

Combatiendo la pobreza desde los servicios públicos

Experiencia para reflexionar

Kohanoff, Rafael*

Resumen

Este ensayo rescata las experiencias en gestión de servicios públicos del autor al frente de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y actualmente en la Secretaría de Industria, Comercio, Empleo y Turismo, con énfasis en el análisis del Programa "los sin techo". Parte de considerar que el primer y crucial paso hacia la igualdad, es el combate de la pobreza desde las políticas estatales; y este es el eje del servicio público. En tal sentido propone tomar en cuenta al individuo, especialmente su historia de vida para tender a su inclusión social, centro del nuevo enfoque, que exige la generación de empleo o trabajo y su desarrollo sostenido.

Palabras clave: Exclusión social, inclusión social, pobreza, empleo, servicios públicos.

Recibido: 99-01-25 . Aceptado: 99-03-26

* Secretario de Industria, Comercio, Turismo y Empleo. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Combating Poverty Through Public Services

Abstract

This essay brings together the experiences of the author in the management of public services as former Secretary of Social Promotion for the municipal government of Buenos Aires and in his present position as Secretary of Industry, Commerce, Employment and Tourism, with emphasis on the analysis of the program "People Without a Roof". It begins by considering that the first and most critical step is towards equality, fighting against poverty through state policies; and this is the central focus of public service. In this vein, the author proposes as a new central focus, taking the individual into consideration, especially his life history, in his insertion into society, which requires the generation of work and employment, and sustained development.

Key words: Social exclusion, social inclusion, poverty, employment, public services.

Introducción

Cuando hablamos de combatir la pobreza, debemos pensar en algo mucho más profundo que una definición político-técnica de programas y beneficios para los más necesitados. Más bien nos embarcamos en un debate sobre la concepción global que tenemos sobre la relación entre la sociedad y el Estado, sobre como se relacionan y cuáles son nuestras opciones éticas, qué valores jerarquizamos, qué derechos afirmamos y cuál es el compromiso que asumen gobernantes y gobernados en el pacto social establecido.

La pobreza, el desempleo, la precariedad, la exclusión, se están lamentablemente instalando en estos tiempos como algo que forma parte inevitable de una "realidad inevitable". Como si esa realidad no debiera ser políticamente construida, históricamente situada y socialmente consensuada. Pero en la construcción de esa realidad no hay más ley

que la de un poder político que sepa interpretar los deseos de sus mandantes, y ello en el marco de una cada vez mas virtuosa relación, a través de la profundización democrática y de la excelencia institucional, de la relación entre estado y sociedad.

Entendemos que la democracia, no es sólo participar esporádicamente de actos electivos. Su calidad se degrada si no encuentra las formas y aceita los mecanismos que permitan mejorarle la vida a la gente. Es entonces en la democracia donde emprendemos la tarea común de recrear las consignas históricas de la igualdad de derechos, posibilidades y de libertad para todos. Debemos inexorablemente, jerarquizar valores éticos y republicanos, en lugar de valorizar las jerarquías y poderes entre ciudadanos de primera, de segunda, etc.

Esta realidad debe comenzar a detenerse; así lo reclama la historia de luchas por una sociedad mejor. Así lo exige

la desagregación social imperante. Así lo espera nuestra enérgica voluntad política acompañada y legitimada por un pueblo que reacciona, protesta y construye. Se trata finalmente de afirmar derechos irrenunciables y de definir las orientaciones generales del compromiso entre gobernantes y gobernados.

Desde esta concepción construí el contenido de mi gestión al frente de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y ahora, desde la Secretaría de Industria, Comercio, Empleo y Turismo, acompaño al Doctor Fernando de la Rúa. Siempre consideré que el primer- y crucial- paso hacia la igualdad, es el combate de la pobreza, desde las políticas estatales; y este es el eje de mi servicio público.

Considerar al Individuo

En general, se actúa sobre los síntomas, sobre las consecuencias de problemas más profundos que son los que realmente están causando la situación de pobreza. No obstante ello, la sensatez de este pensamiento no alivia la situación de quienes la padecen, por ello es válido plantear una situación enérgica para paliar los efectos del deterioro físico, moral, espiritual, ciudadano, aun con políticas asistencialistas.

Pero es fundamental pensar en función de las personas asistidas y no en la perspectiva que brinda la asistencia como eje, convirtiéndose muchas veces en una práctica clientelar o en un remedio a cortísimo plazo que circunstancialmente colabora con la gente a la que se quiere ayudar.

Cuando diseñamos una política social, es primordial tener presente que estamos pensando en personas de carne y hueso, que particularmente tienen una historia de vida, con sólidas bases culturales y por algún motivo llegaron a una situación difícil. Es prioritario saber cuáles son esas historias, sobre qué estructuras se elevan y, fundamentalmente, saber que les pasó, por qué llegaron a estas situaciones. En resumen al enfocar la solución a partir del diagnóstico más profundo y particularizado, pensando en las personas beneficiadas por la política que se está diseñando, el abordaje cambia sustancialmente.

Muy poco puede hacerse desde la función pública si se considera que un hombre al que se quiere ayudar, es un "borracho empedernido que no quiere trabajar". Muy distinto es pensar que si este individuo llegó a ser alcohólico y a sentir que es preferible seguir viviendo así, es porque está enfermo y cosas muy duras y difíciles le han pasado.

La acción activa y comprometida del Estado y la sociedad, es ver cómo se puede rescatar a ese individuo. Y solo es factible hacerlo mediante su inclusión social.

Para comprender qué significa la inclusión social, debemos considerar su perfecto opuesto. La exclusión es una situación de privación estructural que compromete la propia capacidad de reproducción del individuo. La inclusión social, por definición, tiende a crear las condiciones que le permiten a la persona desarrollarse y reproducirse en el cuerpo social en forma totalmente autónoma y poder ser, finalmente, participe activo de la vida comunitaria.

Si no existen los mecanismos y canales institucionales para compensar la situación de exclusión, se generan las condiciones propicias para el desarrollo del asistencialismo y el clientelismo político. Por otro lado, si las medidas que tomamos son transitorias porque la persona no puede ganarse la vida con su trabajo y vuelve a la situación anterior, tampoco sirve. Las medidas deben ir mucho más allá, ya que existe toda una problemática generada por la soledad y por la falta de trabajo, que producen un gran deterioro en la persona.

Por lo tanto, cuando hablamos de cómo combatir la pobreza desde los servicios públicos, no es suficiente asistir durante un periodo de tiempo al individuo en problemas y finalmente regresarlo a la situación anterior. La manera de evitar este drama, consiste en darle toda la asistencia posible, pero fundamentalmente, todas las herramientas y elementos para que pueda ganarse la vida trabajando.

Políticas adecuadas y función pública: Un nuevo enfoque

Al pensar en las políticas sociales necesarias para afrontar la exclusión social, pensamos al mismo tiempo en una función pública que incluya socialmente a las personas, estimulando la recuperación de su autoestima y la posibilidad de ganarse la vida con su trabajo. De esta manera, para la inclusión social, es necesario el desarrollo, sostenido y la generación de empleo y/o trabajo.

Para implementar exitosamente una política que combata la pobreza, hay que actuar sobre las causas, evitando la fabricación de pobres y desempleados.

Evitar la exclusión y lograr la inclusión, todo debe estar basado en este eje rector. Esta es la piedra fundacional de los servicios públicos para combatir la pobreza.

Pero para que una política sea eficaz, se torna fundamental mejorar cómo se hacen las cosas desde la gestión pública. Generalmente se dilapidan esfuerzos y recursos ante directivas poco claras, objetivos mal planteados, diagnósticos superficiales y erróneos. Principalmente, entonces, es básico el trabajo encarado a partir de la verdadera comprensión de la realidad, de una visión y objetivos claros, de la individualización de los actores involucrados, de un metódico análisis que permita saber de donde se está partiendo y de eficaces modos de evaluación de la evolución, el progreso y los resultados de lo que se está implementando, siempre en función del objetivo claramente planteado.

Las acciones cotidianas que a veces en el sistema se transforman en habituales, muchísimas veces están desconectadas del objetivo principal que se ha planteado para una política en desarrollo. En consecuencia, es necesario evaluar los mecanismos, ubicar y finalmente relevar y destacar los esfuerzos inútiles que solo traban el quehacer eficaz y dilapidan un recurso prioritario, el tiempo.

Otra clave importante en el éxito del diseño e implementación de una política pública que apunte sencilla y ambientalmente a mejorar un poco la vida de algunas personas, es desarrollar la capacidad para trabajar en equipo. La tarea en equipo no solo abarca la labor conjunta de profesionales y agentes hacia los destinatarios, sino el trabajo con los propios

destinatarios de las políticas. Tiene que haber una acción recíproca construida a partir de la confianza y el respeto, a fin de hacerlos sujetos activos de su devenir y darles la oportunidad de colaborar con el diseño, implementación y evaluación de los resultados. Esta manera de trabajar es esencial no solo porque hace a la eficacia final del programa, sino porque de esta manera la autonomía, la autoestima y la reconstrucción de la identidad, comienza desde el "vamos".

En resumen, el nuevo enfoque del servicio público que estoy aplicando se basa en que, en primer lugar, se eliminen prejuicios, mitos, calificativos y rótulos sobre la gente; y en segundo lugar, en la idea clara de que se trata de personas que, si llegaron a una situación determinada, el compromiso como funcionarios comienza por saber qué les pasó y qué les pasa.

Vale un ejemplo para graficar esta situación. Cuando desde la Secretaría de Promoción Social decidimos encarar el problema de quienes duermen en la calle, los "Homeless", los "Sin Techo", una primera aproximación nos advertía que los destinatarios de estas políticas eran simples linyeras o "borrachos" que tenían un grado de cristalización en sus situaciones muy difícil de cambiar o de resolver. Con este preconcepto, se inhabilita cualquier política que deseáramos implementar y nos adormecíamos en la idea de que "no valía la pena". Es básico y prioritario descartar esta visión si se quiere trabajar desde las nuevas políticas sociales. Es nuestra tarea ética y comprometida como funcionarios públicos.

Tampoco se sabía cuántas eran las personas que en ese momento estaban

en estas condiciones. Se hacía muy difícil encarar una política si no se conocía el universo de los destinatarios, cuantitativa y cualitativamente. Entonces, el primer y fundamental paso fue salir a la calle, contabilizarlos e interiorizarnos de la situación de cada uno.

Afirmarnos en nuestro enfoque, nos permitió comprobar que buena parte de los problemas de los "sin techo" comenzaban con el desempleo, al que luego se agregaban conflictos familiares, muchísimas veces derivados de esta falta de trabajo. Incluso veíamos que esta situación atravesaba a todos los sectores sociales. Las personas quedaban cada vez más aisladas, separadas de la sociedad. La desvinculación con el trabajo y la familia producen problemas psicológicos y sociológico que hacen cada vez más difícil que el individuo pueda recuperarse y superarse sin recibir ayuda.

Entonces, un paso importante es reconocer la realidad tal cual es. A continuación, el desafío es determinar qué hacer.

Inclusión social: Programa "Los Sin Techo"

Como habíamos adelantado, la única forma de enfrentar estas difíciles realidades, es brindar toda la asistencia posible, pero fundamental y estratégicamente, todas las herramientas y elementos para que pueda ganarse la vida trabajando.

En nuestra experiencia con los "sin techo", buscamos superar la conocida solución de "darle asistencia por 20 días" muy utilizada por organismos religiosos y laicos intentando que el beneficiario no se acostumbre a la beneficencia. Luego de

los 20 días, la persona vuelve indefectiblemente a la situación anterior, ya que no puede ganarse la vida con su trabajo. Nosotros establecimos que el tiempo de asistencia sería el necesario hasta que la persona sea rescatada.

El abordaje que hacen los trabajadores sociales con las políticas que estamos implementando, fundamentalmente apunta a lograr la confianza de la gente y que sepa que están frente a una acción del Estado que no busca echarlos ni meterlos presos, que no los trata como delinquentes ni como borrachos, sino como personas a las que realmente se quiere ayudar. Existe un diagnóstico muy fuerte en lo psicológico, lo social o lo laboral y aunque estadísticamente muchas personas vuelven a la situación en la que se encontraban, la tarea continúa igualmente en esas condiciones.

Uno de los primeros esfuerzos es reintegrar a la persona al seno de su familia. Otro, y uno de los más difíciles que debe realizar el Estado, es cumplir el rol de generador de puestos de trabajo para estas personas, ya que es muy difícil que ellos puedan hallarlos. Muchos no tienen clara o definida su memoria laboral, y cuando se verifican sus antecedentes, el mercado al que se enfrentan es tan competitivo que es muy difícil que alguien quiera contratarlos.

En resumen, ante esta realidad, la creación y el desarrollo de emprendimientos pasa a tener una envergadura esencial. Desde el Programa Social de Trabajo, buscamos la capacitación y el desarrollo de emprendimientos sociales productivos.

Con los propios interesados hemos construido un lugar que se llama "In-

cubadora de Emprendimientos Sociales Productivos", que representan el orgullo de quienes han reparado las instalaciones de un ex-hospital destruido. Consiste en ámbitos donde ya están funcionando distintos tipos de empresas- serigrafía, gastronomía, plantación de arboles, huertas, reparación de edificios, etc. - junto a un idóneo equipo de profesionales que capacita y acompaña a los grupos de trabajo para que logren finalmente ser competitivos e insertarse en el mercado y vivir de lo que producen.

Esta metodología de trabajo, enfocada en las capacidades y no en las discapacidades de la gente, rige todo los programas que tenemos en funcionamiento, con los niños de la calle, los ancianos, las mujeres y los discapacitados.

Conclusiones

Es primordial el rol activo del Estado en la generación de espacios y herramientas de trabajo, sobre todo para grupos excluidos como los que veíamos. Es su obligación generar los espacios necesarios. No significa esto que esté regalando dinero. Mucho más dinero le cuesta al Estado- si no logra que la gente se gane la vida- practicar políticas asistenciales.

Es fundamental entender, para que esta tarea sea exitosa, que es básica la convocatoria y participación de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de estos temas y del sector empresario, fundamental en los temas de empleo y capacitación laboral.

Estoy convencido de que se puede hacer mucho en el mejoramiento de las políticas sociales, pero, sin embargo, cuando vamos al problema de fondo del

sostenimiento y la generación de empleo, esto no se puede realizar desde ámbito tradicional de lo social. Es el sistema productivo -comercio, industria y servicios- el que puede generar trabajo. Estamos convencidos que las empresas son fundamentales para lograr la creación de empleos y trabajo independiente y productivo.

Desde mi nueva función como Secretario de Industria, Comercio, Empleo y Turismo, asumí la gran responsabilidad de establecer la relación -a esta altura, indisoluble- entre las políticas económicas y las políticas sociales; Porque una política económica es una decisión política que indefectiblemente, **favorece o perjudica alguien**. Y la política debería retomar las riendas del devenir económico, haciéndolo compatible con la equidad, la inclusión, la modernización y el progreso social; de lo contrario, lo social habrá quedado abandonado y lo político perderá su razón más noble, la búsqueda del bienestar general. Y la producción tiene que estar al servicio de estos objetivos.

Entre todos nos debemos una acción que permita reajustar la fronteras entre lo social y lo económico, que nos ayude a lograr un mayor encadenamiento entre los intereses particulares y los colectivos. Una verdadera alianza estratégica donde los sectores involucrados encaren en forma conjunta una política consensuada por los protagonistas, diseñadores, ejecutores y beneficiarios.

En este comprometido escenario que propongo, el Estado tiene una responsabilidad fundamental: crear los mecanismos, los ámbitos y los recursos para que las distancias que plantean la desigualdad, la pobreza y la exclusión, sean superadas.

En realidad, estamos hablando de revalorizar los derechos humanos, y dentro de ellos, siempre es necesario reafirmar que el derecho a ganarse la vida es el derecho primero y que este eje de pensamiento es el que tiene que prevalecer en la política pública para que la misma adquiera la profundidad, seriedad y efectividad de la que hablamos.