

UN PROGRAMA INNOVADOR Y A GRAN ESCALA PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL DE BARRIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

AGUSTÍN SALVIA

Sociólogo

Investigador Principal del CONICET. Sociólogo, Magíster en Ciencias Políticas y Sociales y Doctor en Ciencias Sociales. Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina. Director de programa Cambio Estructural y Desigualdad Social con sede en el Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es profesor universitario en Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales a nivel de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de 3 de Febrero, FLACSO Argentina y otras. Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO: Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica en América Latina.

Análisis a partir de una necesaria evaluación externa

Cabe reflexionar sobre los resultados del tercer informe de evaluación de lo que ha sido la tarea de investigación, monitoreo y evaluación del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe llevada a cabo desde el Observatorio de la Deuda Social. En el año 2014 se realizó la primera evaluación de lo que en aquel entonces eran 33 barrios que estaban siendo intervenidos por una política novedosa en materia de desarrollo y urbanización de áreas vulnerables, de barrios informales, de villas o asentamientos precarios. Desde ese momento, comenzó una labor de relevamiento para monitorear no sólo cuál era la proyección que hacía el plan sino también si estaba interviniendo donde debía intervenir, si el tipo de intervenciones que realizaba eran las más adecuadas y si los resultados a la espera de un proceso de maduración iban a ser los que efectivamente esperaban quienes diseñaron esta política. De esta manera se evaluó en el 2014, en el 2015 y en el 2018.

Es necesario presentar los resultados en el contexto de la Argentina que tenemos, de la Argentina que sufrimos y de la Argentina que esperamos ya que no es posible tener una mirada de la evaluación al margen de la situación del país. En el período 2014-2018 Argentina ha transitado por distintos ciclos políticos-económicos y discursos políticos-ideológicos, pero también por distintos ciclos de crisis, estancamiento y reactivación. En el año 2014 se evidenciaron los efectos de la devaluación y hubo un impacto inflacionario que aumentó la pobreza. El año 2015 fue un momento de respiro, un momento electoral. En el 2016 volvió a manifestarse una crisis macroeconómica con efectos inflacionarios y desempleo; mientras que el año 2017 fue un momento de recuperación y reactivación en donde disminuyó la pobreza, mejoró el empleo y tendió a bajar la inflación. Por último, en el año 2018 estamos en una situación nuevamente crítica en materia macro-económica, laboral, social y obviamente en términos de expectativas psicológicas y culturales de la población acerca del futuro del país.

Por ello, antes de abordar los resultados de las evaluaciones del Plan ABRE, cabe reflexionar sobre estos temas: pobreza, privaciones injustas, privaciones económicas injustas en Argentina. Se habla de injusticia porque desde algún marco normativo se violan derechos. En principio, se violan los derechos económicos a la alimentación, a una vida digna, al progreso, a la posibilidad de transferir y entregar a las nuevas generaciones oportunidades para el desarrollo humano, para la integración social, para el florecimiento de las propias sociedades. Ahora bien, en Argentina la pobreza no es una novedad, pero la sociedad argentina efectivamente atravesó por momentos de mayor bonanza y bienestar que los que, en términos absolutos y relativos, vivimos hoy. No es que existía una mayor riqueza en general, sino que la media representaba mejor al conjunto de los ciudadanos. Hoy seguramente somos más ricos desde el punto de vista per cápita o del capital de infraestructura económica social y productiva que tiene este país. Sin embargo, las desigualdades son mucho más profundas y en esas desigualdades profundas la media no representa al conjunto de la sociedad. Por eso antes el problema no era la pobreza, sino como todos acompañábamos un proceso de movilidad ascendente a través del trabajo y a través de un Estado capaz de poder generar oportunidades e incentivos para el desarrollo del proceso de urbanización: abrir escuelas para que los chicos vayan a las escuelas y crear mercados para que esos jóvenes puedan transitar por el proceso de formación a través del trabajo.

Eventualmente, la sociedad de los años sesenta o setenta era mucho menos compleja que la actual. Sin embargo, la sociedad y el mundo cambiaron. En ese mundo la adaptación que fue haciendo Argentina, por lo menos desde el Estado, no ha sido justamente la mejor de las adaptaciones posibles. Comenzó a sufrir las condiciones de crisis internacional, a sufrir los cambios tecnológicos y productivos sin tener capacidad de respuesta a través del trabajo, del desarrollo de emprendimientos, del desarrollo de la actividad económica productiva y de un

Estado inteligente capaz justamente de planificar y de proyectar las demandas del futuro. En esa lógica, hoy Argentina es un país que opera a distintas velocidades. Una Argentina fracturada en donde eventualmente sectores medios, medios profesionales, se pueden sentir claramente integrados al mundo global, al mundo del conocimiento y de la información. También pueden sentirse de esta manera sectores medios vulnerables, sectores obreros y empleados trabajadores que sufren los ciclos económicos y que, a veces, logran encontrar momentos y oportunidades de progreso. Pero, efectivamente, en cada crisis -como en esta que estamos transitando ahora, la cual no es la única crisis que transitamos en los últimos treinta años- todos estos sectores ven vulnerados sus derechos y ven afectadas sus condiciones y oportunidades de inserción económica y de proyecto social.

Sin duda lo que ocurre es una pobreza estructural: un cuarto o un tercio de nuestra sociedad en los grandes centros urbanos y también en áreas marginales rurales se ven enfrentados a una pobreza crónica, a privaciones injustas en materia de derechos de inclusión y de capacidades de florecimiento e integración social. Pobreza estructural y crónica: no solo porque falten los ingresos al devenir un proceso inflacionario -eventualmente las ayudas económicas de las transferencias de ingresos a través de las pensiones no contributivas, las jubilaciones por moratoria o las Asignaciones Universales por Hijo desarrolladas durante el período anterior son un colchón importantísimo para garantizar, al menos, un piso de ingreso. Tampoco es solamente porque carecen o tienen algún nivel de ingresos que les permite sobrevivir en un contexto de crisis -sufriendo más hambre, no pudiendo mejorar su vivienda, no teniendo condiciones para invertir en su propio desarrollo humano o en la salud-, sino porque venimos sufriendo un Estado que se va deteriorando en materia de bienes y servicios públicos, que no son solamente los bienes de infraestructura. Un servicio público del Estado es darnos futuro, proveernos de futuro, proveernos de que hay un presente que hay que construir y transformar porque tenemos un futuro por delante posible.

Los grandes procesos de empobrecimiento que está teniendo Argentina no son solamente los ciclos económicos destructivos de capacidades productivas, como el que estamos teniendo ahora, sino los procesos destructivos de la imaginación creadora, de los sueños, de poder confiar y proyectar en comunidad, como un colectivo, como una nación, un país distinto. Considero que este es el gran desafío que enfrenta el drama de la pobreza. En este contexto, la pobreza es solo un emergente de un proceso mucho más pobre desde el punto de vista económico, político, social y cultural. Económico en cuanto que tenemos los recursos necesarios y suficientes para que no haya pobreza material en Argentina. Sin embargo, la hay y hay una pobreza crónica. Político institucional porque tenemos las instituciones democráticas en condiciones para funcionar, para generar acuerdos políticos de mediano y largo plazo, para generar o refundar un pacto nacional. Sin embargo, esto no se aprovecha. Y pobreza cultural porque, frente a este contexto, tampoco una sociedad demanda activamente un cambio cualitativo de rumbo a sus dirigentes políticos, económicos y sociales. Las crisis como estas nos acercan a ese proceso, pero no lo resuelven. Se puede pensar que es el momento de la economía, pero creo que el mayor problema que tenemos es un problema político-institucional a nivel de las dirigencias. Como en todas las crisis, tenemos un fenómeno destructivo, pero también tenemos una oportunidad: la posibilidad de salir de esa pobreza política, institucional y cultural.

En este escenario se instaló el Plan ABRE como política pública en la Provincia de Santa Fe. En este sentido, es necesario destacar el esfuerzo del Gobierno de la Provincia de Santa Fe que proyectó la constitución de un Gabinete Social pensando en políticas integrales de desarrollo social, de desarrollo humano y de integración social. En el contexto de una Argentina complicada, de una Argentina atravesada por pobreza estructural, hubo la voluntad política de llevar adelante una política que atienda la problemática de los más vulnerables, de lo más pobres, desde un enfoque alternativo. Este enfoque alternativo es una política integral, multisectorial, en materia de desarrollo urbano y de integración social que no sólo piensa en las condiciones de infraestructura material, de infraestructura de servicios o infraestructura

social sino que también pone como objeto qué ocurre con las expectativas y con la participación de la comunidad, qué ocurre con los niños y su asistencia a la escuela, qué ocurre con los jóvenes y sus actividades recreativas y educativas, qué ocurre con las mujeres y su contribución al desarrollo comunitario.

Esta política integral se lanza en un contexto que no es el más favorable para llegar al éxito en cuanto a sus resultados. Para ello, no sólo se requieren recursos públicos que inviertan prioritariamente en los segmentos más pobres o más carenciados de nuestra sociedad, también se requiere el acompañamiento de las propias familias. Es necesario que la inversión en las propias viviendas, en la propia comunidad, en el barrio se vea acompañada por el proceso de un Estado que interviene en esos lugares y que las familias hagan sinergia en un proceso de desarrollo inclusivo.

Es necesario destacar que se tuvo la voluntad política, con la decisión de riesgo que implica, de invertir no solamente en un caso, en dos o en tres barrios donde se podía modificar la situación y mostrar como casos testigos de que algo se podía hacer distinto. Hacer eso es relativamente fácil: uno concentra recursos económicos y recursos humanos, los pone en un espacio particular y muestra el éxito de una acción de gobierno dos o tres años después de una sistemática intervención. En el Plan ABRE se planteó desde el inicio que la intervención se realizaría en 33 barrios. Esos barrios forman parte de lo que podemos denominar las áreas metropolitanas más importantes de la provincia de Santa Fe: Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez. Hoy, en la última evaluación, esos 33 barrios suman 66. No hay ninguna política de integración urbana e integración social que haya focalizado y que haya puesto como objetivo de su propia evaluación semejante escala. En este sentido, la escala es destacable y en buena medida hace a la diferencia de esta política de inclusión social. A su vez, el diseño en sí mismo es innovador: no hay política social de integración con estas características. El Plan ABRE es una política que no atiende necesariamente lo que podría estar afectado por factores macroeconómicos -como es el ingreso- sino que atiende condiciones de infraestructura social, de convivencia y de integración que los simples ingresos no modifican en una población, que requieren de incentivos adicionales, que requieren de un Estado preocupado, pero no que ocupe el lugar de las familias, sino preocupado y ocupado en generar incentivos para que las propias familias, sus miembros, sus jóvenes, sus hombres, sus mujeres participen en un proceso de construcción colectiva. Por último, también es una innovación la complejidad política en la gestión de la articulación intersectorial o interministerial de acciones que orienten a esos objetivos. En un país que carece de innovaciones políticas institucionales en materia de política social, que lo que más ha aprendido a hacer es transferir programas sociales de transferencias de ingresos, llevar adelante semejante logística tampoco es fácil.

Lo que quiero señalar es que el modelo de hacer política es innovador en Argentina. La Provincia de Santa Fe ha hecho un aporte importante, no a través del ejercicio de uno, dos, tres casos piloto, sino a través de una política integral de desarrollo de barrios, asentamientos vulnerables o asentamientos informales donde mostró que era posible llevar adelante la voluntad, gestionar esa voluntad, poner recursos y, ahora bien, generar resultados. Y este es el punto.

El último informe, hecho durante el relevamiento del primer semestre de 2018, muestra resultados significativos en materia de mejoramiento social de esos barrios. El informe destaca un punto crítico: los mejoramientos en materia de saneamiento en los barrios, fundamentalmente de cloacas y de servicios de saneamiento en general. Los impactos han sido positivos, pero no han sido significativos en tanto no se han extendido al conjunto de los 66 barrios sobre los cuales opera el programa. La mitad de ellos tienen déficits importantes en materia de saneamiento. Sin duda son necesarias inversiones económico-financieras muy importantes y un contexto macroeconómico nacional mejor para acceder justamente a recursos que permitan a gran escala tener ese impacto. Sin embargo, los impactos sí han sido

significativos en materia de pavimento, de alumbrado, de servicios sanitarios, a través de Centros de Atención Primaria de la Salud, de actividades recreativas, playones y centros culturales. En los barrios en donde el Plan ABRE interviene hay mayor participación y consulta en los Centros de Atención Primaria de la Salud, un activo involucramiento de la población en ir a ver cómo está su salud, en auto controlarse y en confiar en los Centros de Salud como espacios en donde pueden ir a hacer una consulta, a recibir un apoyo, donde el Estado está presente.

Los impactos han sido significativos en materia de cómo retener e integrar a nuestros jóvenes que no han terminado el secundario a actividades de formación o de deporte que los hagan más partícipes de una vida comunitaria. La participación de los adolescentes en los playones, en las plazas, en las actividades deportivas creció en donde el Plan ABRE interviene. Jóvenes que habían dejado la escuela, que no han terminado el secundario, están estudiándolo o llevando adelante actividades de formación o actividades deportivas inclusivas que hoy son altamente integradoras. Donde ABRE interviene encontramos situaciones de jóvenes que cambian y giran; jóvenes que estarían en otra situación, en otros escenarios. Este punto es un salto importante en materia de política de prevención de adicciones y/o de actividades extra legales para muchos de estos jóvenes en los lugares más pobres.

Un dato que aparece en el informe es que la capacidad de inclusión y contención social de la escuela sigue siendo un desafío. Sin embargo, existen muchos más jóvenes participando en actividades de formación o buscando actividades alternativas porque el formato escuela tal como lo hemos pensado y proyectado no es el mejor formato para los sectores que han sido afectados por estas condiciones -diría que tal vez para las clases medias nuevas tampoco. Estos jóvenes hoy encuentran otras necesidades de construcción de conceptos, de ideas, de valores y buena parte de su educación la hacen en otros espacios comunitarios de participación. Esto es un desafío que tiene también la política pública en materia de inclusión educativa.

El Plan ABRE ha sido relevante en materia de cómo hacer participar a las mujeres y a los hombres en actividades comunitarias, sociales, solidarias o de promoción comunitaria. En el año 2015 dos de cada diez personas participaban en una actividad comunitaria, social o colectiva del Plan ABRE. Hoy, cuatro de cada diez personas donde ABRE interviene participan de alguna actividad comunitaria, social, política, deportiva. Este es un avance muy importante.

La reducción de los hechos de delincuencia en el barrio es otro dato que destaca. En un país donde aumenta la inseguridad, frente a ciudades donde aumenta la inseguridad, en estos cuatro años en los barrios donde intervino Abre lo que se observó fue una reducción de los hechos de violencia, de delincuencia y de inseguridad. No es que se erradicó la violencia y la inseguridad, pero bajaron frente a un contexto donde en otros espacios sube o se mantiene. Esto habla de una comunidad también activa en su propia auto protección.

Estos resultados muestran que cuando, no los mercados, sino un Estado y un gobierno que conduce ese Estado o los gobiernos -no un gobierno partidario, sino un gobierno en sentido genérico- que conducen la política estatal llevan adelante acciones que no permiten que las simples relaciones de competencia o la ley de la selva ocupen el espacio de los barrios más pobres excluidos de nuestra sociedad, se puede intervenir y modificar la vida de la gente. Se puede modificar positivamente la vida de la gente. Y si bien tal vez resta mucho en cuanto a lograr los resultados esperados -los desafíos siguen siendo grandes y los déficits siguen siendo importantes- las mejoras en tres años son significativas y el mayor valor es mostrar que efectivamente, en este caso, se tuvo la decisión, se pudo hacer y se supo hacer. Los resultados podrían haber sido los esperados porque la bonanza económica general nos hubiese ayudado y eventualmente sin la intervención algunos de los resultados observados hubiesen sido los esperados, pero acá se supo intervenir contra la marea; se supo intervenir en un contexto en donde las condiciones no eran las más favorables.

Todo esto, desde una observación objetiva desde el campo científico académico, son resultados ciertos. En un análisis a nivel internacional, los datos son destacables y se ven como efectos importantes. Pero en el contexto nacional en donde año a año, mes a mes o día a día vamos teniendo indicadores de retroceso que sobresalga un indicador positivo a un investigador científico académico de nuestra naturaleza nos llama particularmente la atención. No es un hecho ordinario: es un hecho extraordinario.

A partir de estos resultados, antes de finalizar quisiera mencionar dos procesos de cambio cultural que considero que se están dando alrededor de esta política. El Plan ABRE tiene entre sus principales virtudes no sólo la integralidad en cuanto a las dimensiones sobre las cuales aborda sino también la continuidad. Se da en un contexto de corto tiempo pero tiene continuidad. La transversalidad y la intergubernamentalidad en materia de articulaciones entre municipios -incluso de distinto color político- posibilita que cambien los gobiernos y la política continúe. A mi juicio, esto es un emergente de un proceso de un cambio cultural. En ese proceso se aprende porque para gestionar políticas justamente con estas características en un país que no está acostumbrado a llevar adelante ese tipo de diseños desde el Estado en su intervención en lo social no hay funcionarios que sepan. Los funcionarios aprenden a hacerlo, se ven interpelados a hacerlo y eventualmente tal vez a excusarse de alguna manera, pero finalmente a afrontar las responsabilidades. Fortalecer ese cambio cultural significaría la posibilidad de pensar en políticas públicas, en políticas de estado, y no en políticas de un gobierno.

El otro proceso cultural que considero que es muy importante alrededor de este programa y de los resultados que muestra es que también la sociedad aprende y es, tal vez, mucho más importante que el aprendizaje de los funcionarios. La gente sale de la casa y participa en comunidad. Lleva adelante alguna actividad social, comunitaria, política, institucional o no institucional. Esto habla de un proceso de empoderamiento. Es un proceso de aprendizaje que el Estado incentiva y propicia pero que eventualmente si el Estado no incentiva y no propicia también se da bajo formas que muchas veces no son estatales y que no son necesariamente las más integradoras y las más productivas desde el punto de vista social. No es un cambio de participación sino un cambio del signo de esa participación, del valor de esa participación, de lo que construyen con esa participación.

Para concluir, es necesario remitir a este concepto: hay una sociedad que se está moviendo, que está aprendiendo y hay un Estado provincial y municipal que frente a una crisis, en ese contexto, está interviniendo y no sólo no está poniendo frenos sino que está abriendo oportunidades. Quizás falta mucho para llevar adelante resultados transformadores, pero sin duda esos resultados requieren mucho más que una política social como el Plan ABRE. Será necesario un país que acompañe ese proceso: que la población tenga más trabajo; que pueda confiar en proyectos hacia el futuro; que las provincias y los municipios tengan más recursos; que haya capacidad para transformarse y modificarse por parte de la educación, la salud, el hábitat; que haya capacidad para llevar adelante políticas federales de estas características. Se requiere de un proceso que acompañe iniciativas de este vuelo, de esta organización, de esta orientación. En este sentido, considero que el aprendizaje de la sociedad en este proceso es también lo que hace y obliga a que las dirigencias, las presentes o las futuras, se vean más exigidas y más demandadas a justamente seguir aprendiendo, seguir modificándose y seguir interviniendo creativamente a través de la experiencia y la innovación.