cual lo viejo y lo nuevo parecen convivir en la política social del Estado Provincial y Municipal.

Desarrollo

Parte 1. Conociendo el Enfoque de Derecho y su relación con la política social

El Enfoque de Derechos constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en principio y *estándares internacionales de Derechos Humanos*. Uno de los principales aportes de este enfoque es "dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual puedan inferirse elementos valiosos para reflexionar sobre los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados" (Abramovich, 2006: 36)

“El enfoque de derechos consiste en un corpus de principios y estándares que se definen de acuerdo con las normas de los pactos y tratados de derechos humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos ...con el propósito de impactar en políticas que tiendan a garantizar la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos internos de protección de derechos...” (Pautassi 2010:33)

En este sentido, la perspectiva o enfoque de derechos utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para aplicarlos a las políticas de desarrollo en el cual la Política social se constituiría en un poderoso instrumento para la construcción de ese desarrollo y estructuración de la ciudadanía social con prioridad en el bienestar de los sectores sociales más excluidos.

Como lo sostiene el mismo autor ya citado *“La idea esencial tras la adopción de un enfoque de derechos humanos en el ámbito de desarrollo y la reducción de la pobreza es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre los derechos humanos.”*

Desde esta concepción y toma de posición, las políticas públicas y sociales deberán los cambiar la lógica de la relación entre el Estado y los destinatarios de las políticas *“ya no serán solo personas con necesidades insatisfechas que perciben beneficios sociales o prestaciones discrecionales, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos”.* (Abramovich 2006.)

En este marco, las políticas sociales deberían concebirse e implementarse desde el enfoque de derechos. Esa relación debe ser analizada desde una perspectiva, tanto histórica como teórica, que nos permita no soslayar ni desconocer que en la actualidad, casi a una década y media de iniciado el Siglo XXI, aún existe una brecha, como marchas y contra marchas, en relación a llevar adelante políticas públicas sociales desde el Enfoque de Derechos.

Al respecto Abramovich nos dice que *“...Es preciso tener en cuenta que las políticas sociales e incluso las prestaciones estatales en educación y salud no han estado guiadas en su organización y funcionamiento por la lógica de los derechos. Por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado mayormente conforme a la lógica inversa, la de beneficios asistenciales, de modo que este campo de acción de las administraciones públicas – salvo algunos controles institucionales– han quedado tradicionalmente reservada la discrecionalidad política..”* *“...el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derecho que obligan al Estado.”* (Abramovich 36)

Siguiendo lo anterior, se puede afirmar que en esta lógica predominante de las políticas sociales, el sentido de beneficiario o clientelar de las prácticas no efectiviza reconocimiento de derechos y mucho menos ejercicio de los mismos, sino todo lo contrario ya que -como lo sostiene este mismo autor- el Enfoque de Derechos se vincula con la aspiración de construir políticas públicas en general, y sociales en particular, que superen los enfoques normativos de aquellas concepciones o teorías que conciben a las personas como sujetos pasivos y beneficiarios o a las basadas en lógicas clientelares. A partir del Enfoque de Derechos es claro el compromiso que tienen que asumir el Estado y los gestores, de reconocer y fortalecer el sentido de las políticas de Estado como herramientas estratégicas para el desarrollo humano y a las políticas sociales como parte de un proceso de promoción y efectivización de derechos sociales.

Asimismo, desde un Enfoque de Derechos se promueve que las políticas y acciones institucionales se democratizen y reconozcan a las personas como sujetos de derechos, que las

mismas se apropien de sus derechos y sean protagonistas en el desarrollo social y de su bienestar y que sean parte de las políticas públicas como participes directos y/o en instancias de evaluación y control de ese cometido.

No obstante ello, como bien lo sostiene Pautassi, debemos reconocer que históricamente las políticas sociales y los principios de derechos humanos han corrido en paralelo con muy poca vinculación entre sí, y que ello a su vez se vincula con la bifurcación que se produjo entre los modelos económicos e institucionales en los que se deberían implementar políticas de desarrollo respetuosos de los compromisos asumidos en el marco de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos y de garantías constitucionales (Pautassi: 2010. pag.32)

En el mismo sentido, Abramovich nos dice que “...*La ampliación de funciones sociales del Estado – en áreas como salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad social, consumo o el fomento de la participación de grupos sociales desventajados- no se ha traducido necesariamente, desde el punto de vista técnico, en la configuración concreta de derechos...*”. “... *En muchos casos el Estado asumió esas funciones a partir de intervenciones discrecionales o de formas de organización de su actividad – como la provisión de servicios públicos o la elaboración de programas o planes sociales focalizados- cuyo efecto social y económico no se destina particularmente a sujetos titulares de derechos, sean estos individuales o colectivos. Lo que sucede es que a menudo el Estado ha subordinado a su propia discrecionalidad y al manejo clientelista las prestaciones o intervenciones que las constituciones o pactos de derechos humanos proyectan como derechos.*” (Abramovich: 2006, pag. 47)

Parte 2. Políticas sociales poscrisis 2001-2002 en la ciudad de Comodoro Rivadavia-Chubut.

Análisis del Plan Trabajar para Incluir y del Programa Acompañantes comunitarios.

El análisis que se realiza se basa en el enfoque de derechos en relación y/o contraposición con el enfoque de riesgo, ya que se considera que ambos enfoques convergen en el diseño del plan y programa como en su implementación, ya sea en las prácticas de los profesionales, de los técnicos u operadores.

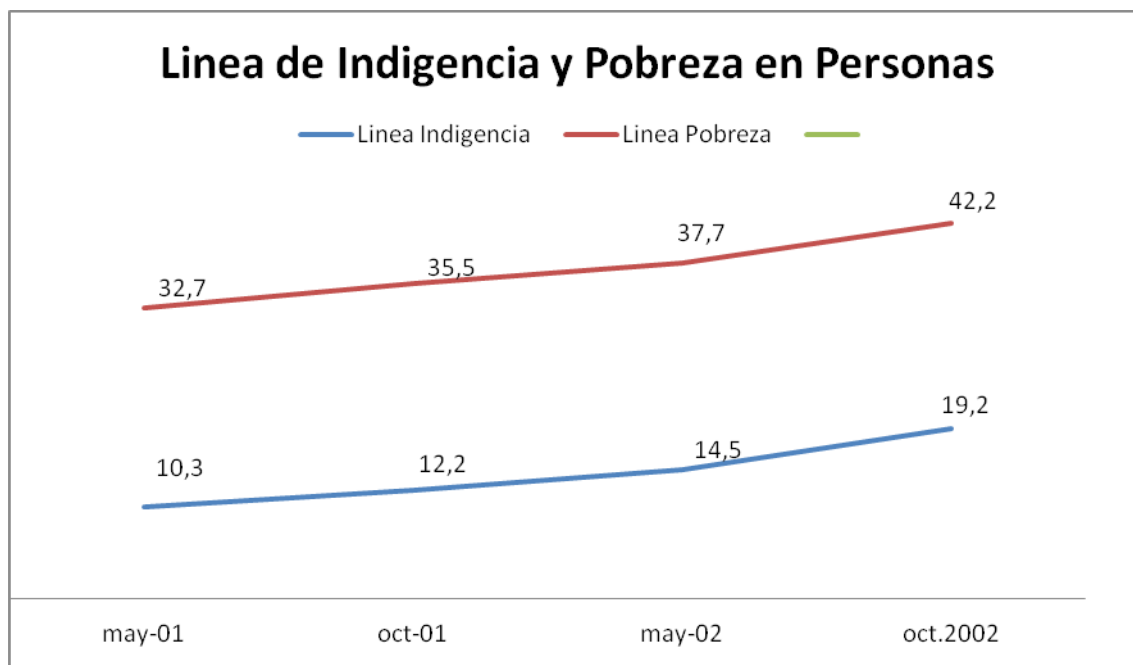
En principio, cabe mencionar que luego de la crisis 2001-2002, en la Argentina comienza a visualizarse -al menos en el plano discursivo y en el diseño de la política sociales- principios, normas, propósitos y fundamentos de la misma, desde un enfoque de derechos.

En esa perspectiva, a partir del año 2005 la Provincia del Chubut crea e implementa en distintas ciudades (aglomerados en los cuales la exclusión social era más evidente) el Plan Trabajar para Incluir y el Programa de Acompañantes Comunitarios, que en la ciudad de Comodoro Rivadavia se articularán con la política social llevada adelante por el municipio local.

De este modo descentralizado y en convenio entre la Provincia del Chubut y la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, el plan Trabajar para Incluir y el Programa Acompañantes Comunitarios se constituyen en una de las principales políticas sociales de inclusión orientada a los pobres/excluidos. En ese momento (años 2001-2002) los niveles de indigencia y pobreza en la ciudad de Comodoro Rivadavia eran del 37, 7% y 42,2% respectivamente, sobre una población de 140.000 habitantes (Censo de 2001).

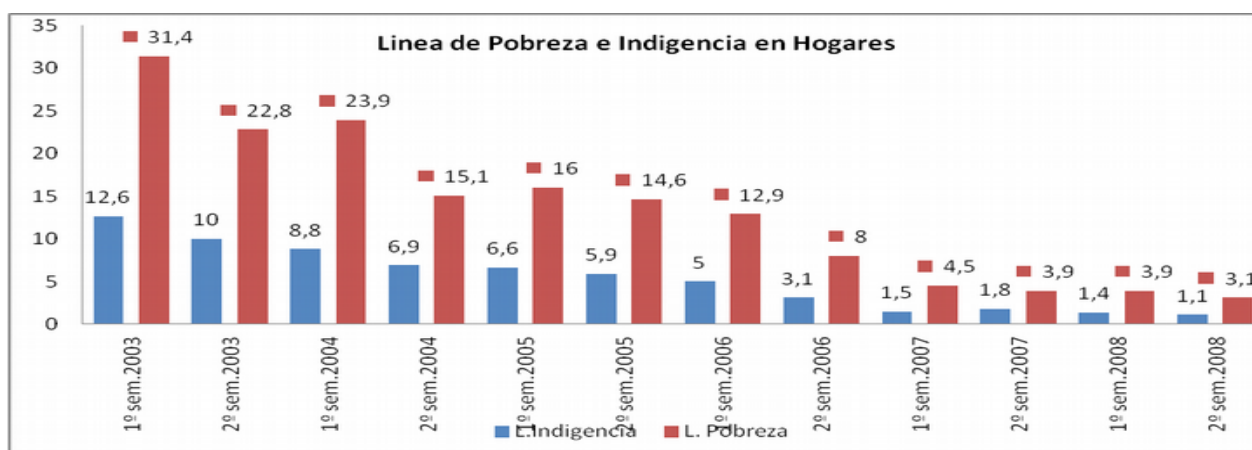
En los siguientes dos cuadros **-I-** se ilustra la línea de indigencia y pobreza en la ciudad en un período que abarca desde el año 2001 al año 2008.

En el caso del primer cuadro, se toma el mes de mayo/octubre del año 2001 y octubre del año 2002.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares-INDEC-

En este segundo cuadro se ilustra en perspectiva historica la transformación o cambio de la linea de indigencia y pobreza desde el periodo 2003 y hasta el segundo semestre del año 2008.



Haciendo un analisis critico de la evidente tendencia de descenso de la indigencia y pobreza que muestran los datos estadisticos, se interpreta que ese resultado es muy discutible en términos de que realmente se trate de un resultado estrictamente de la política pública social, ya que bien puede ser atribuido a muchos factores, ya sean propios o externos a la accion del Estado o del gobierno (dinámica externa e interna del mercado).

También se debe considerar en este período que el INDEC fue receptor de fuertes críticas por posibles manipulaciones o alteraciones de los datos estadísticos que llevaron a interpretar que la indigencia y la pobreza se redujeran, al menos en la Provincia del Chubut y particularmente en la ciudad.

Lo cierto es que en la ciudad de Comodoro Rivadavia, al decir de los operadores y profesionales responsables de la implementación del TPI y Programa Acompañantes Comunitarios, la pobreza o la exclusión social era mayor mayor de lo que indican los datos oficiales. De hecho, desde su inicio en 2005, siempre se sostuvo que la cantidad de familias potenciales perceptoras del Plan -que tenía una cobertura destinada a 720 familias- era en realidad cuatro veces mayor, pero que por cuestiones de presupuesto y decisión política no podía ampliarse el “cupó”.

Además debe considerarse que en la ciudad se implementaban, de modo descentralizado, distintos programas ya sea provinciales, nacionales y hasta municipales, con fondos propios con casi o poca articulación y tringulación de información respecto a los destinatarios y tipos de asistencia y que tenían como único patrón común a las familias con similares características socioeconómicas en condiciones de exclusión.

Así se observa que en muchos casos algunos programas tenían los mismos destinatarios que el TPI y en otros casos, poblaciones distintas. Esto último lleva a interpretar que la pobreza en la ciudad podría ser mayor. Ejemplo de ello lo constituyen el Plan Jefas y jefes de Hogar que aún persiste desde 2002, Familias por la Inlcusión (2004) y la Asignación Universal por hijos (2008-9).

Sin duda en este conjunto de políticas, programas sectorializados y hasta superpuestos, estamos hablando de derechos restringidos y fragmentados, en los que la focalización y el asistencialismo -entre otras características- aún persisten en los distintos programas mencionados.

Antes de seguir avanzando en algunas falencias, ausencias y contradicciones en relación al Enfoque de Derechos que se apela en lo discursivo y se menciona hasta en su diseño, cabe describir algunas características del Plan Trabajar para Incluir (TPI) y las dimensiones de intervención que aborda a través del programa Acompañantes Comunitarios.

En el caso del TPI y del programa Acompañantes Comunitarios, la provincia del Chubut -en el marco del TPI- se propone en general *“desarrollar una política social destinada a mejorar las condiciones de la vida de las familias vulnerables”* y a *“promover el desarrollo humano pleno hasta alcanzar el estado de bienestar”*.

Al efecto la política social en lo particular, se orienta y se basa en principios y normativas de los Derechos Humanos, es decir adopta en su diseño e implementación un enfoque de derecho y en ese marco se propone:

1. **Asistir** a las familias vulnerables a través de la oferta de programas del Ministerio en particular y del Gobierno en general.
2. **Favorecer** la comensalidad familiar y propiciar el cierre de comedores comunitarios.
3. **Promover** el desarrollo humano a través del acompañamiento familiar y la integración comunitaria.
4. **Capacitar** a los beneficiarios para lograr su autonomía e inserción laboral.
5. **Mejorar** la vivienda y entorno ambiental donde residen las familias.

6. **Fortalecer** el rol primario de la familia en sus funciones de crianza, salud y educación.
7. **Monitorear** el cumplimiento de variables educativas, sanitarias y sociales establecidas para la incorporación al Plan.
8. **Monitorear** el cumplimiento de la contraprestación familiar, social y laboral.

Como ya se dijera, esta política social tiene un alcance provincial a nivel de la ciudad de Comodoro Rivadavia, está focalizada en 20 barrios (de un total de 45 barrios) considerados los más vulnerables y con núcleos familiares en exclusión social. De este modo, el TPI se orienta y toma cinco dimensiones de actuación que son consideradas estratégicas en cuando a un abordaje territorial localizado y dirigido a determinadas familias a las cuales brinda, al decir del diseño del plan, los siguientes servicios;

- **Prestación mínima de Ingreso Monetario**
- **Salud**
- **Educación**
- **Trabajo**
- **Participación comunitaria**

Concretamente, se trata de una Política social orientada a las familias mayoritariamente constituidas por mujeres solteras a cargo de hijos menores de 18 años y que con el propósito de reducir la pobreza, realiza una prestación mínima de dinero que en la actualidad es de \$ 450, con el fin de disminuir la línea de índice de indigencia.

A ello se agrega el acompañamiento a las familias para promover las potencialidades de cada grupo familiar y controlar la asistencia a centros de salud de las madres y la escolaridad y salud de los hijos de las mismas.

A fines de su implementación, este Plan se gestiona a través de operadores comunitarios, los cuales se enmarcan en el programa de Acompañantes Comunitarios, los que a la fecha (marzo de 2014) son 20. En sus inicios contaba con 40 operadores y en términos profesionales se mantienen 3 profesionales de Trabajo Social, uno como director del área y dos como coordinadores y desempeñando entre otras funciones, supervisión, orientación, capacitación, evaluación y control del trabajo los operadores o denominados "acompañantes comunitarios". En su mayoría se trata de estudiantes de la carrera de la licenciatura en Trabajo Social de la Universidad local.

En una población que a la fecha asciende a 177.0381 habitantes -2- (según el censo del año 2010), pero que en los cálculos se especula que supera los 220.000, sigue ausente una política pública social orientada a transformar las condiciones de vida los más excluidos en un contexto de crecimiento de la brecha de desigualdad social como de la indigencia y pobreza, debido a la inflación y al desempleo o precarización del empleo en los sectores más excluidos.

En cuanto al TPI y al programa Acompañantes Comunitarios, como se mencionara anteriormente, los operadores se han reducido y siguen distribuidos en los 20 barrios inicialmente

seleccionados, habiéndose reducido también la cantidad de personas perceptoras o destinatarias del plan, las que pasaron de 720 a 440 familias -3-.

Como se observa en la síntesis expuesta respecto de la situación y características de esta política social, el TPI y el Programa Acompañantes Comunitarios paulatinamente se ha “desguazado” y ha perdido o no ha tenido impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población destinataria; por un lado porque se argumenta falta de presupuesto y por otro lado, luego de la creación e implementación del Plan de Asignación Universal por Hijos, se ha dado un permanente traspaso de numerosas familias a este último programa.

El TPI, como el programa de Acompañantes Comunitarios y al igual que otros programas municipales, provinciales o nacionales que se ejecutan en la ciudad de Comodoro Rivadavia, se trata principalmente de un plan de transferencia condicionada, cuyos fundamentos y propósitos se basan en un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, en su implementación o modalidad de gestión se visualiza predominantemente el sentido de beneficiario.

Es decir que este plan, orientado a familias en condiciones de pobreza/exclusión social, en general -más allá de su discurso basado en el enfoque de derechos- predominantemente se implementa de modo focalizado en determinados barrios y categorías poblacionales. (Mitjavila 2006)

En este sentido, haciendo una lectura desde el enfoque de riesgo, esta política social concentró sus recursos en determinados barrios y en grupos de familias consideradas técnicamente como pobres y excluidas socialmente. En primer lugar pretende garantizar un ingreso mínimo de dinero con un monto que nunca fue actualizado conforme al costo de vida o aumento de la canasta básica y luego promover -de modo condicionado a este ingreso- conductas saludables de vida en términos de asistencia a la escuela de los niños y adolescentes, a controles de salud por parte de la jefa de familia y de sus hijos y procesos de integración comunitaria.

Una dimensión de abordaje que nunca fue considerada o trabajada fue la dimensión de promoción de empleo, ya que desde los equipos técnicos y operadores se argumenta que no se cuenta con los recursos para realizar capacitación o gestión de empleo con otras aéreas públicas o privadas.

Por otro lado, en cuanto a la dimensión denominada participación o fortalecimiento de participación comunitaria de los destinatarios, cabe destacar la contradicción del discurso con los hechos, ya que por un lado se dirá que los destinatarios del Plan TPI y el Programa Acompañantes Comunitarios son sujetos de derechos con participación en la resolución de problemáticas, pero por otro lado, los destinatarios -al ser grupos sociales pobres- terminarán haciéndose cargo individualmente y con sus propios y pocos recursos de sus iniciativas, sin un apoyo real del Estado en cuestiones de problemáticas relacionadas con su propia existencia.

Así, la focalización de la política social evidenciada en el TPI y el Programa Acompañantes Comunitarios continúa perpetuando la exclusión de estos grupos sociales sin posibilitar acciones para quebrar la brecha de la pobreza.

Además, las actividades de acompañantes para el fortalecimiento de la participación en temáticas de interés son generadas y apoyadas para una actuación micro-barrial sin impacto o influencia en la decisión de los gobernantes, o peor aún, sin ninguna posibilidad de construir e instalar temas de interés o demanda de los sujetos de derechos destinatarios del programa, para ser incorporados a la agenda pública.

Así por ejemplo, el derecho universal de la participación se ejercita acotadamente en un grupo, en una sede vecinal, pero con restringida participación

En este sentido, los destinatarios del TPI continúan siendo esa porción correspondiente a los sectores sociales que bajo condiciones estructurales de desigualdad y exclusión social son las víctimas principales del déficit institucional que afecta sus derechos políticos, sociales y civiles (Pautassi Laura, 2010: 50)

A modo de conclusión

En general, la política pública social -a una década y media de iniciado el Siglo XXI- continúa siendo una política de gestión con una predominante retórica de los derechos humanos con mínimos impactos concretos en términos de inclusión social de los sectores sociales más excluidos, si bien puede interpretarse y afirmarse que se han mejorado algunos indicadores sociales-económicos a nivel macro estructural. En las condiciones de vida o de ingresos de estas poblaciones, estos sectores no dejan de ser los más sensibles cuando los procesos políticos, económicos o financieros cambian. Allí la política pública social no acompaña o no sostiene la progresividad de la mejora de las condiciones de vida.

El enfoque de derechos aún se debate y pone en cuestión las políticas focalizadas de décadas pasadas que aún persisten. A nivel de la municipalidad de Comodoro Rivadavia, la política social provincial -implementada a través del TPI y del Programa Acompañantes Comunitarios- evidencia esta permanente tensión entre lo nuevo y lo viejo (o predominante de la política social), en otras palabras, entre sujetos de derechos y beneficiarios, entre prácticas tutelares y clientelares o emancipadoras, entre políticas sociales de inclusión universal y políticas focalizadas y estigmatizantes.

Notas

-1- Información elaborada por Lic. Calfú Martina en el marco del Proyecto de Investigación Transformación de la Cuestión Social en la Argentina Post- Crisis de 2001: Dimensiones de las Políticas Públicas y el Proceso de construcción de representaciones sociales respecto al rol femenino en los sectores pertenecientes a los niveles de bajos ingresos y/o sub-consumo en la Provincia del Chubut”. Directora María del Carmen González . Codirector Lic. Collueque Daniel . PI N° 781. Resolución R/6 “Consejo Superior” N° ..270/9

-2-
www.estadistica.chubut.gov.ar/home/archivos/Censo2010/poblacion/datos_oficiales_2010.pdf

-3- Entrevista a Profesional de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia. Coordinadora del Plan TPI y del programa Acompañantes Comunitarios.

Bibliografía

Abramovich Víctor. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL 88.

Documento de la Provincia del Chubut. Plan Trabajar para Incluir. 2005

Documento de la Provincia del Chubut. Programa Acompañantes Comunitarios.

Informe de Avance Proyecto de Investigación Título: Título: “Transformación de la Cuestión Social en la Argentina Post- Crisis de 2001: Dimensiones de las Políticas Públicas y el Proceso de construcción de representaciones sociales respecto al rol femenino en los sectores pertenecientes a los niveles de bajos ingresos y/o sub-consumo en la Provincia del Chubut”. Directora María del Carmen González. PI N° 781. Resolución R/6 “Consejo Superior” N° ..270/9.

Mijavila Myriam. 2006. El riesgo como instrumento de individualización social en Burkun M. y Krmpotic C. “El conflicto social y político. Grados de libertad y sumisión en el escenario local y global” . Prometeo libros, Buenos Aires.

Pautassi Laura. 2010. El Enfoque de Derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas en Pautassi Laura (organizadora) Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Ed. Biblos Bs. As.