

EDITORIAL

Si debiéramos justificar la selección del tema de reflexión tomado por COLECCIÓN, el que presentamos en este número requeriría el menor esfuerzo. En efecto, lo que tradicionalmente se conoce como “cuestión social” ocupa actualmente las preocupaciones de los principales actores de nuestro país. Es por ello que, convocados por el Servicio UNCIÓN de la Escuela de Ciencias Políticas, se reunieron durante el mes de noviembre intelectuales, investigadores, docentes, dirigentes políticos y sociales, entre otros, en el marco del seminario “*Estado de Bienestar: mito o realidad*” con el objeto de reflexionar sobre la articulación entre la administración pública y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la ejecución y evaluación de las políticas pública en general, y de la política social en particular. La mayor parte de las ponencias e ideas expuestas en dicho evento se vuelcan en el tema central del presente número de COLECCIÓN.

La reflexión en torno a esta cuestión debe realizarse según las coordenadas de tiempo y espacio en la que nos encontramos insertos. En efecto, no es lo mismo pensar la cuestión social en la Argentina del 2000 que en la Europa del Estado de bienestar regida por el pacto social de la postguerra, o en la Inglaterra decimonónica, o en los populismos latinoamericanos de los cincuenta, por citar tan solo algunos ejemplos. Espacios y tiempos diferentes producen problemas, reflexiones e instituciones distintas, de allí la necesidad de generar capacidades y recursos intelectuales propios. Asimismo, las tres dimensiones mencionadas –problemas, doctrina e instituciones- tienen como centro al hombre mismo, origen y finalidad de todo el orden social. Así, toda

EDITORIAL

reflexión sobre la cuestión social presupone cierta reflexión sobre el recto orden social, de modo que no existe pensamiento social sin juicios de valor. Aquí tropezamos con el primer problema a resolver: **la valoración en las ciencias sociales**.

En efecto, el problema pareciera presentarse de la siguiente forma: el científico social ¿puede prescindir de proponer valores y normas que rijan la práctica social? ¿Es válido que se limite a actuar como simple técnico que trabaje con los hechos meramente empíricos, dejando a un lado las opciones axiológicas? Estas cuestiones, asimismo, tienen su reverso que afectan a quienes cultivan las ciencias fundamentales, filósofos y teólogos: en su labor investigadora de un código de valores, ¿pueden volver la espalda a los datos de la realidad? Las normas sociales con las que ellos trabajan, ¿constituyen sólo un imperativo que a veces no encuentra correspondencia alguna en la realidad social? Ante esta situación se produce una especie de dialéctica o tensión entre la realidad y los principios, entre los científicos sociales y los filósofos, lo que lleva a la pregunta respecto a quien debe conducir la convergencia de ambos campos. En este sentido, la respuesta es harto precisa: la **política**. En efecto, es a través de la **prudencia política** que el gobernante aplica dichos principios universales que deben regir el recto orden social a la realidad misma, muchas veces apartada de dicho orden.

De allí la responsabilidad de la **ciencia política** en el campo de la cuestión social. Sucede que –tal como explica Hettlage– *“las proposiciones informativo-expositivas y las proposiciones normativas o, en otros términos, el conocimiento de estructuras y leyes de la realidad exterior y la intuición de relaciones de valor y de sentido aparecen hoy tan divergentes en el debate científico y en la opinión pública, que ya en nexos verbal de norma y razón suena a confusión de términos antitético. Concretamente, el conocimiento técnico y la orientación práctica de la vida deben eludir, según una creencia realizada, toda especulación metafísica y ajustarse a un criterio científico, racional y empirio-nomológico”*, para luego

EDITORIAL

concluir que “se puede comprobar que la normatividad humana y la conducta económica están estrechamente ligadas en una imagen de la sociedad explícita o implícita y en una visión filosófico-antropológica de la acción humana, entremezcladas de ciertas ideas sobre el imperativo moral universal”¹.

Desde el mismo origen de la economía clásica viene presentándose el problema de la pretendida neutralidad axiológica de la ciencia económica moderna, lo que la convierte precisamente en “racional”, según las explicaciones de sus apologistas. No obstante, la ciencia económica choca constantemente con cuestiones antropológicas, tales como salario justo, bienestar de la población, trabajo humano, equidad, etc. En otros términos, al margen de la definición que se proponga de la economía, la misma solo sería completa si incluye la satisfacción de las necesidades humanas, con lo que surge la cuestión de lo típicamente humano en la satisfacción de las necesidades, del elemento constitutivo de un bien (*bonum*) y del tipo de economía más adecuado para la vida. Sucede que cada uno de los problemas capitales de la ciencia económica –que, cuánto y para quién producir- encuentra su respuesta específica el hilo de la correspondiente interpretación implícita del hombre y de la sociedad, es decir, de una cosmovisión más o menos sistematizada. De allí **la importancia de la concepción del mundo en relación con la política social: se necesita para tener conciencia de la calidad de vida en la sociedad congruente con la persona humana**².

1. Ver Robert Hettlage, “Normatividad humana y racionalidad económica” en Utz, Arthur: *Política Social: ¿con una concepción del mundo o sin ella?*, Editorial Herder, Barcelona, 1984

2. La concepción funcionalista o instrumentalista de la ciencia económica es también criticada por escuelas de pensamiento ubicadas en la vereda opuesta al de la Doctrina Social de la Iglesia. Tal es el caso, por ejemplo, de la Escuela de Francfort (Adorno, Horkheimer, Habermas) quien impugna sobre todo la concepción restringida del concepto de racionalidad en el sentido del máximo beneficio económico en la esfera privada, reivindicando –por esa vía- la cuestión del juicio de valor y del sentido.

EDITORIAL

En esta inteligencia, la **necesidad de las ciencias fundamentales** en relación a la reflexión de la cuestión social se justifica por lo siguiente:

- a) El **hombre** no es simplemente una magnitud empírica, sino que es al mismo tiempo una realidad metaempírica.
- b) Las ciencias fundamentales tienen la tarea de poner de manifiesto, desde la reflexión sobre el hombre, los **fines y los objetivos de la cooperación social**, y de fundamentarlos de manera conveniente.
- c) Las ciencias fundamentales ofrecen la posibilidad de desmascarar enfoques y **modelos ideológicos**.
- d) Las ciencias fundamentales no son un mero ejercicio intelectual. Pero su traducción a la práctica social no se puede efectuar sin el conocimiento de las circunstancias sociales y de los procesos de desarrollo social, de los **contextos** causales y funcionales.
- e) La **orientación finalista** abre al político un amplio campo de acción responsable.
- f) Sin la **fecundación recíproca** entre las ciencias fundamentales y las ciencias sociales empíricas, las primeras corren el peligro de ser malentendidas como una superestructura ideológica, mientras que las segundas están expuestas a la tentación de traspasar su base de legitimación y de ejercer una función de sucedáneo empírico³.

Las dimensiones políticas de la cuestión social

Habiendo resaltado la importancia de los saberes fundamentales que permiten valorar las investigaciones sociales, toda vez

3. Ver Anton Rauscher "La contribución específica de las ciencias fundamentales a la solución de los problemas sociopolíticos" en *Utz, Arthur; Op. Cit.*

EDITORIAL

que es el hombre el centro de las acciones, ideas e instituciones políticas, económicas y sociales, la ciencia política no agota su responsabilidad en el desarrollo de la prudencia política a partir de la cual se podrá aplicar dichos valores y normas a la realidad social. Antes bien, **existen dimensiones específicamente políticas que conforman la cuestión social**. En efecto, no podría entenderse la cuestión social en la Argentina contemporánea sin atender las transformaciones del sistema político nacional ocurrida durante los años noventa, entendiéndose por tal la **reforma del Estado, las mutaciones del gobierno y la administración, y los problemas y conflictos sociales presentes en la sociedad**.

Las reformas y transformaciones económicas que operaron en los noventa produjeron rebotes importantes en el campo social. Como resultado de esa situación, el panorama social de los noventa expresa la conflictividad propia de una época de cambio que arrastra un comprometido y prolongado déficit estructural. Por un lado, es el resultado de tendencias que desde hace más de una década operan en la desarticulación del orden social construido a partir del modelo de industrialización anterior. Por otro lado, expresa los impactos sociales de las políticas de reconversión económica y de reforma del Estado aplicadas en forma más reciente para inaugurar la transición a una economía de mercado abierto. Así, desempleo, desigualdad, situación sanitaria y habitacional, educación, situación de colectivos vulnerables, entre otras cosas, parecen configurar una sociedad compleja y heterogénea, con fuertes tendencias a la polarización, a la generación de nuevas formas de pobreza, y a la diferenciación social, económica y cultural de distintos grupos y sectores. Veamos el caso del empleo.

En el **mercado de trabajo** de la Argentina se han producido cambios muy importantes en los últimos años. Desde 1980 el mismo muestra una tendencia creciente al desempleo, presentando en ese entonces una cifra del 3%, que se triplica al finali-

EDITORIAL

zar la década. No obstante, el origen de los problemas de empleo comienzan en 1975, pues es a partir de esa fecha que se disparan las tasas de desempleo. Hasta entonces, el mercado de trabajo argentino se encontraba relativamente integrado, con una fuerte presencia del trabajo asalariado, los niveles de subocupación eran altos, y se registraban menores diferencias de ingresos entre sectores y calificaciones, producto de los rasgos de desarrollo experimentados por el país desde fines del siglo pasado⁴. Es más, desde los inicios de la sustitución de importaciones, la Argentina se caracterizaba por una alta capacidad de creación de empleos y por niveles de desempleo medios-bajos en un contexto de crecimiento económico moderado y economía cerrada, que hacía que los salarios, el empleo y la distribución del ingreso evolucionaran de manera favorable⁵.

La década de los **noventa**, a la par de la desarticulación del modelo de desarrollo, **duplicó la cifra de desempleados**. También es importante destacar que el tipo de empleo característico de los noventa tiene mucho menor estabilidad que el empleo de décadas anteriores y es este elemento el que erosiona notablemente en la calidad de vida de los argentinos. Por otra parte, respecto a la demanda laboral, el fuerte aumento de la productividad de la economía argentina en el período 1992-1995 hizo que la elasticidad producto-empleo sea baja. En efecto, **con solo el 6% más de trabajadores que en 1990, en 1996 se produjo un 40% más que a comienzos de la década**. Asimismo, según los resultados de la EPH en mayo de 1996 en el GBA tan solo el 25% de los desocupados había sido –durante el empleo anterior– un asalariado re-

4. Ver Altimir, O. y Beccaria, L. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", *Serie Reformas Económicas 28*, C.E.P.A.L., 1997, Buenos Aires.

5. Ver Llach, J. y Llach, L. "Cancelando la hipoteca. Hiperinflación, reforma de la economía y desempleo en la Argentina de los 90", B.I.D., *Working Paper 385*, 1998, Washington.

EDITORIAL

gistrado estable. Esto hace suponer que las reformas económicas han tendido a eliminar el empleo de baja productividad.

Por el lado de la oferta, mientras que en la década pasada se incorporaban 200.000 personas por año, en los años noventa esa cifra se elevó a 320.000. Esto se debió, por un lado, a los efectos de los cambios demográficos (en la década del setenta, las tasa de natalidad en la Argentina tuvo un incremento significativo), por otro lado, es sumamente relevante para explicar el problema del empleo el aumento considerable de la población económicamente activa.

Diagnóstico similar es el que nos presente Agustín Salvia, al sostener que *“hace más de una década que la sociedad argentina viene experimentado un continuum de nuevas realidades laborales...: aumento de la desocupación y la inestabilidad del empleo, creciente flexibilización de los contratos y de los despidos, reducción de los costos laborales en favor de los empleadores, desplazamiento político del movimiento sindical, y necesidad de desplegar cientos de miles de subsidios tendientes a contener a una gran masa flotante privada de inserción”*.

Para la gran mayoría de la población el empleo constituye la principal fuente de ingresos y representa el vínculo prioritario de pertenencia y participación en la sociedad. En esta inteligencia, la inserción ocupacional se constituye en la base de los vínculos que forman la trama del tejido social y definen su fortaleza integradora. Para esta gran mayoría, las características de la inserción ocupacional determinan la naturaleza y condiciones del posicionamiento social y político en la vida ciudadana. Por esas razones, **la degradación de los vínculos laborales de la población cuestiona seriamente la capacidad integradora de la sociedad y puede dar origen a procesos de disolución o ruptura del tejido social⁶**.

6. Para completar la visión de la Doctrina Social de la Iglesia respecto al trabajo ver Rocco Butiglione, *“El hombre y el trabajo. Reflexiones sobre la Encíclica <Laborem Exercens>”*, Encuentro Ediciones, 1984, Madrid.

La transformación estatal, gubernamental y administrativa como aporte de la ciencia política

Las mutaciones del Estado durante la década de los noventa constituyen uno de los dos ejes a partir de los cuales se puede entender el contexto descrito líneas arriba. Dichas mutaciones se orientaron a desarticular lo que constituía un intento de réplica del Estado de bienestar europeo en América latina. Esta desarticulación comportó -específicamente- la restricción de potestades del Estado para actuar en la sociedad.

Las potestades (lat. *potestas*: facultad o poder que deriva del dominio o autoridad) son capacidades que tiene el Estado para decidir condiciones relativas a la vida en comunidad, justificadas en su ordenación al bien común. Es decir, la finalidad del Estado -el bien común- supone la disposición de medios -potestades- para lograrlo.

Así entonces, entre las potestades estatales (entre ellas, por ejemplo, encontramos el poder impositivo, poder expropiatorio, poder de autodefensa, etc.) se encuentran la de **procura existencial**, entendiéndose por tal, **la responsabilidad del Estado en ser gestor, gerente y garante del Bien Común, lo que explica los poderes estatales en el campo social**. Aquí aparece otro aporte de la ciencia política al desarrollo del tema en cuestión, toda vez que es esta disciplina la que se propone como objeto de estudio al Estado.

La naturaleza y alcance de las potestades es la que delimita los **tipos de Estado**: desde fines del siglo pasado al presente, la parábola estatal transitó desde el Estado liberal o gendarme, inspirado en el *laissez faire*, seguido por el Estado de bienestar surgido en la postguerra y basada en el intervencionismo de talante *keynesiano*, para llegar al Estado neoliberal de nuestros días⁷. En esta inteligencia, y planteado los argumentos en el

7. Para un estudio de los tipos de Estado a partir de la dinámica de sus potestades véase el tradicional libro de *Julio Oyhanarte*, "*Poder Político y Cambio*

EDITORIAL

párrafo *ut supra*, parte de la cuestión social se entiende a partir del tipo histórico de Estado, dado a partir de la naturaleza, alcances y limitaciones de sus potestades. Sucede que el Estado en Argentina pasó de ser el fijador de ingresos de la población – a partir de la determinación del sistema de precios y regulaciones- a trasladar al mercado la responsabilidad por la fijación de dichos precios. A partir de la determinación de los salarios, el tipo de interés, el tipo de cambio, los precios minoristas, entre otras cosas, decidía los ingresos de los sectores y factores.

Por otro lado, desde el punto de vista del **gobierno** del sistema político, en especial, en aquello referido a la cuestión social, aparecen tres temas medulares en los que el aporte de la ciencia política a la inteligencia del problema es fundamental: a) la **doctrina** social que permite al gobernante delimitar la realidad, juzgarla y proponer cursos de acción; b) el **plan** social, instrumento donde se formalizan los cursos de acción en materia de política social; c) la **conducción** del sistema político en lo referido a la cuestión social, lo que en la Argentina de nuestros días se manifiesta en el tema de “governabilidad y crisis social”. Los tres aspectos gubernamentales son eminentemente políticos, y todos tienen voz y voto en el entendimiento de la cuestión social.

Tomemos el caso de la **doctrina**. En la década de los ochenta comenzó a gestarse una **nueva doctrina de las políticas sociales**, incubada en ciertos organismos internacionales como el Banco Mundial, que abogaban por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la sociedad mediante **programas focalizados**, desmantelando de tal forma, los servicios universales propios del Estado de bienestar, evaluados muy negativamente *in toto*⁸.

estructural en Argentina. Un estudio sobre el Estado de Desarrollo”, Editorial Paidós, 1969, Buenos Aires.

8. Para profundizar el concepto y las políticas de focalización desde los años sesenta hasta el presente véase Ana Sojo, “Naturaleza y selectividad de la

EDITORIAL

El supuesto que obraba como piedra angular de dicha concepción era la conocida **teoría del derrame** del crecimiento económico. Así, las políticas sociales se asemejarían a una ambulancia que recoge a los heridos por los efectos deletéreos de las reformas económicas. Como sostiene Campione, *“las políticas ya no son integrales, sino focalizadas, dirigidas a paliar los sufrimientos individualizados y demostrables, en una orientación que privilegia la tranquilidad social y la gobernabilidad más que algún concepto de desarrollo social, a la espera que los ingresos provistos por el mercado provean las soluciones de mediano y largo plazo”*⁹.

Esta concepción que inundó la región en los años noventa ha sido objeto de críticas desde distintos ángulos, incluso revisiones del propio Banco Mundial, orientadas a destacar ciertas aspectos problemáticos, como ser:

- a) **Consideraciones de economía política:** no solo los pobres deben beneficiarse de la políticas social.
- b) **Consideraciones de viabilidad:** la viabilidad de establecer programas focalizados aislados es limitada.
- c) **Consideraciones que rescatan las especificidades nacionales de la pobreza:** cuando la pobreza es muy difundida y la capacidad de ejecución es débil, se plantea que los frutos del crecimiento y el apoyo de servicios sociales básicos con las vías más efectivas para enfrentarlas.

política social”, Revista de la CEPAL, N° 41, Santiago de Chile, Agosto 1990 y “La política social frente al ajuste y al incremento de la productividad en América latina y el Caribe”, Situación, N° 1/1996, Servicio de Estudios Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.

9. Ver Daniel Campione, “El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social”, en Susana Hintze (comp.), *“Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI”*, Eudeba, 2000, Buenos Aires.

EDITORIAL

- d) **Apreciaciones matizadas sobre la universalidad, al evaluar positivamente políticas universales:** por ejemplo, en el sector salud.
- e) **Consideraciones sobre las exigencias de gestión de la focalización:** ésta requiere cierta institucionalidad, recursos técnicos y financieros para ser eficaz.
- f) **Desarrollos recientes respecto al crecimiento del Sudeste Asiático,** al tratar el capital humano, incorporaron una perspectiva más flexible respecto a otras variables explicativas del desarrollo.
- g) La experiencia asiática también ha conducido a un replanteo sobre la necesidad de **mejorar la distribución del ingreso** en aras a un mayor crecimiento e integración social.

Asimismo, si bien es una concepción con mucho más historia, hace ya algunos años comenzó a recobrar interés el tema del desarrollo humano o desarrollo social, como visión superadora de la antigua concepción asistencialista en el campo social. En efecto, un interesante juego intelectual sería observar la recepción institucional de las doctrinas y problemas sociales a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el Estado liberal de principios de siglo no se encontraban organismos de la administración pública con responsabilidad sobre programas sociales. Un Estado sin potestades en dicho campo, generaba un gobierno sin políticas ni planes sociales, lo que comportaba la inexistencia de organismos de tal cuño.

Con el intervencionismo estatal inaugurado a partir de los años treinta y reforzado por el peronismo en los cuarenta, comienza a desarrollarse esa área del Estado. Dentro de este marco, la concepción imperante era la asistencialista, de allí la ubicación del área social en la administración pública. Por ejemplo, era común observar en la ley de ministerios la ubicación conjunta de **educación y justicia** y la de **salud y bienestar social**, al tiempo que jugaba un rol vital el ministerio de **trabajo**.

EDITORIAL

En los años noventa, una nueva doctrina inspirada en una nueva realidad produce una nueva institucionalidad de las políticas sociales. Se incorpora la concepción de desarrollo social y se le da entidad propia al tema. Así vemos en la realidad misma, la evolución de los problemas, las doctrinas y las instituciones sociales.

En la misma línea de razonamiento encontramos el tema del **capital social**, entendiendo por tal el clima de confianza, el grado de asociacionismo, la conciencia cívica y los valores culturales de una sociedad. Pese a su popularidad actual, **dicho concepto no incorpora ninguna idea realmente nueva para las ciencias sociales**. El hecho que la intervención y la participación en grupos puede tener consecuencias positivas para el individuo y la comunidad es una noción que rememora el énfasis de Durkheim en la vida grupal como antídoto a la anomia y la autodestrucción. En este sentido, la expresión capital social simplemente recoge una intuición presente desde los comienzos mismos de la disciplina. **La novedad del concepto capital social procede de las circunstancias en la que se piensa: crisis o debate profundo del modelo tradicional o clásico de desarrollo**. Al hablar de capital social, se está haciendo referencia a la importancia de las formas no monetarias como fuentes de poder e influencia¹⁰. Sucede que luego de una década de reforma y aplicación de políticas económicas ortodoxas que auguraban un camino de crecimiento sostenido, la realidad mostró desempeños económicos que distaban considerablemente de lo óptimo. En efecto, nunca antes en la historia la deseada meta de desarrollo económico y social es más viable si atendemos el desarrollo tec-

10. Si bien la moda intelectual instaló el concepto en la agenda de debate, se han ignorado –por la misma moda intelectual– la literatura que trabaja los aspectos negativos del capital social, tales como la exclusión de los extraños, los reclamos excesivos a los integrantes del grupo, las restricciones a la libertad individual y normas niveladores hacia abajo. Ver, entre otros, *R. Waldinger: "Still the promised city?", Cambridge, Mass., 1996, Harvard University Press.*

EDITORIAL

nológico y potencial productivo de la humanidad en su conjunto. No obstante, **actualmente 358 personas son poseedoras de una riqueza acumulada superior a la del 45% de la población mundial, esto es, 2.300 millones de personas**, según datos del Banco Mundial.

En este marco ha aparecido con gran fuerza la inquietud por ampliar y enriquecer el pensamiento sobre el desarrollo indagando acerca de sus dimensiones e incorporando aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional¹¹. Hay un nuevo interés por las conexiones entre política y economía, se afirma que las instituciones cuentan, se resalta el papel del capital humano y se ha descubierto una amplia área de exploración sobre la incidencia del capital social y la cultura en los procesos de desarrollo¹².

El primer análisis sistemático contemporáneo del capital social fue el de Pierre Bourdieu, quien lo definió como *“el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimientos o reconocimiento mutuo”*¹³.

11. Personalidades de la talla de Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Enrique V. Iglesias, James Wolfenshon y Alian Touraine, entre otros, critican la “soberbia epistemológica” característica del pensamiento económico convencional que lo llevó a no respetar la complejidad de la realidad. Ver *Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, “Capital social y cultural: claves estratégicas para el desarrollo”, BID/FCE, 2000, Buenos Aires*

12. Ver *Samuel Huntington y Lawrence Harrison (eds.), “Culture matters: how values shapes human progress”, Basic Books, 2000.*

13. Diversos autores han contribuido con el desarrollo del concepto: Glen Loury criticaba las teorías de crecimiento por concentrarse exclusivamente en el capital individual; Coleman pensó el rol del capital social en la creación del capital humano; W. Baker se concentró en la disposición de recursos del capital social, entre otros. Ver Pierre Bourdieu, “The forms of capital”, en *J. G. Richardson (comp.) “Handbook of theory and research of the sociology of education”, Nueva York, Greenwood*

EDITORIAL

Así como las fuentes del capital social son plurales, también lo son sus efectos. Una revisión de la literatura arroja tres **funciones básicas atribuibles al capital social**: a) como fuente de **control social**; b) como fuente de **apoyo familiar**; c) como fuente de beneficios a través de **redes extrafamiliares**.

La **primera función** es destacada por estudios que resaltan la dimensión del capital social relativa a la imposición de reglas, formales o informales, y su predisposición al acatamiento. Coleman, por ejemplo, lamentaba la desaparición de las estructuras familiares y comunitarias informales pues producían este tipo de capital social¹⁴.

La **segunda función** es abordada por la literatura que considera las consecuencias de la monoparentalidad de las familias en el rendimiento y los desgastes escolares de los niños de ese tipo de familias, los embarazos y otros efectos entre los adolescentes¹⁵.

Finalmente, el uso más común de la tercera forma de capital social se da en el campo de la estratificación, invocándose con frecuencia como una explicación del acceso al empleo, la movilidad a través de los escalafones ocupacionales y el éxito empresarial¹⁶.

Toda la literatura sociológica que desarrolla este concepto se caracterizó –en líneas generales– por resaltar el beneficio potencial recibido por los actores debido a su inserción en redes o estructuras sociales más amplias. La **ciencia política** introdujo un interesante giro conceptual cuando equiparó el capital social con el nivel de civismo en comunidades, pueblos,

14. Ver, por ejemplo, J. Coleman, *“Foundations of Social Theory”*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.

15. Ver, por ejemplo, S. McLanahan y G. Sandefur, *“Growing up with a single parent”*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

16. Ver Pierre Bourdieu, *“Le capital social: notes provisoires”*, en *Actes Rech. Sci. Soc.* 30

EDITORIAL

ciudades e incluso toda una nación. El exponente más importante de este giro es Robert Putnam, para quien el capital social implica “*rasgos de organización social, como redes, normas y confianza, que facilitan la acción y la cooperación en beneficio mutuo*”¹⁷. Estas redes, normas y confianza conforman un stock que se equipara con el nivel de intervención asociacional y comportamiento participativo en una comunidad, y se mide con indicadores tales como lectura de diarios, la pertenencia a asociaciones voluntarias y las expresiones de confianza en las autoridades políticas. De esta forma el capital social se convierte en propiedad de las comunidades y naciones más que de los individuos.

Finalmente, la **administración de las políticas sociales** se torna en un aporte central de la ciencia política, toda vez que la administración pública representa uno de los objetos de estudio. En este sentido, para mejorar la calidad y la pertinencia de los servicios, para elevar la equidad y garantizar coberturas adecuadas, es urgente incrementar la productividad de los servicios sociales mediante reformas en su gestión, entendidas como aquellas acciones orientadas a obtener eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones públicas en cuanto a su capacidad de ejecución.

Reformar la gestión, por tanto, es parte esencial del ajuste expansivo de la política social ya que permite optimizar el uso de los recursos y convertir las restricciones presupuestarias en un instrumento activo de políticas.

En realidad, los intentos de introducir lo que se podría denominar “gerencia pública” o “nuevo *management* público” en

17. En efecto, fue Putnam quien realizó el trabajo pionero sobre la reconstrucción de la democracia en la Italia después de la Segunda Guerra Mundial, recurriendo al concepto de tradiciones civiles para referirse a aquellas actitudes e instituciones que la historia de ese país había ido acumulando, sobre todo en el Norte. Ver R. Putnam, “*The prosperous community: social capital and the public life*”, en *Am. Prospect* 13

EDITORIAL

la administración pública argentina pueden rastrearse desde la década del treinta, cuando profesionales dotados de orientación gerencial y neutralidad política conforman lo que se conoció como el grupo Pinedo – Prebisch. No obstante, más allá de la falta de originalidad de la incorporación de tecnologías de gestión gerenciales a la administración pública, hay cierta corriente en la literatura que comienza a concentrarse en la especificidades de dicha incorporación al terreno de la administración de políticas sociales: es quienes hablan de un **nueva gerencia social**. En este sentido, los aportes de los distintos trabajos realizados pueden resumirse en estas proposiciones:

- a) Construcción de redes entre Estado, sociedad civil y comunidades de base.
- b) Descentralización real, donde lo que se persigue es el fortalecimiento de los municipios y de la sociedad civil local.
- c) Gerencia interinstitucional, poner juntas a cierta cantidad de organizaciones de la sociedad y lograr optimizar el resultado del accionar colectivo.
- d) Participación de la comunidad, asistida en todas las etapas de la gestión, desde el diseño hasta la evaluación. En gerencia en general, hoy nos encontramos con que eficiencia se correlaciona con participación¹⁸.

Así entonces, vemos de manera integral la pertinencia del enfoque politológico sobre la “cuestión social”. El cultivo y desarrollo de conocimientos científico político sobre esta cuestión, dejando a un lado los presupuestos generados en otras latitudes debería ser una responsabilidad social de todos aquellos integrantes de la comunidad científica.

18. Ver Bernardo Kliksberg, “Replanteando el problema social: más allá de mitos y slogans”, en Susana Hintze, *Op. Cit.*