

INT-0761



Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES)



**Problemas Sociales
y Problemas de Programas
Sociales Masivos**

Francisco M. Suárez

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

1. Introducción

El presente documento tiene por objetivo enmarcar a los problemas de los programas sociales dentro del marco referencial de los problemas sociales al mismo tiempo que recalcar las diferencias entre un tipo y otro de problemas.

La mayor parte de las políticas sociales surgen como opciones y respuestas que pretenden resolver problemas sociales, estas opciones forman parte de un proceso político más amplio con participación de actores que asumen posiciones frente a ellas, dando lugar a un juego de apoyos, resistencias y negociaciones.

Las políticas se plasman en un conjunto de programas y los programas en proyectos; tanto en las instancias de programas y proyectos se mostrarán, aunque en menor escala y probablemente con otros actores, el mencionado juego de apoyos, resistencias y negociaciones.

2. Caracterización de los problemas sociales:

De acuerdo con una de las definiciones clásicas un problema social es "una condición que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado inconveniente y que según se cree debe corregirse mediante la acción social colectiva"³.

Los autores citados recalcan cuatro dimensiones:

Primero "una condición que afecta a un número significativo de personas". Esta dimensión es la que la caracteriza como problema social y la distingue de los problemas individuales y de los problemas grupales. El planteo de la condición lleva a preguntarnos qué actores que padecen la situación, quienes la denuncian y cuales tienen algún interés en que la condición no se modifique.

Segundo "De maneras consideradas indeseables". Esta condición debe ser considerada perjudicial "para un número considerable de personas" que puesto en otros términos y significando otras tradiciones técnicas al respecto se

puede plantear como una significativa discrepancia entre un estándar de deseabilidad y alguna situación real observada como problemática.

Tercero la creencia en que es posible la solución mediante la acción colectiva". Horton et al plantean que se debe visualizar algún tipo de conocimiento tecnológico disponible que permita formular un conjunto de propuestas de solución alternativas, que probablemente encarnarán las visiones, creencias e intereses de los diversos actores involucrados.

Cualquier situación de discriminación racial, religiosa o sexual es considerada un problema social, en tanto cuanto en esa sociedad tiene suficiente predicamento una visión en la cual todas las personas tengan igual oportunidad, independientemente de la raza a la que pertenezcan, la religión que profesen o no profesen y su sexo.

Los problemas sociales se ven modificados en el tiempo, sea porque los estándares de deseabilidad sean más exigentes por un crecimiento de la conciencia colectiva o a la inversa porque una política deliberada o no reduzca las aspiraciones y expectativas.

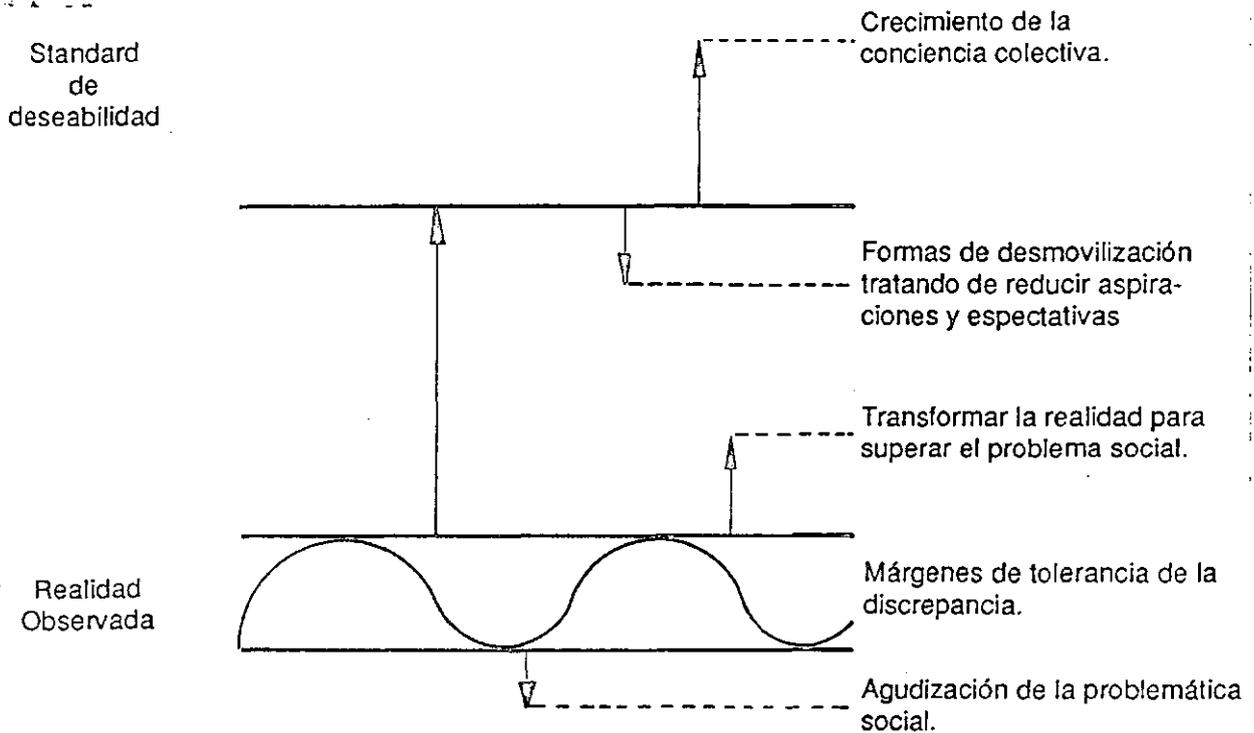
La dinámica de los problemas sociales puede mostrar transformaciones positivas de las condiciones indeseables o las mismas pueden sufrir un deterioro que agudice el problema.

Aquello que en un momento pudo no ser considerado un problema lo puede ser más adelante, como sería el caso de la igualdad de oportunidades laborales para varones y mujeres si observamos la evolución del tema a partir de comienzo de este siglo, y así se podrían citar problemas que dejan de serlo y otros que aparecen por la modificación de algunos de los términos de la relación estándar de deseabilidad y condición de la realidad observada.

Esta dinamicidad se podría graficar de la siguiente manera:

³ Horton, Paul y Leslie, Gerald. De Sociology of social problem. Appicton-Century-Crofts, New York, 1955

SITUACION PROBLEMÁTICA



Este carácter dinámico y socio-político de los problemas sociales, se puede entender mejor aún si se introduce el concepto de "cuestión socialmente problematizada".

Como afirman Oszlak y O'Donnell, "ninguna sociedad posee ni la capacidad ni los recursos para atender omnimodamente todas las necesidades y demandas de sus integrantes... solo algunas son problematizadas, en el sentido que ciertas clases fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo al respecto" y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes."⁴

Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados.

Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización social hasta su resolución. Durante su existencia, diversos actores se ubican a favor o en contra del surgi-

miento de la cuestión; toman posición frente a la misma.

Una cuestión social se caracteriza por capturar la atención de la población; tienen prensa y es noticia; generando preocupación pública y controversia, a veces lleva a la acción colectiva.

Para que un problema se convierta en una cuestión social generalmente ocurre una secuencia que se podría caracterizar de la siguiente manera:

En primera instancia ocurre una redefinición de la situación. Ello implica que las dificultades que se percibían aisladamente son redefinidas como problemas compartidos, que son ocasionados por la acción o inacción de grupos sociales; es decir que se los suele ver como series faltas a la justicia.

En un segundo momento el descontento se focaliza en algunos aspectos salientes de la problemática y en algunos puntos de la solución.

En tercer lugar se logra capturar la atención pública, generalmente a través de los medios masivos de comunicación, mostrando la importancia o dramaticidad del problema.

⁴ Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, CEDES, Bs. As.

En cuarto lugar se forman grupos de presión que se estructuran y organizan para superar la indiferencia y la oposición; en muchos casos, estos grupos se convierten en movimientos sociales.⁵

Cuando la tercera etapa está en vías de pasar a la última mencionada es que se puede decir que un problema se ha convertido en una cuestión socialmente problematizada para la cual comenzará el debate respecto al tipo de política social a formular y a los programas y proyectos a desarrollarse para la superación, el control o la minimización de los efectos negativos que se desea controlar.

Es muy probable que los problemas sociales que se convierten en cuestiones socialmente problematizadas para las cuales se formulen políticas, sigan un proceso o ciclo que pase por un período de gran creatividad y desarrollo, luego por un proceso de creciente institucionalización-profesionalización, para posteriormente entrar en una etapa de burocratización, clientelismo reducido y rutinización.

A modo de síntesis podemos decir que no todo problema social se convierte en una cuestión socialmente problematizada, así como tampoco toda cuestión socialmente problematizada se traduce en una política social con una definición de objetivos, un sistema legal, una estructura organizativa y un conjunto de mecanismos y dispositivos que establezcan con claridad los estímulos y desestímulos necesarios para inducir los comportamientos deseados y una clara evaluación de efectos. Por lo tanto es muy posible que exista un sinnúmero de problemas sociales, quizá muy importantes a los cuales no se les presta atención.

Para que los problemas sociales atraigan la atención de un número significativo de personas, algo especial debe ocurrir, sea esto una catástrofe (como los problemas de las centrales atómicas), el surgimiento de un movimiento social que articule la demanda de los grupos que padecen, la situación problemática o cualquier otro evento que conmueva la opinión pública.

⁵ Esta secuencia se encuentra planteada en el libro de Michael Bassis, Richard J. Gells y Ann Levine. Social Problems. Harcourt Brace Jovanovich INC. New York. 1982

Bajo el nombre de problemas sociales se pueden ubicar un sinnúmero de situaciones de las más diversas, como pueden ser entre otras, pobreza, desempleo, violencia familiar, drogadicción, crimen, relocalización forzosa, analfabetismo, explotación laboral, alienación, abandono de menores, tortura, deficit habitacional, desnutrición infantil, etc., etc..

Esta lista puede convertirse en voluminosa y no sabríamos con seguridad qué tienen en común si no hiciéramos un esfuerzo por intentar, en primer lugar un esquema clasificatorio.

Definir una política social requiere también el abordaje, a partir de una tipología tan compleja como la realidad misma de los problemas sociales, sean estos percibidos o no como cuestiones sociales relevantes por el conjunto de la comunidad.

En este sentido, cabe considerar que no siempre los niveles de conciencia política y comunitaria sobre la problemática social, se corresponden con la verdadera incidencia del tema. Existen cuestiones socialmente relevantes, porque cuentan con una alta preocupación social y con el accionar de diversas formas de presión, sobre las estructuras decisionales y otras, igualmente importantes, que están marginadas de la preocupación colectiva.

Así por ejemplo, la baja cobertura de las jubilaciones y pensiones, asume la dimensión de una cuestión social relevante y no lo es, la minusvaloración del anciano en la sociedad y su creciente exclusión del medio familiar.

En este marco, una tipología de los problemas sociales, puede formularse en los siguientes términos:

CARENCIALIDAD

Por problemas sociales de carencialidad estamos definiendo a todas aquellas situaciones de insuficiencia de satisfactores de necesidades que pongan en peligro la supervivencia del ser humano, a corto o mediano plazo, o que produzcan un condición orgánica de deterioro que afecte las posibilidades de un desempeño autoválido.

En este conjunto de problemas se suele incluir las necesidades de alimentación, vivienda, vestimenta, atención de la salud, etc..

Como en la mayoría de los tipos de problemas sociales, los de carencialidad no necesariamente presentan una situación de congruencia sino que por el contrario, se presentan en configuraciones multidimensionales no azarosas, en las que por lo tanto se pueden delinear diversos perfiles de carencialidad, dependiendo de las situaciones contextuales, los desarrollos históricos específicos y las estrategias de supervivencia de los actores que padecen el tipo de configuración de carencialidad y la de aquellos que más se benefician con la misma.

VULNERABILIDAD

Por problemas de vulnerabilidad estamos haciendo referencia a aquellas situaciones de riesgo potencial al que pueden verse expuestos diversos incumbentes de roles críticos, que, por razones de cambios en el -ciclo vital o de cambios tecnológicos de la naturaleza del proceso de trabajo, o de cambios recurrentes en los ciclos de la naturaleza, pueden cambiar sus condiciones de vida, convirtiéndolas en más desfavorables.

En ese sentido problemas relacionados al ciclo vital podrían ser la situación de menores abandonados, como la de los ancianos que, de ser auto-válidos, incrementan progresivamente la posibilidad de adquirir crecientes grados de minusvalidez.

Los cambios tecnológicos pueden ser generadores de problemas típicos del desempleo tecnológico. ciertos roles ocupacionales están más asociados a serios accidentes de trabajo o de precariedad en materia de higiene laboral.

Los cambios recurrentes de la naturaleza pueden generar problemas vinculados a catástrofes, como las inundaciones, terremotos, ciclones, etc..

El tabaquismo o el alcoholismo es fuente de vulnerabilidad potencial, al igual que todos los otros problemas señalados, en tanto y en cuanto puedan poner en peligro las bases de supervivencia física, social o cultural.

PARTICIPACION SOCIAL

Nos estamos refiriendo a problemas sociales referidos a la modalidad e intensidad de la participación considerada indeseable.

La problemática en cuestión se plantea en relación a la naturaleza de la trama de relaciones sociales y a las estructuras vinculares que afectan las necesidades de sociabilidad consideradas deseables por un número significativo de personas en un momento dado.

El tema dominante es el de la exclusión, la integración forzosa o el de la pseudo participación o el aislamiento o la marginación social.

Varios problemas sociales son vinculables directa o indirectamente, como pueden ser: los problemas de discriminación social de los más diversos grupos o categorías sociales, sea por roles sexuales (como el caso de la mujer), sea el de grupos étnicos, religiosos, ocupacionales, etc..

Los problemas de aislamiento, como el de los ancianos que ven debilitarse crecientemente sus tramas vinculares, los ex-convictos o de cualquier otro grupo socialmente estigmatizado. Ej: enfermos de SIDA y otras enfermedades.

Los problemas de participación forzosa, como aquellos vinculables a sistemas de organización laboral de tipo plantacional, o la vinculación a sistemas de privilegio que vulneran elementales principios de equidad o formas de participación en instituciones totales, como los institutos de menores y sus consecuentes formas de institucionalización, que dificultan formas de inserción laboral y familiar adultas, etc.

PROBLEMAS SOCIALES VINCULADOS A LA IDENTIDAD

El concepto de identidad es elusivo y difícil de definir, a pesar de ser frecuentemente mencionado para referirse a una situación que se considera comprensible por sí misma. No obstante, los elementos más distintivos son, por un lado, los de unidad y continuidad histórica.

Como problema social, no es de aquellos que sean más frecuentemente tratados en la literatura.

tura, pero no por ello carecen de existencia y tienen consecuencias extremadamente perjudiciales para los grupos que han sido objeto de diversas formas de expropiación de la misma.

Este grupo de problemas sociales tiene relación con temas como el desarraigo de grupos migrantes, el impacto de los grandes emprendimientos sobre los grupos poblacionales y las consiguientes relocalizaciones poblacionales, o los problemas de aculturación forzosa ejercida por mayorías sobre minorías o por grupos más poderosos sobre grupos con mucho menor poder relativo. Pero también tiene que ver con situaciones familiares por ejemplo cuando en una sociedad la tasa de separaciones y de constitución de nuevas parejas se incrementa notablemente aparece el tema de "los tuyos, los míos y los hijos nuestros" es otra forma de manifestación de los problemas vinculados a la identidad.

CALIDAD DE VIDA

El tema de la calidad de vida comienza a plantearse de una manera más que simple, haciendo referencia básica de la superación de la esfera cuantitativa de las necesidades humanas.

No es el tema del quantum de satisfactores o de los medios para adquirir los satisfactores que superen la línea de la pobreza en cada una de las necesidades básicas.

Qué es aquello diferente?. No está claramente especificado si de lo que se trata es de una composición adecuada y armónica de estos satisfactores, o si está predicando algunas otras dimensiones.

Como rasgos, que a mi juicio están detrás de diversas concepciones de calidad de vida, pueden encontrarse los siguientes:

- 1°. La posibilidad de elegir alternativas que incluyan:
 - a) Un componente de actividades intrínsecamente gratificantes en los diversos planos de la vida laboral y extra-laboral.
 - b) Poder elegir ambientes y condiciones de trabajo y vida familiar a escala de las opciones valorativas.

- c) La capacidad de captar el significado de las acciones en que se va involucrando.
- d) La capacidad de poder influir en los aspectos más significativos de las situaciones en que los diversos actores se van involucrando.

- 2°. Otra dimensión muy relacionada a la anterior, es la posibilidad de no sólo afirmar su individualidad sino de expresar su personalidad; se caracteriza por un retorno sobre sí mismo y una reevaluación de sí, y no una aceptación de conformidad social.
- 3°. Creatividad, que supone una apertura al cambio y a un comportamiento espontáneo y expresivo y menos determinado por reglas de conducta.

Evidentemente, no se trata de una definición conceptual, sino la presentación de algunas dimensiones y subdimensiones que pueden estar comprendidas dentro de este tipo de necesidades.

Existen problemas sociales asociados al tema de calidad de vida?. Muy probablemente no se lo considere como una cuestión socialmente problematizada; difícilmente de manera conciente, explícita, se formulen demandas en torno a necesidades de esta naturaleza, ni se articulen movimientos sociales, ni se formulen políticas o problemas sociales.

No obstante los movimientos ecologistas, los problemas de insatisfacción con las condiciones de trabajo y muchas formas de manifestarse la insatisfacción laboral, no sólo hacen referencia a los problemas de desempleo y bajos salarios, sino con temas más vinculados a la problemática de las diversas formas de alienación.

Los problemas sociales vinculados a la familia, no sólo se refieren a la violencia familiar, al abuso de menores. Quizá muchos problemas de salud mental estén asociados a la restricción de alternativas de expresión de la personalidad y a profundas insatisfacciones con los estilos de vida homogeneizantes, que se expresan tanto en las instituciones educativas como laborales, políticas, etc..

PROBLEMAS DE DESVIACION SOCIAL

Es decir, diversas formas de transgresión de los códigos normativos efectivamente vigentes en las sociedades de referencia, como pueden ser formas de delincuencia y criminalidad, violencia urbana, incesto, corrupción, etc., frente a los cuales se plantea la necesidad de implementar alguna acción colectiva por considerarlos indeseables y nocivos a nivel individual y colectivo.

Esta manera de agrupar los problemas sociales seguramente no es ni la única ni seguramente la mejor pero probablemente nos permita discurrir sobre problemas que aún no han pasado a la agenda de cuestiones socialmente problematizada y por lo tanto pueden no constituir parte de programas sociales o a veces aparecen de manera implícita, como expresiones de deseo para las cuales no existen recursos asignados y tecnologías planteadas para su superación.

3. Problemas de Programas

Siguiendo la línea de razonamiento planteada en la definición de problemas sociales, se puede considerar a los problemas de los programas como a una condición o situación de los programas que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado inconveniente y que según se cree debe y puede corregirse mediante la acción social colectiva; puesto en los términos que anteriormente se expresó también se puede encarar como una significativa discrepancia entre un estándar de deseabilidad y alguna situación real observada en el funcionamiento de los programas.

La diferencia entre uno y otro tipo de problemas, es que, en uno se trata de algún tipo de necesidad insatisfecha de la población y en el otro de un beneficio menor o un perjuicio para la población en su conjunto por algún aspecto de los programas que los hace menos eficaces o eficientes de lo que podrían ser.

En el documento de base del seminario se señalan algunos de los problemas de los programas tales como:

a) dificultades para llegar a las poblaciones mas

necesitadas que son la razón de ser de los mismos, es decir problemas de lograr la cobertura adecuada en extensión y en profundidad. En este sentido un número importante de programas no llega a identificar y alcanzar a la población que potencialmente podría demandar bienes y servicios indispensables y que por si solos no los podrían lograr. Otros, la mayoría tiene dificultades para ir en profundidad descendente, es decir en el orden del mayor grado de carencialidad, vulnerabilidad y marginación social, aunque la cobertura sea grande para los sectores carenciados, vulnerables pero no para los que se encuentran en los niveles extremos.

- b) Problemas de rigidez o limitada capacidad para dar respuesta a los cambios en el contexto de aplicación, en las políticas globales, o en la, población objetivo sujeto de la acción suficientemente transformadora del programa y como se menciona en el mencionado documento estas rigideces se vinculan a las dificultades para aprender de la experiencia y para reflexionar a partir de las mismas.
- c) Problemas de superposición de programas que desde distintos organismos intentan llegar a la misma población objetivo, a dar respuesta a necesidades poblacionales muy parecidas, sino iguales, este al igual que los problemas de insuficiente cobertura pueden vincularse a diagnósticos mal planteados, y por ende, por demás defectuosos, al duplicar por desconocimiento actividades.
- d) Problemas de mala coordinación con otros programas complementarios el logro de cuyos objetivos pueden ser secuenciales, o pueden tener espacios integrables, o sujetos a los cuales se les están proveyendo servicios sectoriales diferenciados, pero en los que pueden integrarse un sinnúmero de actividades o al menos buscar formas de coordinación apropiadas para evitar molestias innecesarias a la población atendida, o lograr economías de esfuerzos y recursos.
- e) Problemas de gestión ineficiente vinculadas a la ejecución, seguimiento, control y evaluación.

- f) Problemas derivados de las estrategias y grados de centralización y descentralización de los programas.
- g) Problemas relacionados con las modalidades de terminación de los programas los programas sociales al igual que la mayoría de los programas de cualquier tipo surgen con la intención de existir por un tiempo determinado, pero como se menciona en el documento de base del Seminario, existen "más allá de la permanencia de la necesidad atendida por los PSM que influye obviamente en su continuidad. Hay dos procesos que se presentan reiteradamente como factores coadyuvantes a la permanencia indefinida de los programas", los procesos a que se hace referencia son los de burocratización de la organización del programa y los procesos de dependencia crónica de la población objetivo, lo que hace "difícil cortar esa relación con los PSM".

Estos problemas relacionados con la necesidad de terminar los programas por vía de la transferencia a una organización prestadora de servicios relativamente permanentes, o de su entrega a la población objetivo, para que estos programas asuma modalidades participativas de naturaleza autogestionaria, estas situaciones nos indican la necesidad de plantear el tema de la participación social como un posible tipo de problemas de los programas, cuando esta es insuficiente o no adecuada a las características de los PSM.

Es dable destacar los problemas que hacen referencia a la vulnerabilidad del mismo programa.

- h) Problemas de vulnerabilidad si tratamos de definir vulnerabilidad, podríamos afirmar que la misma hace referencia a una debilidad constitucional en determinados puntos críticos que afectan al desarrollo del programa para cumplir con los objetivos básicos que hacen a la razón misma de su surgimiento como programas, o, como a su desempeño. Este tipo de problemas es más agudo en los programas surgidos de entidades de bien público.

Para tratar de explicar este eje sobre el que hemos centrado nuestro análisis y sobre todo para determinar la variable: grado de vulnerabilidad, al que están expuestos los programas nos referiremos a tres aspectos fundamentales: 1. Profesionalización incompleta 2. Institucionalización precaria 3. Financiamiento discontinuo.

h.1. Profesionalización incompleta: entendemos por profesionalización incompleta un insuficiente grado o nivel de conocimientos y de habilidades necesarias para el desempeño de una tarea.⁶

La explicación de esta situación en programas podrían explicarse por el tipo o la forma inicial de involucración de los miembros pertenecientes a las asociaciones de bien público no gubernamentales. Generalmente la dramaticidad, la urgencia y la relevancia de la situación problemática como también el número de bien público no gubernamentales. Generalmente la dramaticidad la urgencia y la relevancia de la situación problemática como también el número de actores involucrados en ella, pueden impactar inicialmente y conducir a enrolarse en la posibilidad de solucionar algo para lo que no siempre se está debidamente capacitado.

Asimismo, teniendo en cuenta que el foco de atención del voluntariado se concentra en la situación que vive el beneficiario y ante la creencia en que la cercanía afectivo-emocional del mismo y es la razón de ser fundamental de su actividad inducen a suponer que las acciones de capacitación no son demasiado necesarias y que el distanciamiento del beneficiario que ellas traerían aparejado, son actividades de un contenido ético dudoso y técnicamente poco relevantes.

Unido a esto, como no siempre se trata de trabajos remunerados, o al menos con una remuneración acorde, la tasa de circulación es relativamente alta. Estas tasas de recambio tal como hemos indicado, impiden tanto la acumulación de experiencia como su transferencia.

h.2. Instucionalización precaria hablamos de institucionalización precaria en el sentido que

6 Suárez, Francisco M., Diagnóstico de Instituciones de Bien Público CIDES-OEA, Bs. As. 1981

estas instituciones de bien público y/o los programas emergentes de ellas poseen modos organizativos que no responden a modelos tradicionales pero, sobre todo, los que poseen, si bien resultan congruentes, aparecen con un bajo grado de eficacia para desempeñar las acciones emprendidas.

Por un lado, nos encontramos con un alto grado de indiferenciación en el trabajo, tanto en lo que hace a su división horizontal como vertical.

En tanto y en cuanto haya posibles nuevos adherentes para funciones dejadas por otros, la institución prosigue aunque sus niveles de eficacia y eficiencia sean menores.

Sin embargo, es posible detectar que tanto el control social externo como el interno, producen presiones que tienden a modificar el esquema institucional.

Por un lado, las entidades u organismos de financiamiento al que necesariamente tienen que acudir las instituciones de bien público, ya sean estas el Estado, particulares, fundaciones u organismos internacionales, establecen determinadas condiciones y estándares de eficacia y eficiencia tanto para otorgar como para mantener la ayuda solicitada. En otros casos, es la comunidad misma, la que está exigiendo mejor calidad en la prestación brindada.

El control interno, está ejercido por el mismo beneficiario, sus familiares y, a veces, por los mismos voluntarios y otros miembros que presionan para que la institución como tal, aumente la eficiencia de las acciones emprendidas.

De este modo el modelo inicial con que se manejan las instituciones cambian lentamente. Ya no responde a un voluntariado puro, sino que se ve en la necesidad de mejorar internamente para poder satisfacer los requerimientos de que es objeto y particularmente de modificar su estructura institucional inicial, de cierto grado de ambigüedad, difusividad y bajo grado de diferenciación.

Es por ello que tanto por los controles ejercidos por las fuentes de financiamiento como por

las presiones internas, comienza un proceso de transformación en que se va lentamente abandonando el modelo organizativo del voluntariado puro para pasar hacia modos alternativos de organización.

Estos modos alternativos tienen racionalidades contradictorias pues, tal como indicamos, si el modelo inicial era congruente pero poco eficaz, estos otros que se asumen posteriormente sobreimponen a la racionalidad inicial del voluntariado, otras que llevan a un tipo de integración organizacional inestable.

Dada la naturaleza de asociación voluntaria que tiene la mayor parte de las instituciones de bien público, y por ende los problemas de distancia social anteriormente descritos, la actividad reflexiva que requeriría la búsqueda de modos institucionales adecuados a los objetivos y procesos que se dan dentro de ella, no es privilegiada y por ello se hace muy difícil lograr un modo de institucionalización propio y eficiente.

h.3. Financiamiento discontinuo este tema se encuentra directamente vinculado con los dos anteriores y los tres hacen precisamente al grado de vulnerabilidad que pueden presentar las instituciones de bien público.

Con respecto al financiamiento discontinuo, es evidente que el mismo está directamente vinculado a todas aquellas que no pertenecen al área gubernamental, aunque, muchas veces, su supervivencia depende de los fondos que, a modo de subsidio, les son transferidos por el mismo Estado.

En general, las instituciones de bien público dedicadas a la acción social no generan recursos por sí mismas, ni tampoco prestan servicios rentables y, menos, cuentan con presupuesto propio y fijo como los organismos gubernamentales. Todas ellas, deben apelar a fuentes extrínsecas de financiación, ya provengan del Estado misma, de fundaciones nacionales y/o internacionales, de particulares, etc..

Estas financiaciones dependerán, por ende, de la buena voluntad discrecional del que las otorga, es decir de los que perciben la dramaticidad de la situación problemática, y de la exis-

tencia de fondos disponibles para ser transferidos. Ello conduce a que el flujo de fondos sea discontinuo y produzca períodos que oscilan en el continuum de "riqueza" y "pobreza".

Por otra parte, muchas veces, dada la misma composición de las instituciones de bien público, se desconocen buena parte de las posibles fuentes de financiación a ser utilizadas.

En general, el sistema al cual se apela es el de requerir fondos por diversas vías y conductos, a numerosas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, privadas o públicas. La proporción de éxito sería semejante a diez a uno. Es decir, de cada diez intentos realizados uno puede resultar fructífero, aunque el monto no sea siempre el acorde con lo solicitado. Por otra parte, en esta búsqueda múltiple de recursos se produce también un desplazamiento de objetivos propios y se asumen otros diferentes para cuyo cumplimiento no se encuentran capacitadas.

Así por ejemplo, si se variara la tensión del objetivo X al objetivo Y; teniendo en conocimiento que para ello existen fondos disponibles, sin tener claramente presente que un programa de un tipo o de otro, requerirá una tecnología especial, una capacitación específica e insumos particulares.

Tal como hemos indicado, se suceden períodos de opulencia a otros de pobreza. En los primeros, es fácilmente perceptible un sobredimensionamiento institucional, con grandes dificultades de naturaleza exógena de planificación por la impredecibilidad con respecto a la regularidad con que pueden obtenerse los recursos.

Es decir que, además, la impredecibilidad en la regularidad de obtención y/o mantenimiento de los fondos, afecta profundamente la posibilidad de una planificación racional y adecuada, complicada-al mismo tiempo- por esa profesionalización incompleta y la falta de una verdadera acción reflexiva. Todo ello, conduce a falsas apreciaciones de la realidad y a estimaciones fantasiosas y sobredimensionadas que luego decaen. Podríamos pues hablar de "períodos de euforia por un progreso ilimitado" al que suceden otros de pasividad depresiva.

En los primeros, los rasgos característicos son el sobredimensionamiento, la hipercomplejidad estructural de la organización, y la sobrecobertera.

En los segundos, una bajísima visibilidad y la necesidad de atender a compromisos contraídos a los que no se puede hacer frente.

Sin embargo, es importante atender a una situación intermedia entre ambos. No se pasa directamente del primero al segundo sino luego de un período intermedio en el que el remanente de los fondos obtenidos, se puede dedicar casi exclusivamente a mantener y alimentar la estructura sobredimensionada creada en el período en el que había fondos, en desmedro de la cobertura y de la calidad de las prestaciones que se brindan.

Si en el interín, la búsqueda de fondos resulta exitosa y aparecen nuevos recursos, la institución resurge. Si, en cambio, estos no existen, sobreviene el llamado período de "pasividad depresiva", que tiende a comportamientos de mayor aislamiento, de desprendimiento de personal, de baja motivación y, si la situación no se normaliza por un nuevo financiamiento, a largos períodos de vida vegetativa y a la cristalización de un nivel de obsolescencia.

Estos financiamientos discontinuos redundan también en la casi imposibilidad de mantener personal altamente calificado, en la medida en que no se les puede asegurar continuidad en sus remuneraciones, y, por ende, se produce la pérdida de recursos humanos y de experiencia capitalizable.

Estas dimensiones que a nuestro juicio pueden aumentar la vulnerabilidad de las entidades de bien público y de los programas que de ellas emergen, se las consideran como variables y no como constantes al igual que todos los otros problemas.

I) Otro tipo de problemas se los puede vincular a los grados diferenciales de obsolescencia e inadecuación tecnológica de los programas sociales masivos un punto importante a destacar es establecer la diferencia existente entre obsolescencia e inadecuación.

Si la obsolescencia hace referencia a una falta de actualización relacionado lo existente con el estado del arte en la materia es decir, que implica una dinámica temporal, un retraso con respecto a, la inadecuación no implica temporalidad, modernidad o retraso, sino que para el cumplimiento de un determinado objetivo, no se utilizan las tecnologías más apropiadas. Es decir, que hablamos de innadecuación cuando para cumplimentar determinando objetivo no hay concordancia entre él y la tecnología central y de apoyo utilizada.

Cuando hablamos del tipo o grado de obsolescencia lo estamos predicando tanto de las estructuras organizativas de las instituciones de bien público como de las tecnologías empleadas en los programas para transformar la realidad.

La inadecuación supone que el método utilizado no está de acuerdo con el objeto que se propone transformar y, tal como se ha indicado se predica de las tecnologías sociales, tanto de las centrales como de las de apoyo, utilizadas en los distintos programas sociales masivos.

El problema de la obsolescencia está directamente vinculado al de la profesionalización incompleta, a la no actualización profesional.

Hemos indicado que la inadecuación supone, como su nombre lo indica, una falta de adecuación entre un objeto y el método empleado para su modificación, aludiendo a la tecnología central y a las de apoyo como a aquellas herramientas adecuadas para producir dicha transformación. En este sentido, creemos oportuno tratar de definir qué entendemos por tecnología.

Tecnologías, son todos aquellos conocimientos utilizados y/o utilizables capaces de transformar personas, elementos, materiales o simbólicos en bienes y/o servicios. El conocimiento tecnológico es, por ende, un tipo especial de conocimiento⁷ cuya finalidad consiste en la posibilidad de su implementación a fin de producir una acción, una modificación o una alteración con respecto a una situación dada.

7 Suárez-Feldman- "Tecnología y Organización- Un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas", Editorial El Coloquio, Bs. As., 1975

Generalmente cuando se habla de conocimiento tecnológico se produce una referencia inmediata a las tecnologías de producción, mediante las cuales la madera se transforma en papel o una droga en un producto farmacológico.

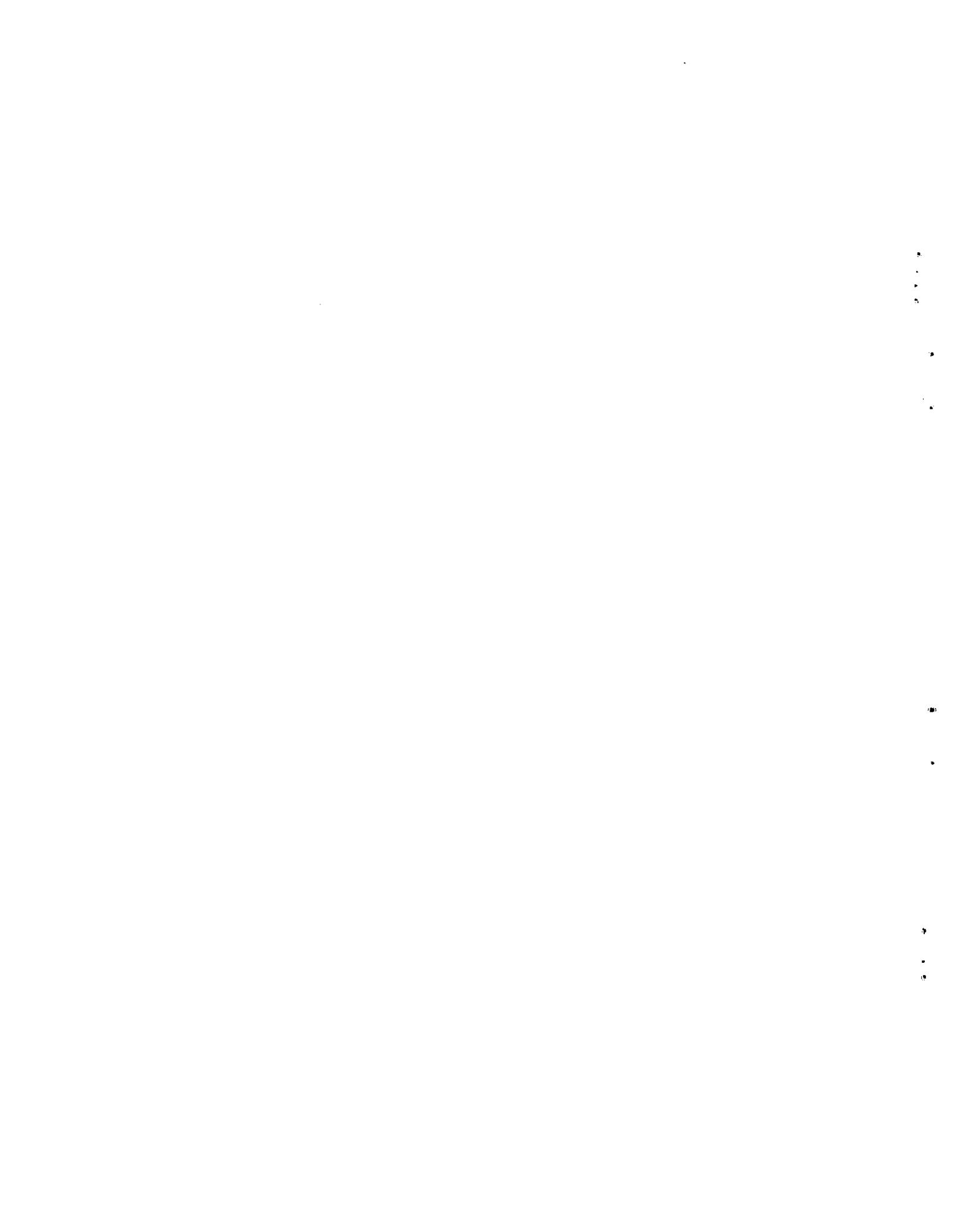
Mucho más discutido y menos aceptado, por diversas razones que obviaremos es la afirmación que dice que los programas sociales masivos, requieren también tecnologías adecuadas a fin de lograr que las unidades focales de un programa o política social pasen de un estado de determinado grado de vulnerabilidad, carencialidad, marginalidad, o discapacidad a otro más satisfactorio en determinado tiempo y lugar.

En toda acción social, confluyen un conjunto de tecnologías y subtecnologías a las que denominaremos tecnologías centrales y de apoyo.

Tecnología central es el conjunto de actividades lógicamente interrelacionadas para el logro de determinado objetivo. La implementación de esta tecnología central, implica un adecuado conocimiento, sus posibilidades, sus limitaciones, en lo que respecta a su poder transformador, además de toda una serie de tecnologías, las de apoyo, que resultan indispensables para su adecuado funcionamiento. Es decir, nos encontramos frente a una tecnología central que no puede funcionar aislada de otra, la denominada de apoyo, que también debería ser adecuadas al objetivo a lograr.

Las tecnologías de apoyo, hacen referencia al conjunto de modos de utilizar o administrar los insumos para el logro de subobjetivos parciales indispensables para que la tecnología central pueda lograr el fin perseguido. El problema de las tecnologías está directamente vinculado al de los objetivos que se intentan lograr.

Un programa social masivo puede tener un objetivo fundamental, la construcción de viviendas, por ejemplo, a través del sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua. La tecnología central adecuada a este objetivo será, pues, fundamentalmente una tecnología constructiva pero para que la misma pueda funcionar necesitaría de tecnología de apoyo, ya no constructivas, sino eminentemente sociales, que permitan cum-



plimentar el objetivo propuesto en el menor tiempo posible.

De este modo podría graficarse la relación de la siguiente manera:

1. Objetivo fundamental: Tecnología Central
2. Subobjetivo a Tecnología de apoyo a
- Subobjetivo b Tecnología de apoyo b
- Etc.

Por otra parte, existen programas con varios objetivos, cada uno de los cuales supone una tecnología central propia y una o más tecnologías de apoyo para que funcione la tecnología central, en cada uno de los objetivos que implica el programa.

Objetivo 1		Objetivo 2		Objetivo n	
tec.central 1		tec.central 2			
tecn.	tecn.	tecn.	tecn.	tecn.	tecn.
de	de	de	de	de	de
apoyo	apoyo	apoyo	apoyo	apoyo	apoyo
1.1	1.2	1.n	2.1	2.2	2.n

De este modo, es posible observar que, cuando nos referimos a obsolescencia, estamos haciendo referencia a la actualización de la tecnología empleada, en relación con el estado del arte en la materia, calificándola como moderna u obsoleta. En cambio, en lo que respecta a inadecuación de tecnologías suponemos que las mismas, tanto las centrales como las de apoyo, no son las más aptas para cumplimentar con el objetivo previsto. La inadecuación puede estar relacionada con la

obsolescencia y viceversa, pero, ambas, suponen conceptos diferentes.

Resumiendo, el punto central que interesa destacar es que, precisamente inadecuación y obsolescencia, son ejes centrales para comprender los bajos resultados obtenidos por acciones emprendidas en el área social.

De ninguna manera se pretendió realizar una enumeración exhaustiva de los problemas de los programas sino más bien, plantear a título ilustrativo algunos de los que considero importantes, pero ello no implica que de hecho sean los únicos ni los más importantes; la intención ha sido brindar algunos elementos para la discusión y reflexión y estimular la identificación de otros problemas de programas.

Por último, nos resta sugerir, que al igual que en caso de los problemas sociales, en los problemas de los programas sociales masivos se podría distinguir entre los problemas de los programas y las cuestiones programáticamente problematizadas y por lo tanto se puede pensar que no todo problema de programa se convierte en una cuestión programáticamente problematizada. El presente seminario intenta contribuir para que la agenda pública relacionada con los debates referidos a la política social incorpore no sólo los problemas sociales sino también, muchos problemas de los programas que dificultan alcanzar los niveles de equidad y eficiencia que todos esperamos de la misma y de los programas y proyectos que la motorizan.

1000

1000