

Ana M. GÓMEZ
Adriana R. CLEMENTE
(Editoras)

DESIGUALDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Nuevos escenarios, desafíos y exigencias
para las políticas sociales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

DESIGUALDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Nuevos escenarios, desafíos y exigencias para las políticas sociales

Ana M. GÓMEZ

Adriana R. CLEMENTE
(Editoras)



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PPGPS
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM POLÍTICA SOCIAL**

Desigualdad y pobreza en América Latina : nuevos escenarios, desafíos y exigencias para las políticas sociales / María Claudia Belziti ... [et al.] ; editado por Ana Gómez ; Adriana Clemente. - 1a ed - Moreno : UNM Editora, 2021.
Libro digital, PDF - (Biblioteca de Trabajo Social / Jorge, M. Patricia)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-782-043-0

1. Desigualdad Social. 2. Pobreza. I. Belziti, María Claudia II. Gómez, Ana , ed. III. Clemente, Adriana , ed.
CDD 305

Colección: Biblioteca de Trabajo Social

Directora: M. Patricia JORGE

1a. edición: marzo 2021

© UNM Editora, 2021

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno
(B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 466-1529/4530/7186
(+54 237) 488-3147/3151/3473
(+54 237) 425-1619/1786
(+54 237) 460-1309
(+54 237) 462-8629

Interno: 154

unmeditora@unm.edu.ar

<http://www.unmeditora.unm.edu.ar/>

ISBN (edición impresa): 978-987-782-042-3

La edición en formato digital de esta obra se encuentra disponible en:

<http://www.unmeditora.unm.edu.ar>

ISBN ISBN digital: 978-987-782-043-0

La reproducción total o parcial de esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su autor.

Libro de edición argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

UNM Editora

Comité Editorial

Miembros ejecutivos:

Roxana S. CARELLI (presidente)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

M. Liliana TARAMASSO

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

L. Osvaldo GIRARDIN

Pablo E. COLL

Juan A. VIGO DE ANDREIS

Florencia MEDICI

Adriana A. M. SPERANZA

María de los Ángeles MARTINI

Miembros honorarios:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Departamento de Asuntos Editoriales:

Pablo N. PENELA a/c

Área Arte y Diseño:

Sebastián D. HERMOSA ACUÑA

Área Servicios Gráficos:

Damián Oscar FUENTES

Área Supervisión y Corrección:

Gisela COGO

Área Comercialización y Distribución:

Hugo R. GALIANO

Área Legal:

Martín O. MONEA

Diseño de interior:

JA!Diseño de Josefina DARRIBA



Libro
Universitario
Argentino



DESIGUALDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

**Nuevos escenarios, desafíos y exigencias
para las políticas sociales**

Ana M. GÓMEZ
Adriana R. CLEMENTE
(Editoras)

Esta obra se realizó en el marco del Proyecto: “Ciudad y universidad.
Redes de conocimiento con inclusión social”, realizado con el apoyo de la
Secretaría de Políticas Universitarias, a través del Programa de Promoción de la
Universidad Argentina (PPUA), Convocatoria 2015 de
Fortalecimiento de Redes interuniversitarias IX.



Presentación

En 2014 un grupo de docentes de la Universidad Nacional de Moreno y de la Universidad de Brasilia fuimos convocados por la Dra. Adriana Clemente, (Centro de Estudios de Ciudad, en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA), y Silvia Yanoulas (Universidad de Brasilia) para trabajar en mutua colaboración sobre temas vinculados con la integración, la pobreza y las políticas sociales. Esto implicó discusión de ideas, intercambio de experiencias y construcción de propuestas para la agenda pública. Aceptamos porque pensamos que cuando algo nos incomoda hay que reflexionar con otros, a fin de construir conceptos que nos permitan nuevos modos de entender e interpretar. Los equipos reunidos en torno del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” trabajamos diferentes temas, vinculados a desigualdades, pobreza, accesibilidad, educación, economía popular y políticas sociales. Lo que operó como una preocupación común fue estudiar el último eslabón del proceso de una política social: las instituciones, sus propuestas de intervención, sus relaciones con los territorios y con las poblaciones construidas en trayectorias de desigualdad social.

La importancia de trabajar entre universidades encuentra un doble sentido; por un lado, la posibilidad de construir lo común partiendo de espacios heterogéneos y por otro lado la posibilidad de reordenar hacia adentro (planes, programas, perspectivas de formación, prioridades de investigación) nutridos con nuevas ideas para enriquecer las propuestas educativas. Además, en estos encuentros pusimos a disposición nuestros conceptos, potenciamos amistades y apostamos a la construcción de nuevas formas de sensibilidad. Esta publicación propone puentes con diferentes ámbitos del conocimiento y con los

sistemas complejos, ya que, como alguna vez explicó el Dr Rolando García, “el objetivo de la política científica nacional surge con un planteo de un cambio social profundo y los planes de política científica deben ser hechos en función de esas transformaciones sociales que nuestro país necesita”.

En definitiva, resulta muy importante que las Universidades de las que formamos parte puedan compartir producciones y pronunciarse frente a un contexto que exige análisis, interpretación, explicación e intervención. Tenemos la gran responsabilidad de formar sujetos que no sean sólo profesionales, sino que se involucren con las expresiones y necesidades de una época. Para los que formamos parte de este proyecto representando a la Universidad Nacional de Moreno significó una emoción inesperada en un contexto social muy adverso, una obligación de trabajo, que exigió aplicar rigurosidad conceptual e implicó otra forma de experiencia existencial como Unidad Académica.

Moreno, marzo de 2019

Claudia BELZITI

*Coordinadora de la Carrera de Licenciatura en Trabajo Social
(2013-2019)*

Universidad Nacional de Moreno

Índice

Prólogo

Por Ana Gómez y Adriana Clemente	9
--	---

I - Las políticas sociales destinadas a atender la pobreza: Límites y desafíos de las propuestas y métodos	15
---	-----------

Re/significando la Política Social ¿más allá de las transferencias monetarias? – Por Arlett Pichardo Muñiz	15
--	----

Intervención Social y territorio: hacia una revisión crítica del método de abordaje comunitario – Por Adriana Clemente	30
--	----

Aportes para un abordaje integral de la pobreza persistente – Por Claudia Belziti, Bibiana Travi, Mariano Fontela, Gustavo Torres, María Victoria Sverdlick y Rocío Brandariz	68
---	----

II – Desigualdad y pobreza: la violencia de los nuevos neoliberalismos	97
---	-----------

Pobreza y desigualdad en la Argentina actual: ¿Hacia la pobreza cero? – Por Agustín Mario	97
---	----

Violencia: factor determinante en las elecciones presidenciales en Brasil. Una mirada desde la situación de las favelas de Rio de Janeiro – Por Mónica Girolami	113
---	-----

III – Políticas sociales y emprendedorismo: la falacia de la salida individual de la pobreza	125
---	------------

Políticas públicas, emprendimientos y exclusión social – Por Juan Cruz Contreras	125
--	-----

Las trampas de la salida individual de la pobreza en el trabajo autogestivo. Obstáculos para la integralidad de las políticas y la generación de tramas de valor en contextos neoliberales – Por Marcela Basterrechea	139
---	-----

IV - Políticas sociales e intervención: reflexiones desde la experiencia..... 153

Pauperización en la / de la escuela pública y Segregación Socioeducativa: Cuestiones teórico-metodológicas para el estudio y la intervención en la relación entre educación, pobreza y desigualdad social – Por Silvia Yannoulas.....	153
---	-----

Procedimientos en la Intervención con Poblaciones en Vulnerabilidad Social – una mirada analítica en los contextos actuales – Por Giraldez Soraya, Gonzalez Sara, Otamendi Mabel, Ponce Geraldine y Zubizarreta Margarita; Centurión Fernanda, Cesarini Eliana, Rodriguez Analía, Rodriguez Lidia y Testa Cecilia; Lugano Claudia, Ríos Claudio y Terzaghi María Virginia.....	181
--	-----

El desafío de sostener las intervenciones profesionales en relación a los actores territoriales en el contexto actual. La experiencia del Equipo Profesional de San Martín de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica – Por Alejandra Fernández Nunes, Lorena Valdez, Dafne Monforte, Fernanda Centurión, Margarita Zubizarreta, Patricia Sánchez.....	202
--	-----

V - Anexo

Relatoría del tercer encuentro realizado en el marco del Programa Redes: Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la integración social – Por Gimena Rojo ...	217
---	-----

Prólogo

Por Ana Gómez¹ y Adriana Clemente²

Esta publicación es uno de los resultados del trabajo que realizamos, entre el año 2017 y 2019, un conjunto de compañeras que nos desempeñamos como docentes e investigadoras en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Brasilia a través del Programa de Pos Graduación y de la Universidad Nacional de Moreno. Y es también el resultado del intercambio de miradas, experiencias y saberes, con un conjunto de trabajadores/as, docentes, profesionales, que desde sus disciplinas y recorridos, conocen, analizan e interpelan las políticas sociales en la Región.

Nuestro trabajo, en el marco del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social”, giró en torno de dos ejes principales: *las políticas sociales y la problemática de la pobreza*. Alrededor de ellos desplegamos una serie de encuentros que nos condujeron a repensar los procesos políticos, económicos y culturales en distintos países de América Latina, que involucraron cambios en los modelos de Estado, impactaron sobre las formas de la igualdad-desigualdad, se expresaron en una agenda ampliada de problemas sociales e interpelaron la intervención profesional. Cuestiones como la accesibilidad de las prestaciones sociales, los desafíos del abordaje de la pobreza en los medios urbanos, la cuestión educativa/escolar,

1 Licenciada en Trabajo Social. Docente en la Universidad Nacional de Moreno y la Universidad de Buenos Aires.

2 Lic. En Trabajo Social. Especialista en políticas sociales (UBA). Doctora en Ciencias Sociales. Docente regular de la Carrera de Trabajo Social (UBA). Investigadora en el Centro de Estudios de Ciudad (FSOC – UBA)

las formas del mercado de trabajo, las políticas de distribución de los ingresos y las exigencias al diseño y la evaluación de políticas sociales, marcaron el rumbo de largas discusiones, aprendizajes y producción conjunta de conocimientos.

Las producciones del Proyecto fueron muchas y diversas, pero hubo tres encuentros en los que las mismas cobraron cuerpo, en exposiciones, discusiones y reflexiones colectivas que nutrieron los análisis que veníamos realizando por separado y potenciaron nuestras miradas. Dichos encuentros se realizaron en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en la Universidad Nacional de Moreno. El primero se dividió en dos jornadas, una convocada a partir de “*La accesibilidad de las políticas sociales en situaciones atravesadas por la pobreza persistente*” y otra enfocada en “*La intervención del trabajo social en el ámbito escolar y en la política educativa*” (Mayo 2017). El segundo giró en torno de “*La situación del trabajo, el empleo, las políticas sociales y la pobreza en la coyuntura actual de la región*” (Octubre 2017) y el tercero trabajó en una primera instancia sobre el “*Estudio y evaluación de las políticas sociales en el contexto actual*” y en una segunda instancia sobre el “*Bienestar en América Latina. Contexto macro económico y político de la Región*” (FCSs, mayo, 2018). Los artículos que reúne esta publicación son (algunos en su totalidad otros en parte) presentaciones que se han puesto en discusión en estos ámbitos de producción colectiva.

La coyuntura histórica en la que nos dimos esta tarea se encontró atravesada por la tensión estructural que caracteriza a las sociedades latinoamericanas – fuertemente desiguales – pero agravada por el giro a la derecha que dieron los gobiernos de distintos países del continente durante los años en que realizamos este trabajo. La rapidez de los cambios, tanto en el plano material como discursivo, interpelaron la capacidad de respuesta desde el ámbito académico, que debe conocer, procesar, interpretar y explicar la realidad, afinando la mirada sobre procesos históricos que a simple vista se presentaban repetitivos y pendulantes, guardando hilos de continuidad con sucesos del pasado, pero que a su vez expresaban nuevas tramas y comple-

jidades, que sólo se explican en su escenario específico.

En nuestro caso, dado que el interés central estuvo puesto en el estudio de las políticas sociales, se sumaba la implicancia de participar de las mismas desde la intervención profesional o el desempeño en distintas instancias de gestión pública. Es decir, las ideas que aportaron los diferentes trabajos que componen este libro, surgen de un pensamiento situado y en diálogo con la experiencia. Esto último impuso a la tarea el desafío del posicionamiento fundamentado, nutrido de observación, indagación y comprobación, tanto como de expectativa y esperanza sobre lo posible en términos de sociedades más justas e integradas.

En el Capítulo I “*Las políticas sociales destinadas a atender la pobreza: Límites y desafíos de las propuestas y métodos*” se ponen en discusión las respuestas construidas desde las políticas sociales en el marco más general en el que las mismas se explican: concepciones, tradiciones, métodos, modos de abordaje; pero poniendo especial atención en los requerimientos que exigen en una coyuntura específica, en la que las situaciones atendidas por las políticas sociales se complejizan, se profundizan e imponen nuevas urgencias en la agenda pública. Entonces, no se trata de un simple mirar de afuera a las políticas sociales, criticando sin más sus limitaciones o socavando irresponsablemente sus potencialidades, más bien el esfuerzo está puesto en observar continuidades, condicionamientos de larga data, contradicciones constitutivas y proponer, siempre proponer, porque de alguna manera las políticas sociales se explican en la necesidad de atender a un problema social, pero también se explican en la posibilidad de resolverlos propios obstáculos operativos e instrumentales. Y las ciencias sociales – como los proyectos políticos – se deben a tal debate.

En el Capítulo II “*Desigualdad y pobreza: la violencia de los nuevos neoliberalismos*” se pueden encontrar algunas raíces estructurales de la problemática de la pobreza y la violencia, a la vez que se prenden ciertas luces de alerta sobre nuevas tendencias que profundizan la

desigualdad con el alto costo de una cada vez mayor erosión del lazo social. La pobreza, a la vez que es la causa que da origen a viejas y nuevas políticas sociales, es la consecuencia inevitable de viejos y nuevos modelos económicos. Por eso, lo que está detrás de todo planteo de organización política cultural de la sociedad es una respuesta a la tensión que ejerce la desigualdad social sobre el el lazo social. Por tanto, todos los instrumentos de la política social puestos al servicio de reparar el riesgo de fractura de la cohesión social resultan insuficientes si la matriz productiva y distributiva concentra en pocas manos la riqueza y expande a las grandes mayorías el costo de tal concentración.

En el Capítulo III “*Políticas sociales y emprendedorismo: la falacia de la salida individual de la pobreza*” se interpelean algunas tendencias que intentan responder a la desigualdad desde planteos que nacen incapaces en el contexto de un capitalismo que refuerza su fase especulativa. Las contradicciones del discurso emprendedor en este contexto ponen a girar en falso ciertos diálogos entre los actores de la economía, del mercado de trabajo y de la política social. No obstante, el enriquecido bagaje de experiencias colectivas – que a fuerza de crisis – han sabido construir los sectores trabajadores y retomado los ámbitos políticos académicos, brindan elementos no desestimables en la búsqueda de resortes para un planteo más integrador/igualador frente al problemas de la desigualdad.

En el Capítulo IV “*Políticas sociales e intervención: reflexiones desde la experiencia*” las ideas caminan el suelo de la práctica concreta y remontan un vuelo enriquecido por tal vivencia. Desde los escenarios profesionales e institucionales en los que se sitúan políticas sociales específicas, se proponen análisis que saltan más allá de su experiencia de origen, para nutrir las ideas más generales que hacen a nuestros actuales desafíos. Nos parece importante que las Universidades Públicas asuman su rol articulador entre el desempeño profesional, el posicionamiento ético político y la producción teórica que alimenta nuevamente a la práctica en el círculo virtuoso del hacer

– pensar – hacer mejor. Rueda que gira atravesando el plano territorial, organizacional, institucional, profesional, académico, político, vuelve a sus recorridos con mayores posibilidades de innovación, resolución y creación, porque la fuerza de su movimiento está dada por los aprendizajes y no por suposiciones estancas e hipótesis rígidas.

Concluyendo, el material que reúne este libro es fruto del trabajo de un grupo de trabajadoras/es que creen que, desde las universidades públicas, la gestión en diferentes ámbitos de las políticas, la intervención profesional en distintas instituciones, la participación en organizaciones sociales, políticas, sindicales, es imprescindible pensar lo que se hace y compartir lo que se piensa, en la búsqueda de mejores respuestas frente a la desigualdad y la pobreza.

I. Las políticas sociales destinadas a atender la pobreza: límites y desafíos de las propuestas y métodos

Re/significando la Política Social ¿más allá de las transferencias monetarias?²

Por Arlette Pichardo Muñiz³

Introducción

En América Latina y el Caribe, la Política Social –así en singular para evitar más llamados a la disyunción– desde la última década del siglo xx ha sufrido una reorientación notoria en su conceptualización y accionar práctico⁴. El cambio más destacado es el paso de

2 Disertación como invitada por el equipo de la UBA-UNM-UB a cargo del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social”, en el marco del Programa “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social”.

3 Catedrática de la Universidad Nacional (UNA) en Costa Rica (rango máximo en el escalafón universitario costarricense). Entidad en la que se desempeña como Investigadora-Docente del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe). Es reconocida por publicaciones en temas de su especialidad, en particular una de sus más recientes producciones “Ábreme la puerta. Casa de la Aprendiencia de la Política Social y otras políticas” (2017a).

arlettepichardomuniz@una.ac.cr

4 En otro trabajo la autora ha planteado una periodización de la política social en América Latina y el Caribe, en cuatro (4) momentos o estadios de desarrollo y su caracterización a partir de hitos históricos; los orígenes, en el marco del Estado Benefactor; el despliegue, con la Alianza para el Progreso; la crisis, con la crisis económico-financiera de finales de 1970 y principios de 1980 y el achicamiento de las funciones y tamaño del Estado y repliegue y el resurgimiento o vigencia actual, a partir de la década de 1990, refrendada por la Cumbre del Milenio y las transferencias monetarias como eje central de la actuación de los gobiernos en materia de política social (Pichardo, 2017b: 261-269).

la otrora provisión de bienes y prestación de los llamados servicios sociales (paquetes de alimentos, acceso a educación y salud, dotación de vivienda y otros ámbitos particulares destinados a satisfacer necesidades básicas y no básicas), bajo premisas de universalidad y solidaridad; a un enfoque ahora fundamentalmente centrado en la entrega de transferencias (particularmente monetarias), concebidas como complementos al ingreso familiar, con arreglo a sistemas de identificación y focalización de la población-meta en demostrada condición de pobreza. ¿A qué obedece este cambio de paradigma? ¿Cuáles factores claves lo originan?

En ese sentido, resulta de particular importancia recordar –por un lado– los consabidos efectos de la crisis económica-financiera de finales de la década de 1970 y principios de 1980, con la deuda externa como detonante. La década perdida, como le llamó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1985) y su consabida incidencia en el deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población y el consecuente incremento de los niveles de pobreza, incluyendo el surgimiento de “nuevos” pobres. Y –por el otro– las políticas de estabilización financiera y los programas de ajuste estructural, con el constreñimiento del gasto público en la mira, como respuesta generalizada de los gobiernos a dicha crisis, bajo la égida de la banca multilateral. En ese mismo orden, la apertura externa, la liberalización económica y financiera y la desregulación de los mercados, entre otras medidas en procura de atracción de capital, que completan el cuadro generalizado de actuación económica bajo el sello del Consenso de Washington, concediendo protagonismo a la inversión privada y primacía al libre juego de las fuerzas del mercado.

La confianza inicial en el *trickle down* (efecto goteo) y el presumible efecto positivo del crecimiento económico e la distribución de los ingresos y la reestructuración de las funciones del Estado (incluido su redimensionamiento), se “hermanan” en el repliegue del accionar de la política social. El debate se centra en la necesidad de evitar “filtraciones” hacia los sectores medios de los beneficios de la intervención estatal.

Más adelante, el discurso de la pobreza no es “negocio” se hace eco en gobernantes (claro, constituye una limitante para la capacidad de consumo en amplios segmentos de la población), revalidando el papel del dinero en su capacidad de compra en el mercado de bienes y servicios⁵.

Poderoso caballero es don dinero
Francisco de Quevedo y Villegas
(1580-1645)

[...] que sin dinero no hay libertad,
que la libertad de elegir la da el dinero.

José Luis Sampedro (2002: 40)

En el camino se va “tejiendo” una larga trenza de ampliación de las dimensiones del desarrollo económico y el desarrollo social, concebido como el anverso. Preocupaciones éstas que, de alguna manera, constituyen el telón de fondo del resurgimiento o vigencia de la política social en lo que va del siglo xxi. Abonan en ese sentido: el llamado al *ajuste con rostro humano*, bajo un enfoque de derecho, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (Cornia, Jolly y Stewart, ed. 1987); el histórico discurso del entonces Director General del Fondo Monetario Internacional (FMI) de reconocer la necesidad de dejar el ajuste y mirar al progreso social (Camdessus, 1991); diversos movimientos mundiales en pro de la reconceptualización del concepto de desarrollo: Desarrollo Humano (PNUD, 1990 en adelante) y Desarrollo Sostenible (CNMAD, 1987); el informe bajo el sugestivo título de “El ajuste: ¿valió la pena? Democracia y déficit” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997); y, finalmente, su incorporación en el debate de las Cumbres Presidenciales que culmina con la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000).

5 Con sus modalidades sustitutas, primero el papel para escribir cheques, después el plástico en forma de tarjeta, ahora la transferencia electrónica y mañana no sé que será...

Protección Social

El estandarte de la reorientación de la política social encuentra en la Protección Social su principal referente paradigmático. Una noción que, en principio, tendía a ser usada en forma restringida para hacer referencia —en lo fundamental— a la protección de riesgos de la población laboral asociados con su incorporación en el mercado de trabajo, ya fuera en condiciones de precariedad, o bien por las barreras de acceso (Ecosoc, 2000). Más adelante, su arquitectura paradigmática tiende a sustentarse, en forma explícita o implícita, en los Derechos conocidos como de Segunda Generación, entre cuyos propósitos principales se contempla garantizar el bienestar económico y el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura, en tanto se acepta que constituyen requisitos básicos para el respeto a la dignidad humana, la libertad y la vigencia de la democracia (ONU, 1948, Art. 22-27).

Así entonces, la conceptualización de protección social, en su amplio espectro, abarca desde enfoques restringidos muy cercanos a las formas más tradicionales de caridad y asistencialismo hasta posiciones más amplias y abarcadores, incluso hasta se le sitúa como una estrategia central en la superación de la pobreza (Banco Mundial, 2001). Llama la atención que tales conceptualizaciones y sus fundamentos son ampliamente desarrollados y divulgados desde organismos internacionales⁶, y no tanto desde los propios gobiernos. No obstante, que en la esfera pública el concepto de protección social tiende a asumirse como una especie de lingua franca, incluso como sinonimia de política social.

Transferencias monetarias, y ahora ¿qué sigue?

En América Latina, como es sabido, la idea original de ofrecer transferencias monetarias (prestaciones en dinero) se gesta en Brasil de la voz de dos economistas (Camargo, 1993 y Almeida y Camargo, 1994). Con una primera aplicación, a manera de pilotaje, en el

6 En América Latina y el Caribe destaca la profusa literatura generada por la Cepal (principalmente Cecchini y Madariaga, 2011a y 2011b).

Distrito Federal de Brasil en Brasilia y en la ciudad de Campiñas en Sao Paulo, en 1995, se extiende progresivamente en el interior de ese país como en otros países.

Brasil es el país pionero con el Programa *Fome Zero* (Hambre Cero) y una diversidad de programas que se unifican en *Bolsa Familia*, a la fecha el programa de mayor cobertura en cuanto al número de personas que reciben transferencias. México, inicia con el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), que luego se transforma en Oportunidades y ahora en Próspera, considerado un icono en materia de evaluación de impacto desde sus inicios. A principios de 2000 inicia Chile Solidario, ahora bajo el nombre de Ingreso Ético Familia. En Costa Rica, se desarrolla Superémonos, suspendido y reemplazado por Avancemos y a partir de 2016 incorporado como parte de la Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo. En República Dominicana, en el 2004, se inicia el Programa Comer es Primero (CeP), al cual se le van agregando otros programas, la mayoría de los cuales se desarrollan actualmente bajo Progresando con Solidaridad (PROSOLI). En Argentina, en 2009, se inicia Asignación Universal por hijo (Pichardo Muñiz, 2014).

Los supuestos fundamentales de las transferencias monetarias se derivan de las bases teóricas de la inversión en capital humano. De ahí que su lógica fundamental de operación es ofrecer un complemento al ingreso familiar, condicionado a estados (niñez, madres embarazadas o lactantes, personas en envejecimiento y/o con discapacidad), con o sin cumplimiento de corresponsabilidades en educación (asistencia escolar), salud (controles preventivos) y nutrición (consumo de alimentos), regulándose el derecho a participar mediante documentación legal de identidad (acta o constancia de nacimiento para menores de edad y cédula de identidad para las personas en mayoría de edad), como requisito *sine qua non* de entrada para el registro, afiliación y seguimiento (Pichardo Muñiz, 2014; Rawlings y Rubio, 2003; Stampini y Tornarolli, 2012).

En materia de protección social otra medida es la afiliación de la población en condición de pobreza a los regímenes subsidiados de la seguridad social, asumiendo el Estado el aporte correspondiente.

Una tercera, aunque en forma más tímida, son los llamados Programas de Apoyo al Empleo que, en general, incluyen apoyo económico, a condición de que la población, principalmente joven, se incorpore en procesos de capacitación laboral⁷.

Bajo el *alero* de la protección social los gobiernos han “vuelto a poner los ojos” en la población en condición de pobreza, ampliando la cantidad y diversidad de programas, incrementando la cobertura y realizando mejoras en la institucionalidad pública responsable de su gestión. A varias décadas de aplicarse las transferencias monetarias, con el apoyo de la banca multilateral, se han realizado cuantiosas inversiones en asuntos medulares, tales como los mecanismos de focalización (métodos de selección y diseños de sistemas de información asociados con la selección, asignación y seguimiento), automatización de los registros de información, sistemas de egresos, modalidades de condicionalidades, entre otros factores.

Países como Brasil, Chile, México, Argentina y República Dominicana, para mencionar solamente algunos, durante el transcurso del siglo xxi —en comparación con su tradición histórica— tienden a mostrar un balance positivo en materia de inversión social (el tradicional concepto de gasto social), han realizado reformas del marco jurídico-institucional (aunque con ritmos distintos) y empiezan a conceder importancia a la evaluación en la gestión pública, mejorando la capacidad de atracción de un amplio rango multidisciplinar de profesionales, en otras medidas orientadas al fortalecimiento institucional.

En este contexto ¿será que se mira mejor la redistribución de los ingresos y la riqueza y el derecho a una Vida de Calidad?

Necesitamos saber no sólo del dinero que tienen las personas o del que carecen, sino también qué tan capaces son de conducir sus vidas. Con seguridad, debemos saber acerca de su expectativa de vida... Necesitamos saber de su salud y de los servicios médicos, conocer su educación —y no sólo de la disponibilidad de ésta sino de su naturaleza y calidad—... Es

7 Su denominación proviene del término *Workfare*, un anglicismo que rara vez encuentra una traducción adecuada en castellano y generalmente se utiliza en contraposición de los clásicos programas de asistencia social en el marco de la noción de *Welfare*.

necesario saber acerca del trabajo, si es satisfactorio o tediosamente monótono, si los trabajadores disfrutan de alguna medida de dignidad y control y si las relaciones entre los patrones y la mano de obra es humana o denigrante. Es necesario saber qué privilegios legales y políticos disfruta la ciudadanía, qué libertades tienen para conducir sus relaciones sociales y personales. Es necesario saber cómo se estructuran las relaciones familiares y las relaciones entre los géneros y la forma en que estas estructuras promueven o dificultan otros aspectos de la actividad humana. Sobre todo, se requiere saber, la forma en que la sociedad de que se trate permite a las personas imaginar, maravillarse, sentir emociones como el amor y la gratitud, que presuponen que la vida es más que un conjunto de relaciones comerciales, y que el ser humano... es un “misterio insondable” que no pueden expresarse completamente en una forma “tabular” (comillas de los autores, traducción libre).

Martha Nussbaum y Amartya Sen (1993: 1-2).

Re/significando la Política Social

¿Será que está llegando la hora de la re/significación de la política social?⁸ Más allá de las transferencias monetarias y las lógicas fundamentales que la atraviesan: los supuestos fundamentales de la inversión en capital humano (vía el efecto complemento ingreso familiar); el individuo como sujeto de consumo en el mercado de bienes y servicios (al mejorar su capacidad de compra), y el cliente-usuario que adquiere o compra servicios (con la potestad de exigir calidad en la prestación de los mismos).

8 La re/significación de la política social, una tarea que se inserta cada vez con más fuerza en contextos múltiples, de orientaciones diversas. Un esfuerzo que pretende ir más allá de agregar más (y más) significantes en una especie de sumatoria interminable a una definición. Una ruptura (en el sentido de alejarse de prácticas comunes) con las interpretaciones dadas y su sedimentación semántica en forma “natural” en el lenguaje y en la acción (Butler, 2007/1990), para adentrarse en la búsqueda de la significación sustantiva o significado esencial. Un propósito o meta de largo alcance: intentar romper el círculo “vicioso” de la práctica de definiciones instituidas y encaminarse hacia la búsqueda de significación desde una circularidad virtuosa. (Pichardo, 2017a).

Re/significar, desde su definición originaria, ‘volver al sentido de una palabra o frase’. A propósito del constructo política social, sus expresiones (política y social) al usarse en forma conjunta, el término política marca predominancia o relevancia sobre el vocablo social. La palabra social al calificar a política, en buenas cuentas, se desliga de su significado más genérico que hace alusión a la sociedad y a las formas de asociación de las personas en vinculación con su entorno para vivir en sociedad, valga la redundancia.

Desde la etimología y la semántica, la palabra social, proveniente del latín *socialis*, alude a ‘perteneciente o relativo a la sociedad, a una compañía o a las personas que son socias, compañeras, aliadas o confederadas’ (<http://dle.rae.es/?id=YBny63i>). No obstante, resulta usual que cuando acompaña a la voz política dando origen al constructo política social, por lo regular, su acepción originaria se relega a un plano secundario. En efecto, más allá de la semántica, la política social tiende a ser utilizada para hacer referencia a la consecución de fines subsidiarios y/o complementarios a la economía; y, en consecuencia, se le asigna como misión intervenir en aquellos ámbitos en que la política económica requiere subsidiaridad o complementariedad. De hecho, la conceptualización y aplicaciones más socorridas de Política Social históricamente hacen referencia a la educación, a la salud, a la seguridad social, al empleo; y, más recientemente, a la protección social.

Latour acude a la noción de *reemsamblar* lo social para hacer referencia a la necesidad de redefinir la noción de lo social regresando a su significado original y restituyéndole la capacidad de rastrear conexiones nuevamente” (2005: 14). En efecto, indica “lo social está hecho esencialmente de vínculos” (2005: 23).

En la “Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo” (cuya primera edición publicada en inglés, es de 1944), Karl Polanyi (un autor prácticamente olvidado) plantea que el ideal del progreso⁹, se engendra a costa de *La Gran Dislocación* de la

9 Enarbolado por Auguste Comte y motivado por las teorías de desarrollo. En Pichardo, (2018: 37-55), se realiza un recorrido por las nociones de progreso y evolución desde las teorías del desarrollo iniciales insertas en la dicotomía desarrollo económico-desarrollo social, hasta llegar a las concepciones más recientes de desarrollo humano y desarrollo sostenible.

vida de la gente común: un cambio de lugar de lo “social” en sentido metafórico.

La conversión de una sociedad con mercados aislados a una economía centrada en el mercado autorregulado, que se gobierna a sí mismo, y que busca convertir a la sociedad en un mero apéndice, con el fin de reinar en forma omnipresente, atentando contra la sociabilidad, la sustancia humana, esencia misma de la base de la sociedad, de las asociaciones entre las personas y su vinculación con el entorno.

Una economía de mercado es un sistema económico controlado, regulado y dirigido sólo por los precios del mercado: el orden en la producción y distribución de bienes se encomienda a este mecanismo autorregulado. Una economía de esta clase deriva de la expectativa de que los seres humanos se comporten de la manera que alcancen las máximas ganancias monetarias... Supone la presencia del dinero, que funciona como un poder de compra en manos de sus propietarios (Polanyi, 2015/1944: 119).

El mercado autorregulado, una institución que opera en forma avasallante y arrasadora, *ego conquiro*: yo conquisto (imagen inicialmente acuñada y ampliamente utilizada por Dussel (En Lander, comp., 2000, p. 9).

El evangelio según san Lucro, libro sagrado de los tiempos...
José Luis Sampedro (1917-2013).

La lógica de funcionamiento del mercado que descansa “sobre los hombros” de la transacción impersonal, impera en busca de “destronar”, no de compartir y coexistir. A los agentes económicos que operan en el mercado les interesa que todo lo relativo a las relaciones sociales para el sustento humano (y más allá de éste) se transforme en mercancía, es decir, que todo cuanto acontece en la vida de las personas se realice por medio del intercambio mercantil de bienes y servicios transables con base en la fijación de precios expresados en términos monetarios.

La sociedad queda atrapada en una falsa dicotomía con la economía, advertencia de Max Weber (2014/1922). Y, no sólo eso, sino en un fragmento de ésta: la economía de mercado, la disciplina que se enseña como tal desde la tradición iniciada por Adam Smith, seguida por David Ricardo, que instala en el lenguaje al “homo œconomicus”, una aproximación más específica del “homo sapiens” (nótese el marcado sesgo de la construcción masculina) que reduce el sujeto humano a su propio beneficio e interés enmarcado en la racionalidad económica, como si tratara de “tontos racionales”, como dice Sen (1967).

En la medida en que se expande el motor del intercambio sistemático y organizado de mercancías (incluido el trabajo y la tierra y el dinero, las mercancías “ficticias”, como le llama Polanyi (2015/1944), el gobierno del mercado autorregulado, se extiende cual si se tratara de un “pulpo”, captando en forma progresiva a las relaciones de intercambio desde la economía doméstica y la reciprocidad y tendiendo a arropar a la redistribución y sus mecanismos en manos del Estado.

El funcionamiento del gobierno del mercado autorregulado se apoya en, al menos, dos prerrequisitos que consagran su actuación: uno institucional, el *derecho a la propiedad privada* y el otro de comportamiento, la *individuación*.

Con el derecho a la propiedad, las partes interactuantes para el ejercicio de la compra-venta en la producción de bienes y prestación de servicios, requieren de la trasmutación del valor de uso en valor de cambio de la mercancía, y su correlato el encuentro con la libertad para el “libre” establecimiento de relaciones contractuales.

En la individuación, en tanto unidad invisible desde la visión atomista, las personas participan en el acto económico por cuenta propia y en su nombre actúan bajo la influencia de sus intereses en busca del lucro y la ganancia desde su actuación mercantil.

He aquí las raíces de la “dislocación” de lo social y la adscripción de la Política Social a una función subsidiaria a los fines de la economía y de la política económica.

Algunas puntualizaciones finales

Recuperar la significación sustantiva o sentido esencial de la Política Social (como de otras políticas) pasa por incorporar como objeto de estudio a las relaciones sociales de vida y sus intersticios, lo que las personas hacen en asocio con otras y en vinculación con el entorno para el sustento humano (en todo el sentido de la expresión). De ahí que cualquier política que “toce” la vida de la gente (y todas la tocan) puede ser considerada como una política social.

Resignificando a la política social, desde la perspectiva de ciudadanía: ¡desatar nudos, sin crear nuevos! El mundo de hoy vive un complejo proceso de transición. Un *cambio-de-época* y no una “época-de-cambios”, dice Sotolongo (En Pichardo Muñiz, 2016). Empero, ¿habrá habido alguna época diferente? Y, entonces, ¿cuál es la novedad para la política social?

La vida cotidiana se modifica a mayor velocidad: género, ambiente, colonialidad, juventud y vejez, son vínculos que se están transformando y redimensionando y lo seguirán haciendo.

La democracia como forma de organización política se abre espacio por doquier, las modalidades de participación y vigilancia social se vuelven obsoletas frente a una ciudadanía cada vez más informada e interesada en hacer valer sus derechos; y, paradójicamente, se incrementa el convencimiento de que, pese a sus imperfecciones, la democracia constituye la mejor forma para el ejercicio de la libertad y otras formas de conducción reciben el repudio colectivo.

En síntesis, un *nuevo mundo* globalmente interdependiente, marcado por la ruptura de fronteras y el acortamiento de la distancia geográfica, invasor y generador de más inseguridad, que exacerba el ritmo de la velocidad de la metamorfosis, aumenta la densidad informativa, incrementa en forma rápida la obsolescencia de las innovaciones tecnológicas, redefine en forma constante el espacio territorial y el tejido social y las tramas de articulaciones, provoca más fragmentación y polarización, favorece privilegios de minorías, amplía brechas de iniquidades sociales y sus expresiones territoriales, expande obstáculos al acceso a recursos y agrega nuevos factores de exclusión.

Un rasgo distintivo con otros momentos en la historia de la humanidad es la exacerbación en el ritmo de la velocidad de los cambios y transformaciones. Una “novedad” es que la información y el conocimiento pasan a ser bienes transables, con las implicaciones que ello tiene en un mundo que sacraliza al mercado. El ritmo de difusión constituye un factor que potencia la competencia entre las empresas y las personas. Esta “novedad” es asistida, a su vez, por otra “novedad”, la vertiginosidad en la diseminación de la información. La computadora y el Internet han revolucionado y re/dimensionado la paradoja del tiempo y de la noción de “lugar”, acortando las distancias geográficas y permitiendo la trasmisión y comunicación en tiempo real, con mecanismos hasta hace pocas décadas prácticamente desconocidos.

No obstante, el acceso efectivo a servicios de calidad sigue presentando más restricciones que oportunidades. La inseguridad ciudadana crece. La contaminación (ambiental, sónica y visual, entre otras de sus dimensiones) se vuelve incontrolable. La desconfianza y la apatía extienden sus estragos en la credibilidad (política, organizativa, institucional, técnica). El clientelismo, la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia continúan fuertemente arraigados en la cultura política. Se crean nuevas ciudadanías, nuevas disparidades, nuevas distancias, nuevos factores de exclusión se agregan a los ya existentes.

Problemas *nuevos*, sin resolver los viejos y un cúmulo de tareas pendientes e inconclusas: en particular, la equidad entre género y generaciones, los impactos del cambio climático y tecnológico, la concentración de recursos, la riqueza y las fuentes de poder. He ahí el desafío central en la re/significación de la política social.

Referencias

- Almeida, H. y Camargo J. M. (1994). Human Capital Investment and Poverty. *Documento de Trabajo* 319. Departamento de Economía. Rio de Janeiro, Brasil: Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.
- Banco Mundial (2001). *Social Protection Sector Strategy from Safety Net to Springboard*. Washington D.C.: The World Bank Group.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa: Feminismo y la subversión de la identidad* (María Antonia Muñoz, trad.). Barcelona, España: Editorial Paidós. (Obra original publicada en inglés, 1990).
- Camargo, J. M. (27 de marzo de 1993). Os miseráveis. *Folha de S. Paulo*, São Paulo.
- Camdessus, M. (1999). *Como reforzar el vínculo entre lo económico y lo social en el marco de una economía globalizada*. Intervención del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) ante la Junta Confederativa de la Confederación Mundial del Trabajo. Washington, Estados Unidos de América: FMI.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011a). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011b). *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Cepal (1985). “Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950–1984”. En *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*. Vol. 1. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- CNMAD (1987). *Nuestro Futuro en Común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Organización de las Naciones Unidas (Obra original publicada en inglés, en el mismo 1987).
- Cornia, G.A., Jolly, R. y Stewart, F. (ed.) (1987). *Adjustment with a Human Face. Protecting the vulnerable and promoting growth. A study by Unicef*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.

- Ecosoc (2000). *Enhancing Social Protection and reducing vulnerability in a globalizing world of the Secretary General*. C/CN.5/2001/2 Report. Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social (Ecosoc, por sus siglas en inglés).
- Lander, E. (comp.), Castro, S., Coronil, F., Dussel, E., Escobar, A., López, F.,... y Quijano, A. (2000). *La colonialidad del saber: euro-centrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Latour, B. (2005). *Reemsamblar lo social: Una introducción a la Teoría del Actor Red* (Gabriel Zadunaisky, trad.). Buenos Aires, Argentina: Manantial. (Obra original publicada en inglés, 2005).
- Nussbaum, M. y Sen, A. (eds.) (1993). *The Quality of Life*. Oxford, Inglaterra: Clarendon Press.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 (iii) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- ONU (2000). *Declaración del Milenio*. Resolución 55/2 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Pichardo, A. (2018). *La Evaluación frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con énfasis en América Latina y el Caribe*. Autora y compiladora. Libro Maya. San José, Costa Rica: Imprenta y Litografía LIL.
- Pichardo, A. (2017a). *Ábreme la puerta. Casa de Aprendiciencia de la Política Social y otras políticas*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Búho. Incluye en digital En El Patio (ampliación con fines de consulta; video motivacional y visita virtual en animación 3-D).
- Pichardo, A. (2017b). “La Política Social en América Latina y el Caribe”. En *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible*. Libro conmemorativo del 20 aniversario del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Editores Jeffrey Orozco Barrantes, Olman Segura Bonilla y Suyen Alonso Ubieta. Rockville-MD: Estados Unidos de América: Global South Press.
- Pichardo, A. (2015–2017). *Conversaciones con Sotolongo*. Santo Domingo, República Dominicana: Manuscrito original.

- Pichardo, A. (2014). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe: un nuevo ¿rostro? de la Política Social. En *Cuadernos de Política Económica* 001-2014. Heredia, Costa Rica: Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Universidad Nacional (UNA).
- Polanyi, K. (2015). *La Gran Transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (Eduardo L. Suárez, trad.). México: Fondo de Cultura Económica. Clásicos de Economía. (Obra original publicada en inglés, 1944).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Ángela García, trad. Bogotá, Colombia: Publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores (la versión original en inglés, es de 1990).
- Quevedo y Villegas, F. de (1645). *Poderoso caballero es don dinero*. Recuperado de <http://www.poesi.as/fq03015.htm>
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). Lecciones desde América Latina: Evaluación del Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas. *Cuadernos de Desarrollo Humano* 10. Secretaría de Desarrollo Social. México D.F. Recuperado de <http://www.oda-alc.org/documentos/1340861380.pdf>
- Sampedro, J. L. (2002). *El mercado y la globalización*. Ilustraciones de Sequeiros. Madrid, España: Ediciones Destino.
- Sen, A. (1967). Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica. *Philosophy and Public Affairs*, 6, 317-344.
- Stampini, M. y Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? Policy Brief No IDB-PB-185. Social Sector, *Social Protection and Health Division*. Washington, Estados Unidos de América: BID.
- Weber, M (2014). *Economía y Sociedad*. (Nueva edición revisada, comentada y anotada por Francisco GilVillegas M.) (José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez, José Ferrater Mora y Francisco GilVillegas, trad.). México: Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Sociología. (Obra original publicada como obra póstuma en alemán, 1922).

Intervención social y territorio: hacia una revisión crítica del método de abordaje comunitario¹⁰

Por Adriana Clemente¹¹

Los procesos económicos, sociales y políticos en los que se encuentra inmersa América Latina y en particular los países del Cono Sur advierten sobre la necesidad de revisar de modo crítico la forma en que han operado las políticas sociales, especialmente las que buscan compensar los problemas de ingresos y el acceso a umbrales de bienestar por parte de los sectores más pobres y vulnerables (mujeres, niños y jóvenes). Este trabajo se pregunta entre otras cosas sobre: ¿Cómo impactaron las reformas neoliberales de los 90 en la concepción y tratamiento de la pobreza? y ¿Cómo esos cambios generaron nuevos enfoques e instrumentos para el abordaje territorial de la pobreza urbana?

El objetivo del capítulo es analizar los cambios en los modelos de intervención sobre la pobreza que habilitan la generalización de los programas de transferencia de ingresos, así como la afirmación de los abordajes de proximidad (comunitario y participativo) ya no como estrategia alternativa y crítica, sino como método eficaz para expandir la acción del Estado a partir de constituir a los beneficiarios en co ejecutores de las políticas. Para esto el capítulo se organiza en cuatro secciones: una conceptual que trabaja lo que llamamos desplazamientos conceptuales y alude a cómo los cambios de enfoque político y económico, introducen y/o re significan categorías de análisis para reescribir según nuevas racionalidades, fenómenos ya descritos bajo otro paradigma, como es el caso de la pobreza y sus derivaciones. Una segunda parte, aborda la perspectiva asistencial por considerar que fue foco principal de las reformas que sufrió el sistema de protección social. Para sustentar las afirmaciones propues-

10 Parte de este desarrollo se basa en un trabajo previo de la autora: Intervención social, pobreza y territorio. (Clemente, 2018)

11 Lic. En Trabajo Social. Especialista en políticas sociales (UBA). Doctora en Ciencias Sociales. Docente regular de la Carrera de Trabajo Social (UBA). Investigadora en el Centro de Estudios de Ciudad (FSOC – UBA)

tas se aborda el caso del método de intervención comunitaria, como tema emblemático en cuanto a su rol dentro del universo de las nuevas políticas sociales. Finalmente, este desarrollo permite avanzar en propuestas superadoras referidas a lo que llamamos enfoque situacional.

I- Inclusión social y marginalidad. Débiles fronteras conceptuales

De manera frecuente, la élite académica toma paradigmas y conceptos que se conciben para explicar fenómenos que acontecen en países desarrollados y que luego se aplican, trabajan y/o adecuan para analizar problemáticas que pueden tener una expresión similar —aunque difícilmente condiciones precedentes y consecuencias equiparables en nuestros países—. La apropiación local y extensión de los conceptos puede tanto alcanzar nuevos niveles de retroalimentación, como perder capacidad explicativa. (Müller, A. 2002). De modo progresivo, las llamadas políticas inclusivas introdujeron la noción de derechos sociales para operar en torno a los problemas de inclusión y vulnerabilidad. El enfoque de derechos sociales alude a la integración social, de ahí la importancia de hacer una rápida revisión crítica del supuesto de la inclusión social por la vía de las políticas sociales y su potencial integrador en clave de inclusión.

A continuación se revisa de modo breve, los fenómenos y conceptos en torno a los que ha pivotado el debate sobre el abordaje de la pobreza a partir de las reformas (económicas e institucionales) producidas en los años 90 en la mayoría de los países de la región. En todos los casos se postula que lo que se modifica sustantivamente es la idea de bienestar y fundamentalmente la función del Estado en su producción. Cambios necesarios para instalar una nueva racionalidad¹². En este sentido se actúa tanto a nivel de las categorías expli-

12 Siguiendo a Habermans (1975) se diferencian 4 formas de manifestación del fenómeno crisis: crisis de motivación, crisis de identidad, crisis de racionalidad y crisis económica. De todas estas formas sería la de racionalidad la que actúa transversalmente con respecto a las otras, ya que lo que entra en crisis es la racionalidad instrumental (adecuación medios/fines) que se reproduce en todos los planos.

cativas que encuadran la explicación del problema y sus derivaciones como de su consecuente abordaje.

Sobre exclusión y marginalidad

Los cambios en el mundo del trabajo bajo el paradigma de la globalización se expresan de modo constante desde mediados de la década del 70 en toda la región. En este trabajo sostenemos que la noción de exclusión sustituyó la de marginalidad, que consideramos más politizada, pues, en torno a la misma, se dieron grandes debates sobre las contradicciones del sistema capitalista en la década del 70. Las categorías de marginalidad, exclusión y vulnerabilidad se utilizan de modo indistinto y casi siempre en referencia a población en condiciones de pobreza¹³. Los elementos en común de estas categorías son tres: a. se trata de conceptos que buscan explicar fenómenos que se expresan en los países desarrollados y que luego son adoptados y reabajados (con mayor o menor propiedad) en América Latina; b. remiten a una relación donde hay una centralidad y grupos que quedan por fuera de esos núcleos integrados, y c. la falta de o participación débil de los sujetos en el mercado del trabajo asalariado es un indicador común en todos los casos. Finalmente, diremos que todas estas categorías giran en torno a otra principal, que es la de integración social¹⁴.

En América Latina se darán debates sustantivos referidos a la marginalidad, su origen y superación. Para la teoría de la moderni-

13 La idea de vulnerabilidad, también es utilizada de modo ambiguo por tener referencias etarias (niños, ancianos) y población en situación especial (discapacitados, enfermos, etc.), no tiene el mismo corte que exclusión y marginación. Exclusión es utilizado como una condición asociada (agravante, expuesta) que puede o no llevar a la marginalidad y/o exclusión.

14 Hablar de “integración social” conduce a revisar las matrices parsoniana de la estratificación social y la durkeniana sobre la cohesión social; ambas brindan insumos que aun hoy tensionan las decisiones que se toman cuando se diseña una política social. Cuándo, por qué y de qué modo el Estado debe actuar en la regulación del mercado, ya sea a favor de las mayorías o solo para grupos identificados a los que hay que socorrer para evitar “daños inaceptables”. Curiosamente, una y otra perspectiva utilizan la misma batería de conceptos, de que se insiste en la importancia de ser precisos en su utilización, por lo que conviene explicitar la definición a la que uno adscribe.

dad, la marginación es consecuencia de la falta de integración, y ésta, a su vez, expresa un déficit de participación. Desde esta perspectiva, la marginalidad se puede superar en un proceso evolutivo, como la propia sociedad que puede ir de un estado de subdesarrollo a otro de desarrollo. En tal sentido, desarrollo y marginalidad serán nociones asociadas.¹⁵

Robert Castel plantea que “no se puede percibir el campo de la marginalidad en ausencia de una teoría explícita o implícita de la integración” (Castel, 2010, p. 245). Según rescata el autor en su reflexión sobre los alcances del concepto, hay que explorar las bases del pensamiento estructural funcionalista donde una formación social se constituye en base a posiciones más o menos garantizadas e interconectadas entre sí. En ese sentido, los límites (fronteras), y en consecuencia la integración, se define entre quienes están inscritos (en mayor o menor medida) en las redes productoras de riqueza y en el reconocimiento social. Entonces, caracterizar la marginalidad es situarla en relación a ese espacio social que definimos como integrado. Para Castel, “el marginado lleva el signo invertido de la norma que no cumple”. En tal sentido, estarían excluidos aquellos que no participan de los intercambios regulados que establecen estas redes.

Así, la marginalidad será una categoría para el estudio de la movilidad social y, para Castel, la marginalidad no es sinónimo de pobreza, sino de desafiliación¹⁶. El marginal es alguien que rompe vínculos y, a partir de ahí, se define su posición de desventaja, mientras que el pobre tiene integración en su medio y en consecuencia forma parte del orden del mundo.

Así como Gino Germani (1962) politiza el concepto de marginalidad en clave de falta de participación, es José Nun quien problematiza sobre las causas estructurales del fenómeno. Nun (1969, 2003) parte de vincular la marginalidad con las condiciones de intercambio desde una perspectiva (neo)marxista y acuña la noción de “masa

15 Los referentes contemporáneos con mayor influencia en los debates sobre la función de la política social y su función integradora son Max Weber y Talcott Parsons. Para América Latina, el sociólogo italiano Gino Germani, a partir de sus trabajos en Argentina, se convertirá en un referente de este enfoque aplicado al campo del desarrollo.

16 Ver *El hombre marginal*. Robert Park (1928). Citado por Castel, R. (2010).

marginal” diferenciada de la de “ejército de reserva” propuesta por Marx para caracterizar a la población excedente.

De modo más reciente, la noción de “exclusión social” irrumpió y sustituyó progresivamente la de “marginalidad”. La exclusión como concepto sufre también una extensión de su significado muy cuestionable, ya que, en palabras de Castel, es un “comodín” para situaciones muy diversas¹⁷. Castel diferencia la marginalidad como efecto de procesos concertados de exclusión, de la de estigmatización de las capas de la población más vulnerables que no encuentran un lugar en la estructura social. Agrega que, aunque estas dos dinámicas mezclan sus efectos, es necesario distinguirlas porque son diferentes en cuanto a sus condiciones de producción, como principalmente al tratamiento que se les debe dar. Para Castel, la exclusión no es sinónimo de marginación, aunque puede favorecerla. En este caso, la noción original de exclusión estaría claramente asociada a la de expulsión, persecución, encierro. La debilidad del concepto de exclusión, según Castel, exige que el mismo sea reemplazado cuantas veces se pueda. El autor observa que, al no trabajar sobre causas (por la diversidad de situaciones que caen en esa nominación), se pierde el carácter colectivo de la exclusión y se repara en la condición de los individuos. La exclusión se presenta como una situación extrema, pero no se alude a causas ya que no hay un trabajo riguroso sobre causas comunes que expliquen el fenómeno, más allá de las circunstancias particulares. Por ejemplo, el hecho de que la noción de exclusión no tenga como atributo al factor territorial, deja en un limbo a situaciones donde ese factor puede ser determinante. Es en este punto que la noción de exclusión se torna conceptualmente débil para definir las políticas sociales bajo el tópico de inclusión.

¿Qué consecuencias tiene la dominancia de la noción de inclusión en las decisiones de política social? Por un lado, se habilita la posibilidad de estar incluido aun sin ser parte del mercado de trabajo,

17 De manera estricta, el concepto de exclusión social encuentra fundamento en la teoría social con aportes de Marx, Dukheim y Tönnies en tanto se plantea el alineamiento dual de la “clase social” y en la dinámica “dentro – fuera”. La mayoría de los autores identifican a René Lenoir (1974) como el autor del concepto, en cuanto a vincularlo con la situación de la crisis del empleo. (Ramírez, 2008). El texto de Lenoir es de *Les exclus: Un Français sur dix*. El mismo se presenta en circunstancias de ser el ministro de Acción Social.

al mismo tiempo que exige al Estado de generar condiciones en ese sentido. De modo complementario esta noción y la ausencia de discusión sobre las causas de la exclusión contribuirá a diseñar estrategias para trabajar con los pobres sobre la base de la recomunitarización del abordaje en los lugares donde transcurre la vida de las familias y el incentivo del autoempleo bajo la perspectiva del emprendedurismo y/o autoempleo, más que de la modificación de condiciones estructurales que propician esa exclusión. Al respecto el enfoque del capital social ocupará un lugar importante al argumentar sobre cómo las redes sociales, principalmente la de los pobres, pueden ser fuentes de bienestar per sé. Afirmación que nunca tuvo evidencia empírica que la sustente y que favorece el retiro del Estado de los territorios relegados.¹⁸

II. Reformas y “nuevos” enfoques de asistencia¹⁹.

Las reformas producidas en la década del 90 operaron en torno a la diáda *desarrollo y bienestar*. En lo conceptual se introdujo la posibilidad de que el Estado no se responsabilice de una serie de competencias regulatorias y redistributivas, cosa que no hubiera sido posible sin deslegitimar su capacidad de cumplir eficazmente con esas funciones. En lo material, las políticas se afirmaron en lo que antes eran desvalores, como el hecho de que el Estado prestara servicios

18 Desde las concepciones más conservadoras, la pobreza como condición está asociada a la falta de capital económico y cultural. En ese sentido, la perspectiva de capital social (CS) viene a revalorizar lo que los pobres tienen para poner en juego. Es común que no se distinga la posibilidad efectiva de que las personas accedan a los recursos, es decir la accesibilidad, con la aptitud para conseguirlos por pertenecer a diferentes estructuras sociales, una distinción explícita en Bourdieu (1988) pero ausente en otros autores como Coleman y Putman que equiparan el capital social con los recursos adquiridos (Portes, 2004). Estas perspectivas van en otra dirección a la que propone Bourdieu que define al capital social como “el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento e interreconocimiento”. Dicha red es vista como el resultado de estrategias de inversión social destinadas a la institución o reproducción de relaciones sociales utilizables

19 Este desarrollo se inscribe en conclusiones consignadas en el trabajo de tesis doctoral de la autora, “Reforma del Estado Social y cambios en el paradigma de integración en AL en la década del 90. El caso comparado de Argentina y Uruguay. (FCSs/ UBA, 2017).

diferenciados para los más pobres, lo que devino también en la aceptación de políticas de asistencia que profundizarían las desigualdades hacia dentro de cada sociedad y dentro del mismo conglomerado de los sectores populares.

Por las características diferenciales que en el marco de las reformas (principalmente económicas) se les atribuyó a las políticas asistenciales es que se propone entender que el enfoque fue *aggiornado*, habilitando una renovada aceptación de lo asistencial, no como recurso subsidiario de la política social, sino como estrategia central. En ese sentido hablamos de *neoasistencialismo*, atentos a un enfoque que aleja conceptualmente la atención a la pobreza del modelo de seguro social y sus beneficios extendidos.

Como particularidad, el *neoasistencialismo* tendría atributos compartidos con enfoques alternativos arraigados en los movimientos populares contestatarios identificados con la *educación popular* y la mejor tradición comunitarista. A continuación desarrollamos esta noción que entendemos tuvo consecuencias a largo plazo en la forma de concebir y expandir, dentro del sistema de protección social, la ayuda social como función dominante.

Notas sobre bienestar y asistencia.

El bienestar es una categoría de origen económica que tiende a estimarse por la disposición y acceso a “bienes”. La ausencia de consumos es sinónimo de pobreza²⁰. En algún punto, *bienestar* y *pobreza* quedan asociados, cuando en realidad la noción de bienestar es más amplia pues refiere a una condición que comprende al conjunto de la sociedad y el ideario de desarrollo que la misma cede. Para los países con mayor desarrollo relativo en la región, la tradi-

20 Pigou publicó en 1912 “Riqueza y bienestar” y en 1920 “La economía del bienestar”. En estos textos se estudian las derivaciones que se obtienen de la variación de precios del consumo sobre la renta de los consumidores por el aumento del consumo y el consecuente disparo de los precios. Su idea era que desde el Estado se podía corregir las condiciones de vida de la gente. En consecuencia, nuestro bienestar mejoraría si al menos el Estado nos enseñara cómo debemos gastar nuestro dinero.

ción bienestarista comprendía tanto la ayuda social como el *seguro*²¹. Lo combina bajo la premisa de extender la base contributiva hacia sectores que potencialmente pueden o no incorporarse al mercado de trabajo.

Postulamos que parte de la reconfiguración de la función social del Estado supuso necesariamente redefinir colectivamente la idea de *bienestar*, especialmente aquel que se espera provea el Estado. La redefinición (campo, alcance, sectores) posibilitaría redefinir las competencias institucionales y el desempeño profesionalizado de los servicios sociales. La evidencia indica que a término de las reformas, los componentes de ayuda crecen y se consolidan de modo diferenciado en calidad y cobertura. Las reformas producidas en el campo social habilitó (entre otras cosas) la segmentación de la oferta, ya no como resultado de un déficit presupuestario, sino como una posibilidad aceptable para aquellos que no puedan competir en el mercado por mejores servicios. De ahí la importancia de problematizar el modo en que se actualizó la idea de ayuda social en ese marco.

Las políticas de *ayuda social*, también denominadas *asistenciales*, son parte del sistema de protección y no se deben ver escindidas de las políticas universales sino derivadas y asociadas, ya que operan en torno a circunstancias (emergencia social, desocupación, enfermedad) y pueden o no ser universales, es decir, cubrir o no al total de universo afectado. En esta clasificación la focalización no es excluyente de la universalidad (Ej.: provisión gratuita de medicamentos para el HIV), a la vez de no comprender opuestos clásicos como promoción o asistencia, ya que las políticas asistenciales por concepto, al actuar en situaciones críticas, tienen carácter promocional, entendido esto como la posibilidad de asegurar condiciones de bienestar y estabilidad. Al respecto, si se observa el carácter reproductor de las políticas asistenciales en tanto estén o no asociadas a otros recursos en un contexto que permita transitar la emergencia hacia un lugar superador. En la medida que el contexto sea de movilidad social, las políticas sociales (en cualquiera de sus modalidades) son

21 En el caso del cono sur nos referimos a: Uruguay, Argentina y Chile. Estos países por sus indicadores sociales en la década del 70 fueron considerados países comprendidos en un régimen de bienestar con sesgo integrador.

una contribución a esa movilidad. A continuación nos preguntamos por el modo en que se re-significa la asistencia a partir de las reformas económicas y sociales materializadas en ese periodo y aún vigentes en la mayoría de los países de la región.

¿Asistencia o neo asistencia?

La unidad doméstica se organiza para atender sus necesidades y esto supone el acceso a diferentes recursos. Elizabeth Jelin (2004) expone que los recursos pueden venir de diferentes fuentes: el trabajo remunerado y no remunerado de los miembros, las transferencias de instituciones formales reconocidas para este fin (fundamentalmente del Estado, a través de pensiones y servicios), la ayuda de organizaciones sociales “solidarias” (organismos no gubernamentales), los ahorros propios y otras fuentes de ingresos (rentas, inversiones, etc.) y las transferencias informales basadas en redes de ayuda mutua e intercambio. A su vez, la autora aclara que los recursos pueden ser monetarios o constituirse en bienes y servicios de uso directo (Jelin: 56).

Alayón (2008) plantea que la asistencia social opera como instrumento mediador entre la economía y los efectos y resultados del modelo económico en vigencia. Cuando la pobreza avanza al extremo de poner en riesgo la propia estabilidad del sistema social, se acude a los programas de asistencia social que operan como mecanismo de transferencia a los sectores más pobres de la sociedad para que dé cuotas ínfimas de lo que les sobra a los sectores más ricos. Las políticas de asistencia social pueden cumplir básicamente dos funciones: de cobertura inmediata y también de prevención. Estas funciones son: a) asistenciales precisamente en relación a la problemática que debe ser reparada inmediatamente: satisfacer necesidades de alimentación, abrigo, salud, alojamiento; y b) a la vez, preventivas del deterioro a que lleva el sufrimiento y que deviene en otras problemáticas sociales difíciles de reparar, tales como el abandono de hogar por parte de los adultos responsables y de niños que pierden toda contención, la mendicación, la drogadicción, la delincuencia, etc (Alayón, 2008: 2).

Según plantea Ana Arias (2012), el modelo de intervención sobre la pobreza en Argentina se ha construido en base a dos componentes centrales: la asistencia y la promoción social. La dimensión asistencial se resuelve en el plano de la transferencia de recursos materiales y es definida como paliativa y temporalmente definida. Por su parte, el componente promocional apunta a generar cambios en los sujetos y en ese sentido se orienta en transferencias intangibles.

En este trabajo definimos a las *políticas de asistencia* como un conjunto de transferencias, que operan individualmente o asociadas, y forman parte del sistema de política social para actuar a través de algún mecanismo de transferencia directa que supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta que recibe el sujeto portador de una necesidad con la modalidad de subsidio. La asociación entre asistencia directa y urgencia, aunque frecuente, no es unívoca. Dentro de esta categoría se encuentran una diversidad de prestaciones sociales cuya regularidad principal es la condición de vulnerabilidad de los sujetos receptores y que comprenden situaciones diversas que van desde la mitigación después de un desastre climático, la provisión de materiales para el mejoramiento de una vivienda, medicamentos, prótesis y/o provisión de alimentos, techo y abrigo. Se trata de un conjunto de prestaciones que, a diferencia de otras transferencias, tiene carácter coyuntural y paliativo, pues actúa sobre una necesidad sin que esto signifique actuar sobre las causas. La *asistencia directa* atiende algún déficit que a su vez se deriva de otros problemas sociales graves (salud, aprendizaje, discapacidad, etc.). (Clemente, 2013)

La perspectiva asistencial tiende a actuar bajo la lógica residual e individualizada. No trata al sujeto como parte de un colectivo mayor, ni problematiza sobre las causas. De ahí que la “ayuda” paliativa y de corto plazo se combina con otros recursos que puede movilizar la familia entre sus redes (familiares y/o comunitarias). La perspectiva asistencial que asume el Estado plantea la pobreza como un modo de vida que tiende a reproducirse a modo de “patrón cultural”. En ese caso, las políticas atacan ese círculo de reproducción. Este enfoque convive con la perspectiva de marginalidad que explica ese fenó-

meno como resultado de la falta de participación del individuo en la sociedad.

Antes de las reformas producidas bajo la lógica neoliberal, las políticas asistenciales asignaban a la “ayuda social” un lugar residual dentro del esquema de protección. Para la infancia, el modelo tutelar de patronato, el sistema de pensiones graciabiles restrictivo y la provisión de otras “ayudas” restringidas a un menú de prestaciones a las que se accede luego de acreditar la condición de insolvencia. Por el contrario, la expansión de los sistemas de política social sectorial (educación y salud) eran la expresión material de la apuesta de bienestar ampliada e integradora²². Es posible afirmar que las reformas operarían en un sistema que interpretaba la pobreza como una eventualidad y/o una expresión restringida a grupos especiales (migrantes internos y externos, población rural, mujeres jefas de hogar, discapacitados, etc.). Tanto la eventualidad como la transitoriedad se explican por la certeza de que el mercado de trabajo es expansivo y, aunque de modo segmentado, absorberá a la mayoría de la fuerza de trabajo, de ahí que la pobreza sea una expresión minoritaria, transitoria y localizada territorialmente en lo que se denomina como bolsones de pobreza²³.

Las denominadas, por parte de los reformadores, como “nuevas políticas sociales” operaron bajo la idea de que los problemas estructurales de la pobreza eran transitorios y solo afectaban gravemente a sectores vulnerables, de ahí la necesidad de constituirlos en el foco de la política social mientras duraran las políticas de ajuste.

La reforma de la política social irá de una lógica del *seguro social*, que aunque con problemas de cobertura y segmentación tenía un desarrollo diferencial a partir de ofrecer escenarios para la integración de amplias mayorías con diferentes inscripciones de clase, hacia un modelo que pondera la asistencia por sobre la seguridad y actuará en clave con la pérdida de los indicadores que posicionaban a estos

22 En menor medida la vivienda y los servicios públicos (urbanos) completarían el esquema de bienestar orientado a la clase media

23 Las observaciones responden al análisis comparado de la tesis doctoral de la autora, que toma los casos de Argentina y Uruguay, pero pueden extenderse a países de la región con indicadores de bienestar comparables.

países como naciones con altos niveles de integración, situación que se asimilaba con el acceso al bienestar de las mayorías.

¿Nuevas políticas sociales?

En este trabajo hablamos de *políticas asistenciales* y no de estrategias asistenciales por el carácter dominante dentro del sistema que terminoteniendo este enfoque sobre todo el sistema de protección social. En este sentido, el universo queda diferenciado en cuanto a fuentes, inscripción institucional y modos de organización de las políticas por grupos diferenciados y no como parte de un mismo universo de protección. Los grupos serían: previsión social (pensiones y jubilaciones), política sectoriales (universales y/o focalizadas) y políticas de atención a la pobreza. Estas últimas, si bien tienden a ser localizadas territorialmente, se organizan en base a otras estrategias para llegar a población dispersa (concurso de proyectos, *vouchers*, microcréditos, etc.).

De este modo la discusión sobre universal o focalizada no es lo medular, sino el enfoque y el modo en que se materializa la prestación. Al aceptar que puede haber prestaciones diferenciadas según la posición económica de los destinatarios, los sistemas universales adoptan la segmentación y dejan de cumplir el rol integrador que se espera de este tipo de recurso. Es el caso de la educación pública. En cuanto a salud, la convivencia de fuentes en el sistema público también hace de la universalidad del mismo un atributo polémico y difícil de afirmar sin recurrir a condiciones de organización institucional (mixtas), de progresiva exclusión territorial adicionales a la clave de segmentación ya mencionada. Se trata de relacionar problemas sociales con el tipo de respuesta que mejor se adecúe a su abordaje. Por otra parte, se postula que debe haber una relación de balance entre el problema social y la estrategia dominante que se adopte para abordarlo, sin duda en el resultado de ese balance queda expresada la idea de bienestar a la que se adhiere, su función y producción (estatal, mixta o privada).

Para hacer efectiva esta nueva concepción de la política social asistencial se introducen enfoques que cuestionan el régimen de Estado

de Bienestar, procedimientos que toman recursos del mundo empresarial y requisitos que surgen de las condicionalidades propuestas por los organismos de cooperación internacional de modo globalizado, con ánimo de lograr resultados homogéneos.²⁴

A continuación, se comparten observaciones sobre: enfoque, forma, contenido y estrategia de las políticas asistenciales en vistas a su *aggiornamiento*, lo que motiva hablar de políticas neo asistenciales por la morfología y contenido que finalmente adoptan.

En cuanto a *enfoque*, se introducen por lo menos tres elementos: a. deslegitimación de la acción del Estado y consecuente *descalificación de lo público*, b. *valorización de las redes en clave de desplazamiento y corresponsabilización* y c. *desvinculación conceptual de las políticas de ayuda social de las de seguridad social*.

Las reformas introducidas en la década del 90 no podrían haber alcanzado consenso sin una condición previa y necesaria como fue el diagnóstico generalizado sobre la incapacidad del Estado como administrador de bienestar. Este diagnóstico comprometió actores claves y de diferente procedencia institucional e ideológica (nacional e internacional), sin el cual es posible suponer que se hubiera alcanzado el consenso para introducir los cambios que le retirarían al Estado el control sobre herramientas recaudatorias y decisiones de expansión de recursos claves como son los servicios públicos.²⁵

24 La diferenciación entre Estado de Bienestar (EB) y Régimen de Bienestar (RB) pasó a ocupar un lugar clave para la sucesión de estudios que se producen a partir de la década del 90 donde los autores acuerdan que se da una verdadera eclosión de trabajos, en un contexto donde la crisis de legitimación del estado estaba ya muy instalada. Siguiendo a Esping Andersen (1990) hablar de que un régimen de bienestar da cuenta de un entramado complejo que media entre el Estado y la economía. A su vez la noción de régimen además de indicar tendencias, también permite ubicar rasgos comunes que apuntan a una determinada “lógica de bienestar”. En esa lógica la política social tiene un rol específico, pues es el instrumento por el que se produce la gestión colectiva de los riesgos sociales. La premisa es que en la sociedad capitalista industrial siempre hay riesgos para los trabajadores asalariados. El modo en que este riesgo y su mitigación se constituye en un tema de estado es en definitiva el objeto del EB.

25 Se consignan diagnósticos, ensayos e investigaciones que alimentan los argumentos que utilizaban los reformadores sobre el Estado y su debilidad para dar respuesta a la cuestión social. Al respecto nos interesa decir que en los productores de ideas hay centros de estudios y organismos muy prestigiosos como: CLACSO, FLACSO, CEPAL y Universidades.

Oportunamente la noción de *capital social* y su diseminación en documentos de la cooperación, artículos académicos y programas sociales, desde su versión más conservadora, posibilitó desdramatizar la pobreza como condición de carencia y atribuir a las estrategias de sobrevivencia y ayuda mutua valoraciones potenciales para inaugurar un ciclo bajo una óptica neofilantrópica (Aquino, 2002) que habilitaría la corresponsabilidad entre el Estado y los pobres (organizaciones de base y familias). La noción de *capital social*, vinculada a la de capital humano que es la que se propició desde los organismos de cooperación y dio sustento a las condicionalidades, se interesa más en el aprovechamiento de los recursos que pueden movilizar los individuos y sus redes sociales que en el poder transformador de este capital propio. Es en este sentido que hablamos de un renovado rescate del enfoque comunitario inscripto históricamente en la mejor tradición de la educación popular de base y a la que se echa mano de forma pragmática y descontextualizada²⁶. Se trató de una versión *liberal encubierta* orientada a maximizar el aprovechamiento de los recursos (tangibles e intangibles) disponibles en los hogares pobres, proyectados a la comunidad.

La familiarización típica de la concepción liberal operaría *aggiornando*, comunitarizando y por ende aislando a los sectores pobres en la autogestión de sus problemas.

Esta estrategia explicará la proliferación de comedores comunitarios ahora apoyados por el Estado y de iniciativas de *cuidado infan-*

26 Carlos Rodríguez Brandao (1997) distingue diferentes modalidades de la educación popular tomando como referencia el movimiento que se da en torno a este paradigma a partir de los mediados del siglo XIX.

En esa clasificación señala la diferencia entre educación fundamental que es la que trabaja en clave de alfabetización siguiendo postulados de la Unesco para la educación de adultos y diferentes aplicaciones a lo comunitario y el desarrollo que actuarían bajo la lógica desarrollista y en clave con los postulados de la Alianza para el Progreso y las Naciones Unidas. Por otra parte, estaría la educación de base, donde ubica de modo central el aporte de Paulo Freire en el marco del MEB (Movimiento de Educación de Base) que a partir de los 60 impulsará la relación entre la actividad educativa de la política organizativa orientada a la formación de cuadros y sustento de la organización de masas, inspirados también en la tradición gramsciana, pero en clave latinoamericana. Para la educación popular liberadora, la participación popular es una condición de posibilidad irrenunciable, ya que es el vector que en diferentes planos materializa cambios estructurales.

til desprofesionalizas, objeto de los llamados programas de fortalecimiento institucional²⁷.

En cuanto a desvinculación conceptual de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social, diremos que es un proceso gradual que se inicia con la instalación de la pobreza como campo emergente de intervención (especializada), cuya institucionalización puede darse con alta independencia de lo que ocurra en materia de política de empleo. Los programas de transferencia monetaria y los diferentes paradigmas que los respaldan dan cuenta de diferentes niveles de desvinculación instrumental y presupuestaria que pueden o no tener estos programas de las políticas de empleo. En el período analizado también se crean las condiciones para que la sociedad acepte (parcialmente) la transferencia monetaria a las familias con necesidades básicas insatisfechas. Instrumento que significó un avance en cuanto dotar de cierta autonomía el direccionamiento que hacen las personas de la ayuda social que brinda al estado.

En cuanto a *forma*, se identifican tres regularidades: i. se propicia la acción por proyecto y ii. se introduce el enfoque gerencial y iii. se otorga una renovada institucionalidad especializada.

Por parte de la cooperación internacional y fundamentalmente los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), instalar la necesidad de que el Estado actuara bajo la lógica de acción por proyecto en lugar de lineamientos de política continua fue un modo de adecuar la política social a otras operatorias clásicas de la cooperación como los programas de infraestructura cuya tangibilidad facilita el control. Se trataba de asegurar resultados tangibles al estilo de productos. En tal sentido *la gerencia social* actuó como enfoque procedimental de reaseguro para acompañar ese pasaje que sellaría un modo diferente de organizar la intervención del Estado en lo social.

En cuanto al enfoque de la *gerencia social* y su exitosa instalación en la formación de ejecutores y decisores de la política social, operó el diagnóstico en el que funciona el enfoque y explica su expansión. Está la afirmación por parte de la mayoría de los autores que la

27 Los programas de fortalecimiento institucional fueron un componente importante de la cooperación externa que se otorgaba siempre que se producía algún tipo de desplazamiento de competencias y tareas de un plano estatal a otro (gubernamental o no gubernamental).

pobreza se explica más por problemas de coordinación y gestión que por causas económicas²⁸.

El enfoque de la *gerencia social* se expande entre profesionales de diferentes disciplinas y genera un código común no solo respecto a los procedimientos de planificación y evaluación, lo que no es un problema en sí, sino respecto a la concepción de cómo debe concebirse como intervención social. La concepción subyacente es que los procedimientos garantizan los resultados. Atendiendo a la complejidad de la cuestión social, esto puede ser considerado como una verdadera falacia, sin embargo este enfoque produjo fascinación y uniformó procedimientos tanto a nivel de la intervención público estatal y no estatal.

En cuanto a *contenido*, nos referimos a los campos y temas que se abordan bajo este enfoque que llamamos neoasistencial.

Las reformas estructurales en materia de política social, fueron acompañadas por programas y proyectos que actuaron en áreas de vacancia. Es el caso del cuidado infantil, mejoramiento comunitario, emprendedurismo, etc. El reclamo histórico e insatisfecho por la acción en torno a muchos de los problemas que abordaron estos pequeños programas, aumentó su impacto en cuanto aceptación por parte de actores que ya venían en soledad abordándolos, principalmente desde el sector no gubernamental (ONG, Iglesia, fundaciones y organizaciones sociales). La incorporación de los municipios sellaría una suerte de alianza para que los programas experimentales adquirieran institucionalidad.

En cuanto a *estrategias*, se observan particularidades difíciles de cuestionar por su carácter ambivalente. Se trata de estrategias de implicación (participación social) identificadas con los principios de la educación popular.

Las ciencias sociales tienen un amplio acervo para intervenir desde enfoques de implicación, tales como la investigación participativa, la planificación participativa, procedimientos diagnósticos e instrumentos para la gestión asociada al control y la auditoría social. Esto equivale a decir que lo participativo de una intervención no es

28 Klagsberg (1987) y Sulbrandt (1999) son referentes de este enfoque.

un fin en sí mismo y que los enfoques no conlleven resultados per se. Es el tipo de transferencia lo que define su impacto, resultando la participación parte del mismo.

La perspectiva de la *participación ciudadana* fue un componente obligado de las llamadas *nuevas políticas sociales*, focalizadas y en clave asistencial. Se trata de un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social (mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.)²⁹. La noción de ciudadanía en documentos y justificaciones de políticas y programas sociales de los 90, aún vigentes, aparece más vinculada a la democracia y al ejercicio jurídico de los derechos y obligaciones que al ejercicio efectivo de los derechos sociales. Es en ese sentido que se inscribe la idea de *contraprestación*, como carga y/o retribución de parte de los beneficiarios de una política social. En el período se buscó organizar al voluntariado como parte de la economía que debía producir la atención a la pobreza. En los hechos esos procesos que llamamos de participación regulada, en la medida que aumentó la conflictividad social devinieron en redes ampliadas en muchos casos con capacidad de operar en clave reivindicativa.

En conclusión el *neواسistencialismo* es un enfoque que ensayó sincretismo entre lo más tradicional de la asistencia de urgencia y residual por parte del Estado, la intervención benéfica de tradición eclesial y filantrópica, con estrategias asociadas al pensamiento crítico y la actividad promocional, difícil de cuestionar por quienes venían trabajando con la agenda de la pobreza estructural sin apoyo adicional. Una suerte de síntesis entre lo tradicional y lo alternativo, aunque los propósitos no explícitos hayan sido funcionales al ajuste y la reforma. El trabajo concreto en el territorio, la crisis exponencial que dejó el mega endeudamiento, ya con un Estado cambiado.

29 La participación popular es un fenómeno sujeto a determinantes (históricos, sociales, económicos y políticos) que le dan sustento. Los procesos de participación social y política son expresión de su época y, en tal sentido, no se puede analizar el fenómeno de la participación social fuera del contexto en que los actores sociales y políticos colectivizan sus intereses y se vuelven protagonistas. Las categorías de crisis y participación popular están históricamente emparentadas. (Clemente, 2013; 2016)

III. El caso del abordaje comunitario

En este apartado planteamos que las reformas producidas en los 90 habilitaron nuevas prácticas que por un lado pusieron en crisis los postulados tradicionales respecto a la función del Estado, habilitando nuevos actores en los procesos de articulación entre el Estado y la población vulnerable (mediaciones) y dieron una centralidad diferenciada a las estrategias asistenciales, asignándole atributos antes reservados al llamado enfoque promocional. Para esto se hace un repaso sobre el método de intervención comunitaria (MIC), estrategia principal de los programas asistenciales que acompañaron las reformas sociales que habilitaron lo que llamamos enfoque neo asistencial.

El nuevo ordenamiento económico de la reforma neoliberal proponía, entre otros resultados, la reducción de la masa salarial, la precarización del mercado de trabajo y, por ende, el crecimiento de la pobreza y el malestar social. En este contexto, el control sobre el territorio y las medidas de contención y/o mitigación fueron un instrumento incluido en el esquema de las llamadas nuevas políticas sociales.

A su vez, la composición de un enfoque para llevar adelante las nuevas políticas sociales propuso varias rupturas. Algunas refieren al hecho de problematizar y actuar en torno a problemas que no estaban en la agenda de las políticas tradicionales (cuidado infantil, complementación alimentaria y mejoramiento habitacional, entre otros), así como introducir en los programas sociales enfoques transversales como el de género y medioambiente. Un tercer elemento que en este trabajo entendemos como central es la comunitarización de las políticas sociales, tendencia que se implementa en clave con la lógica gerencial y de intervención por proyecto. La sustitución de las políticas de mediano y largo plazo por programas y proyectos necesitaba un ámbito, una localización que le permitiera materializar los atributos del nuevo enfoque y sus argumentos críticos al universalismo a favor de la pobreza localizada en aglomerados bien delimitados (bolsones de pobreza), no así la dispersa.

El método de intervención comunitaria en disputa.

Siguiendo a Claudia Danani (2010), la intervención es la denominación genérica que se atribuye a un amplio espectro de acciones que comparten la característica de ser portadoras de propósitos modificatorios respecto de aquello sobre lo que actúan. Y, aceptando un rango importante de ambigüedad, intervención social es el término con el que se reconocen dichas acciones por referencia a la vida social; vale decir, a los muy variados procesos de regulación, gobierno y cambio de las formas de funcionamiento social (lo que incluye su organización). La *Intervención* como proceso social *permanente* es un lugar de construcción de creencias, hábitos y modalidades de hacer, al que se propone incorporar el análisis teórico-metodológico, pero también la reconstrucción histórica y la polémica ideológico-cultural, doctrinaria y de valores. A su vez Carballada, habla de la intervención como “un procedimiento que actúa y hace actuar, que produce expectativas y consecuencias. Así la intervención implica una inscripción en ese otro sobre el cual se interviene”. (2002:14). Margarita Rozas Pagaza (2003) trabaja sobre el carácter contingente de la intervención social, a partir de constituirse en una manifestación de la cuestión social. El objeto de la intervención tiene competencia disciplinaria y combina la especificidad del campo en el que se interviene con los conocimientos, teóricos y prácticos, que se ponen en juego desde quien lo define.³⁰

Coincidimos con la premisa de que la modalidad de intervención no es sino también la reproducción, la transformación, recreación o creación de las relaciones sociales (Flisfich, Ángel, 1987)³¹. En este sentido se reconocen procedimientos específicos que conforman una compleja trama interdisciplinaria e intersectorial que opera en diferentes escenarios, institucionales y territoriales, contribuyendo o no con procesos de integración social. Entonces la *comunidad como objeto de conocimiento e intervención* supone la delimitación de un campo de

30 Como objeto de intervención definimos a aquella parte de la realidad que se problematiza (delimita, y describe) con el fin de producir transformaciones a partir de actuar sobre manifestaciones o causas de un problema social.

31 Citado por Meyer (2000).

relaciones complejas determinadas tanto por factores de contexto como de propia constitución y estructura de la sociedad y el sector en el que se interviene, aspectos que en conjunto condicionan el resultado final de las intervenciones sociales planificadas.

En relación a los párrafos precedentes se hace un breve repaso de la trayectoria del *método de abordaje comunitario (MAC)* desde la perspectiva del Trabajo Social, disciplina que tiene una vasta experiencia profesional en ese campo de conocimiento e intervención³².

Notas sobre el método y su evolución

La intervención comunitaria como método encuentra su especificidad en torno a la centralidad que puede tener la dimensión territorial en los procesos de articulación, cooperación y disputa por el acceso a recursos (salud, educación, saneamiento, etc.) entre el Estado y la sociedad, en su manifestación microsocioal³³. Se trata de un enfoque que si bien no es privativo del Trabajo Social está fuertemente identificado con la trayectoria de la profesión a partir de que las políticas sociales en su mejor tradición incorporan la dimensión comunitaria como parte de su propia justificación y desarrollo³⁴.

El abordaje comunitario como método de intervención en el campo de la política social ha sido utilizado con diferentes sentidos

32 Para ampliar el concepto de intervención social en clave asistencial, se recomienda la lectura del texto de Carmen Inés Lera (2015). La autora hace un recorrido exhaustivo en clave histórica sobre la asistencia social, en correlato con las políticas sociales y sus instituciones a lo largo de la historia Argentina. Lera toma el caso de la disciplina de Trabajo Social, como profesión testigo de este proceso y su expresión contemporánea, materializada en la visión de sus profesionales.

33 El método de abordaje comunitario refiere a un conjunto organizado de procedimientos cuya definición general es común y está justificado en un marco teórico conceptual que precede a la secuencia metodológica y su despliegue, según las particularidades del objeto y el sector en torno a la que se define la intervención.

34 Dentro de la noción de método de intervención comunitaria se incluyen los abordajes que toman como objeto una o más problemáticas que se expresan de manera territorial y justifican un abordaje en escala delimitada jurídica, cultural y geográficamente, rural o urbana. El método comprende procedimientos y técnicas que habilitan una secuencia programática (micro planificación) y la utilización de soportes (estrategias) que operan articulando actores y procesando intereses, en clave de cooperación y también de conflicto.

y signos ideológicos. La experiencia de estos últimos treinta años demuestra que el método de abordaje comunitario (MAC) no tiene poder transformador por fuera de los límites que le impone el propio contexto social y político y las reglas de juego distributivas implícitas en las políticas sociales en las que se interviene como profesión (Nora Aquin, 2002: 119).

Para ordenar la evolución del enfoque del MAC y su renovada centralidad durante las reformas neoliberales, hacemos un breve recorrido por su evolución a partir de identificar las etapas previas en la que se desplegó el abordaje comunitario como parte del repertorio de intervenciones y consecuentes estrategias de la política sociales. La secuencia se compone según la nominación con que se ha descrito el método en diferentes momentos de la historia según la experiencia en la región, la influencia externa que la misma experimentó y su evolución. Las etapas que identificamos a los fines de este trabajo son: a. Acción comunitaria, b. Desarrollo de la comunidad, c. Giro comunitarista³⁵.

a) Acción comunitaria (Etapa precursora)

Los primeros antecedentes del abordaje comunitario los menciona Torres Días (1985) y remiten a fines del 1800, vinculados con la identificación de las limitaciones del enfoque individual en el tratamiento de la indigencia y la necesidad de encontrar mecanismos que por escala y metodología optimicen resultados. Se menciona a Chalmers (Escocia, 1780-1847) que distribuyó ayuda y educación a indigentes en base a un método de división de vecindarios, a Octavia Hill que en 1865 fundó la Sociedad de los Comunes en Londres para construir viviendas, escuelas, parques y jardines destinados a mejorar la calidad de vida de los pobres y su posibilidad de trabajar. Estados Unidos resulta pionero en la organización de los primeros Consejos de Asistencia Social de comunidad en su territorio (1908).

35 Las observaciones se hacen en base a la disponibilidad de documentos y bibliografía de época. Según los aportes de publicaciones especializadas.

Esta etapa comprende un conjunto variado de prácticas que se organizan según una racionalidad justificada en la filantropía y el voluntariado, resultando la acción eclesial la más significativa. A su vez se encuentran diferentes antecedentes ya sea que se trate de acciones impulsadas por actores nacionales dentro de su propio territorio o de acciones producidas dentro de la matriz colonial. La constante es pensar en el “servicio” y en el *abordaje y/o impacto colectivo que pueden tener las mejoras cuando se hacen en escala*.

Los referentes más significativos del enfoque comunitarista son Tönnies (1868) y Max Weber. Tönnies postula que por encima de la familia y el clan se encuentran otros ordenamientos determinados complejos que en gradación general distingue como: a. la tierra, b. el cantón o la comarca y c. la aldea y, en parte, precedente de la aldea y extendiéndose a su lado se desarrolla la ciudad. Por su parte Max Weber presenta cuatro tipos de acción social, orientados respectivamente: 1) hacia fines interpersonales, 2) hacia fines valorativos absolutos, 3) hacia estados emocionales y afectivos y 4) hacia lo tradicional y convencional. A su vez identifica los tipos de relación social, como política, económica, religiosa, etc. Para Weber en el plano de la comunidad se establecen dos tipos de relaciones de solidaridad social, la “comunal” y la “asociativa”. La comunal se basa en el sentimiento subjetivo de pertenencia mutua de las partes (los militares, el sindicato, la cofradía, etc.). La relación asociativa es la que se apoya en un ajuste de intereses motivado racionalmente.

La profesionalización del enfoque, asociado al campo de la política social, tiene un punto de inflexión en 1943 en el marco de la Conferencia Nacional de Servicio Social de los EEUU, donde se conceptualizó sobre la noción de “organización de la comunidad”. En 1947, otra vez dentro del marco de la Conferencia Nacional de Servicio Social de EEUU, se apropia, no de modo excluyente, al método de organización de la comunidad como método del Trabajo Social. Eso tendrá implicancias en la formación académica de los futuros profesionales, que podrían especializarse en ese enfoque y apropiarse su bagaje teórico-metodológico ahora en clave de la intervención planificada. En 1950, la Organización de las Naciones Unidas habla

de “desarrollo de comunidad” en referencia a “procesos donde los esfuerzos de la población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de las comunidades, integrar a estas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”³⁶.

En nuestro contexto la experiencia previa, asistencial y sanitarista, será influenciada por esta perspectiva, pero será con la experiencia desarrollista y en la década del ‘60 que se habilitan posiciones divergentes sobre el método y su capacidad transformadora.

b- Organización de comunidad

El Trabajo Social en su etapa reconceptualizadora resignifica el enfoque de intervención comunitaria brindándole nuevos “contenidos de sentido” dentro de un campo compartido con la Educación Popular y las teorías dependentistas. La particularidad de esta etapa es la tensión entre la politización y la profesionalización de la intervención en las comunidades. En este marco el método de desarrollo de la comunidad supera, aunque sea a nivel del discurso, su tradición desarrollista y explora la relación entre quehacer político y profesional, relación que le otorgó vigencia a largo plazo como método³⁷.

Al método básico (investigación diagnóstica y micro planificación) la reconceptualización le aporta componentes de enfoque y procedimientos críticos que consolidan la idea del MIC como *método alternativo* a los enfoques tradicionales que solo actuaban en el plano

36 En 1954 Caroline Ware apela a la profesionalización del método comunitario como un proceso para suscitar grupos funcionales de ciudadanos, capaces de ser los agentes activos y responsables de su propio progreso, usando para ello como medios: la investigación en común de los problemas locales y, el planeamiento y la acción común (grupos y autoridades) para el bienestar total de la comunidad”, en 1958 ONU, completa la perspectiva de profesionalización por la vía de métodos de investigación y planificación, aludiendo al impulso de programas que se destinen a elevar la calidad de vida de las comunidades.

37 La reconceptualización es un período donde se produce un movimiento académico y práctico dentro de la profesión del Trabajo Social, cuya característica además de la politización del colectivo académico y profesional, fue la revisión crítica de los métodos clásicos de intervención en vistas a la inclusión progresiva de los profesionales dentro de campo de las ciencias sociales.

familiar que desde una perspectiva funcionalista; buscaba la *adaptación* del sujeto y de su entorno familiar disfuncional. El método de intervención comunitaria instala la necesidad de introducir la planificación, la investigación y la interdisciplina como parte de la formación de los profesionales y de los programas de intervención que definía el Estado, todo este movimiento estuvo influenciado por los debates sobre marginalidad y pobreza. El colectivo intelectual de la época dará prioridad a los debates sobre el desarrollo y el abordaje crítico de la cuestión social. Al interior de la profesión se reproducen las tensiones entre perspectivas estructuralistas y el posicionamiento marxista que bajo coincidencias básicas sobre el ordenamiento macroeconómico interpelarían y pondrían en crisis la certeza positivista tan enraizada en la disciplina. Los debates se darán entre los adeptos a dos concepciones principales: el estructural funcionalismo y el materialismo dialéctico. El debate en materia económica impacta en las ciencias sociales que se suman a pensar el desarrollo y la superación de la marginalidad desde diferentes perspectivas³⁸.

La influencia desarrollista conduce a problematizar sobre la capacidad de los sujetos para formar parte y propone el abordaje comunitario desde una mirada de integración planificada donde los vectores serán la educación por su impacto en la calificación laboral y la mejora en las condiciones de vida como claves de una integración procesual de los individuos a los beneficios del desarrollo. El primero es funcional al sistema, el segundo acompaña el debate ideológico sobre la relación centro/periferia. De algún modo la teoría de la marginalidad de alcance macrosocial se materializa a nivel microsocial dando lugar a otros centros y periferias.

En el enfoque que podríamos llamar *crítico* y que interpela los principios desarrollistas, el foco de la problematización es la capacidad de los sujetos para transformar condiciones objetivas de opresión a

38 Referentes de este período fueron en AL fueron: Ezequiel Ander Egg (Ar), Diego Palma y Teresa Quiroz (Chile), Kismerman (Argentina), Vicente Faleiros (Brasil), Teresa Quiroz (Chile), Hernán Kruse (Uruguay) y Norberto Alayon (Argentina) entre otros. El movimiento intelectual estuvo acompañado de producción escrita y fuentes propias de diseminación que influenciaron los debates en toda la región.

partir de sumarse a un proyecto colectivo. En ese punto la comunidad es el lugar de entrenamiento y primer escalón para la *concientización*.

La ola de dictaduras que azota al Cono Sur en la década del '70 obligó al retraimiento de los grandes debates sobre la relación entre la academia y la política. En este período el método sufre un significativo retroceso expresado en la vuelta a los postulados funcionalistas propios de la época pre científica, con foco en el control moral e ideológico.

c- El giro comunitarista

Con la recuperación de la democracia, el MIC cobra un renovado protagonismo, en especial por el lugar que le asigna el Estado a las denominadas políticas sociales descentralizadas. Para Aquín (2002), los teóricos de la sociedad civil son representantes de la concepción comunitarista (con fuerte predicamento en los '80).

En este período se retoman contenidos reivindicativos bajo la forma de estrategias que articulan al Estado con las organizaciones sociales para el alcance de mejoras barriales (provisión de agua potable, infraestructura y equipamiento social), programas nutricionales y de cuidado infantil. Todos actuando en los umbrales de la reproducción primaria de las familias pobres.

La impronta neoliberal en el tratamiento de las políticas sociales recupera un debate sobre el orden social. Según Nogueira (1993), desprestigiada la noción de clase social, el debate se da entre dos posiciones básicas: la de los *individualistas* y la de los *comunitaristas*. La primera asociada a la idea de libertad y racionalidad, a la que suma justicia y solidaridad para superar la dicotomía entre libertad e igualdad. La segunda subraya el valor de la identidad, en el marco de la fragmentación, que se expresa en las solidaridades primarias e inmediatas sustentadas en lazos emocionales: el ámbito geográfico de vida o el grupo étnico que construye una noción organicista de la sociedad en la cual las pertenencias y los vínculos afectivos dan sentido al orden social. Esta perspectiva solo sirve para dar una visión muy reducida de las interacciones en las que participa el individuo.

Por su parte el individualismo resulta una estrategia defensiva de la intervención del Estado que no lo hace para privar de libertad, sino para responder a diversas demandas sociales.

Progresivamente se reemplaza la perspectiva reivindicativa por la perspectiva de ciudadanía sobre la base de derechos diferenciados (en la práctica), se apela al capital social (redes) como recurso adicional y mediación entre el individuo y el Estado. Las mediaciones desconcentran y redistribuyen la responsabilidad sobre el bienestar.

Así la tan mentada *participación comunitaria*, la ayuda mutua y la economía social pasaron a ser parte de las estrategias con que los programas descentralizados podían alcanzar sus metas sobre la base de la corresponsabilidad entre las organizaciones sociales y el Estado, principalmente municipal. Entonces a lo largo de veinte años, el MIC se consolida como método aunque pierde fuerza su potencial crítico. En este período la irrupción de los movimientos sociales interpela el orden comunitario y vuelve a poner en crisis la cohesión por proximidad física, habilitando la colectivización de los intereses comunes nuevamente amenazados, antes por la dictadura y luego por las reformas neoliberales en democracia.

Tanto el enfoque gerencial como la teoría del capital social ya desarrollados en este trabajo dieron el andamiaje para el giro comunitarista *aggiornado* con atributos novedosos que alejaban el componente político de la etapa anterior para ahora dimensionar la contención y la adaptación al ajuste y las restricciones.

En este periodo se retoma la noción clásica, que propone la idea de comunidad armónica y cohesionada bajo el principio del lazo social. Esta noción se contraponen a la visión de la comunidad como un campo de intereses en tensión, ya sea para la cooperación o para la confrontación según sea el capital (en el sentido de Bourdieu) y los actores en juego.

Castel (2005) y su visión de la *cuestión social* será otro autor con influencia en la asociación obligada que en este período se dió entre el método de abordaje comunitario y las políticas sociales descentralizadas. Es un período complejo y polémico que se debió transitar y de algún modo resistir la embestida gerencial que ponía en crisis

el componente político que siempre, por acción u omisión, tuvo el método en el ámbito académico e institucional. Sin embargo la articulación en redes y la progresiva consolidación de sus organizaciones también sentó experiencias que posibilitaron actuar en la crisis y habilitar nuevas demandas y estadios más disruptivos del orden establecido como es el caso de los movimientos sociales que a inicios de siglo irrumpieron tomando las calles, junto con otras expresiones organizadas sectoriales, que llegan desde los barrios pobres a cuestionar el orden, la falta de trabajo y la restricción del gasto público.

IV. ¿Cómo evoluciona el método bajo otros paradigmas?

La superación de la perspectiva e impronta neoliberal en el abordaje comunitario depende del modo en que se resignifique este abordaje, tanto desde los ámbitos académicos como principalmente desde la experiencia concreta de intervención. Atendiendo a los cambios de orientación política y económica “Giro a la Izquierda” que se experimentaron en varios países de América Latina bajo la lógica progresista, después de las crisis de inicio de siglo; nos preguntamos por cómo evolucionó el abordaje comunitario, ahora bajo la lógica de los derechos sociales. La consolidación de la categoría territorial por sobre la de comunidad y la aceptación de la pobreza como un campo especializado de la política social fue entre otros cambios del sistema que se consolidaron y desde los que se debe hacer la revisión crítica y sobre los que se debe pensar la actualización del enfoque para repolitizar su función. Al respecto avanzamos en el pensar en dar mayor centralidad a los componentes situacionales que siempre tuvo el MC, la politización que los signó en América Latina y las derivaciones y articulaciones intersectoriales que la misma genera en clave de integralidad.

El método de abordaje situacional. Una alternativa superadora

La perspectiva “situacional” de la planificación (Matus, 1975) llevada al campo de la intervención social, consiste en ponderar el

carácter político que adquiere la intervención social, particularmente la que busca abordar las necesidades sociales comunes y colectivizar soluciones para el conjunto de las personas afectadas en un contexto histórico y geográfico determinado; de ahí lo situacional. La expresión de lo situacional conlleva tanto a la perspectiva territorial como la dimensión política de la intervención³⁹.

Al respecto, destacamos la combinación del plano estructural y emergente que tiene la “situación”, así como el peso de la dimensión política inscrita en los actores que son los que pueden hacer las transformaciones⁴⁰. Los desarrollos del enfoque en materia de planificación social pueden ser resignificados según la particular expresión que tienen algunas problemáticas sociales, especialmente las que tienden a quedar relegadas y/o invisibilizadas, ya sea por su magnitud (no son masivas), o por su propia manifestación en la trama social —quedan diagnosticadas como parte o derivación de otro problema sobre el que sí se definen políticas—⁴¹.

El enfoque de “abordaje situacional” surge como propuesta al reconocer la persistencia de condiciones críticas de subsistencia para muchas familias —a pesar de los progresos en materia de activación de la economía y armado de una red de programas orientados a las familias más pobres—. El estudio del problema indicó la importancia del factor habitacional y de los canales de accesibilidad a los recursos, particularmente los materializados por redes e instituciones de proximidad (organizaciones, referentes políticos, maestros, trabajado-

39 Matus dice que la situación es donde está algo: ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación... de manera que la situación es condicionante del actor y de la acción en la construcción de la misma

40 Pichardo Muñiz (1993) hace aportes sustantivos en esa línea y sus textos constituyen una lectura obligada sobre el enfoque situacional de la planificación, con el cual el MAS busca trabajar a futuro convergencias entre planificación e intervención en torno a población en condiciones de pobreza crítica.

41 Es el caso de las políticas de transferencia monetaria que buscan apuntalar al hogar con ingresos, pero como los problemas de los hogares pobres son de diferente orden y gravedad, esos recursos pueden tener resultados muy restringidos, pues requieren intervención profesionalizadas hacia los sujetos, cambios de condiciones de la vivienda y su entorno y/o cambios institucionales que revean condiciones de accesibilidad que contengan a estas familias cuya relación con las instituciones es de alta dependencia.

res sociales). Como resultado del estudio de la pobreza persistente, se observó la importancia de revisar los supuestos del trabajo comunitario y ver en qué medida las políticas sociales territoriales articulan la dimensión familiar con la comunitaria, resultando los programas de abordaje integral una apuesta valiosa en ese sentido⁴².

El método en construcción que llamamos *Método de Abordaje Situacional* (MAS) hace referencia a un tipo de intervención que, si bien tiene como foco a las familias más pobres afectadas por múltiples condiciones deficitarias (física, económica, sanitaria, etc.), propone intervenir en dos planos; el de las familias y en las condiciones de contención y respuesta de su entorno inmediato. Es decir, en el plano colectivo de su vida cotidiana. Se trata de intervenciones oportunas y consensuadas, con posibilidades de seguimiento y conocimiento in situ de otros factores determinantes (sanitarios, habitacionales, educativos). La implementación de los proyectos tiene, por lo menos, tres tipos de modalidades que, generalmente, se pueden ver combinadas: intervención por demanda sobre la base de una oferta más o menos estandarizada; intervención planificada en un contexto más amplio e intervención mediada y/o derivada en terceros (ONG, organizaciones sociales, etc.).

Los aspectos constitutivos de este enfoque son tanto conceptuales como de procedimiento que consideran: a) el objeto y su complejidad, b. el conflicto de intereses como un elemento que motoriza los acuerdos sobre las agendas de intervención; c. la participación multiactoral articulada bajo diferentes formatos (mesas de gestión,

42 La condición de pobreza persistente, refiere a una condición de privación que se padece en el tiempo, afectando a mas de una generación del mismo grupo familiar y que supone déficit en uno o más planos de la vida cotidiana (alimentarias, habitacionales, sanitarias, educativas, etc.). En términos de su medición la condición se asimila a la de indigencia, pero esta categoría (centrada en la capacidad de ingresos del hogar) no refleja la complejidad de la situación, complejidad que explica el bajo impacto que pueden tener los programas sociales que solo actúan en clave de consumo y no atienden (a mediano y largo plazo) cuestiones estructurales (educación, salud y hábitat) que son las que mejor explican la reproducción del problema. Otro aspecto distintivo de este tipo de pobreza refiere a cómo la condición “crítica” en la que transcurre el ciclo de vida de los hogares conlleva a desarrollar altos niveles de adaptación a las condiciones adversas en que se desarrolla el ciclo de sobrevivencia de los miembros del hogar, conllevando a naturalizar los padecimientos. (Clemente, 2011)

grupos de trabajo, comisiones, etc.) y d. el anclaje territorial de las intervenciones sobre el fundamento de equipos base, con posibilidad de ampliarse según el problema que se aborde y sobre todo el carácter redistributivo de las intervenciones. Esto último medible en el cambio de condiciones que experimente la población tanto individual como de modo colectivo.

A continuación se hace un desglose de lo que entendemos como aspectos constitutivos de una perspectiva situacional, siempre sobre la base de aportes y proyectos desarrollados en los últimos años en el marco de un amplio despliegue de iniciativas que tienen en común la territorialidad de la intervención y la participación como un recurso. Todos aspectos constitutivos del método que se combinan con procedimientos específicos según las particularidades del tipo de prestación y condiciones de la población destinataria. Estos aspectos son: a. La integralidad como búsqueda, b. La centralidad del territorio, c. El carácter participativo del enfoque y las intervenciones. A continuación se hace una breve descripción de estos aspectos que son orientadores (no prescriptivos) y que de su definición final depende la consolidación del método como tal.

La integralidad como enfoque

La superación de la perspectiva e impronta neoliberal en el abordaje comunitario depende del modo en que se resignifique este abordaje, tanto desde los ámbitos académicos como principalmente desde la experiencia concreta de intervención. El estudio comparado de los proyectos implementados bajo la lógica de la integralidad, aunque puntuales (equipamientos, saneamientos, emprendimientos productivos, campañas sanitarias, etc.) tienen en común la búsqueda de conexiones entre lo micro y lo macrosocial, así como producir accesibilidad entre los sujetos (individuales y colectivos) y los recursos de la política social (universales y focalizados).

Como punto de partida hacia una síntesis entre la *integralidad* como atributo y lo *situacional* como método, es necesario dar una definición de los Programas de Abordaje Integral. Al respecto, deci-

mos que se trata de una línea de intervención público-estatal que busca captar la complejidad de la cuestión social al momento de postular e instrumentar una transformación destinada a “mejorar la vida cotidiana” de los sectores populares en la dimensión colectiva en la que esta transcurre⁴³.

Para diferenciar experiencias que se impulsaron desde una perspectiva incremental de aquellas que también hablan de integralidad pero responden a una visión reduccionista de la política social⁴⁴, es que postulamos que el carácter “integral” se debería reconocer tanto por la materialización intersectorial de las soluciones —tener algún efecto redistributivo tangible (servicios, nuevas prestaciones, mejoras habitacionales, mayor accesibilidad a los recursos del Estado, etc.)— como principalmente por el consenso multisectorial con que las mismas se conciben.

Entendemos que los programas en cuestión brindan claves para alimentar la definición del método de abordaje situacional y así superar el carácter misceláneo que puede tener la integralidad como concepto. Si el foco está puesto en el carácter redistributivo con que se conciben las acciones, es en el objetivo y sustento teórico-metodológico que se define el método. Lo integral es un propósito que puede o no contribuir a que un proceso redistributivo se materialice de modo adecuado, atendiendo a las múltiples dimensiones y déficit agregados que presenta la situación de las familias más pobres y su entorno.

La centralidad del territorio

Lo territorial como nominación y como enfoque se utiliza muchas veces en reemplazo y/o sinónimo de lo comunitario. Lo territorial como categoría adquiere centralidad en su aplicación a la cuestión

43 Se trata de una definición descriptiva que toma observaciones del caso Argentino (Programa AHÍ (2011-2015) , y analiza el desempeño del programa, así como la visión de sus ejecutores. (Clemente, 2017)

44 El reduccionismo es una visión de la política social que pondera los componentes de la ayuda social y brinda soluciones temporarias bajo la óptica de los mínimos sociales, aun ante problemas que requieren un tratamiento universalizado y a largo plazo.

urbana porque permite interpretar y contener fenómenos sociales de diferente orden. Se trata de problemáticas cuya interpretación y abordaje exceden el enfoque tradicional de la comunidad como un espacio de encuentro e integración delimitado por fronteras físicas e intereses en común. La irrupción de los movimientos sociales (derechos humanos, piqueteros) y el creciente protagonismo de los municipios como productores de política social contribuyeron a cuestionar la idea del abordaje comunitario como vector de transformación per se. Contribuye a su cuestionamiento la caída del paradigma desarrollista de la participación comunitaria como escalón al desarrollo, y en la historia reciente la caída de los postulados libertarios de la educación popular que dieron renovado sustento al método de intervención comunitaria, pero que luego fueron desnaturalizados y tomados solo en su forma por las democracias “vulneradas” que para el capítulo de política social, utilizaron los principios de la organización comunitaria como un medio de funcionalizar con los sectores más pobres su hipótesis de cogestión de los programas de “alivio” a la pobreza.

El enfoque situacional toma la mejor expresión del método de trabajo comunitario, así como su acervo tecnológico (diagnósticos, planificación participativa, trabajo con grupos y en redes), a la vez de ponderar su componente político y llevar la hipótesis organizativa más allá de lo que afecta a los grupos de modo particular.

El carácter participativo del enfoque⁴⁵

Las reformas neoliberales capitalizaron las estrategias de “proximidad” en los programas sociales y propiciaron lo que llamamos una participación regulada, en el sentido de una participación cuyos límites están puestos de antemano y busca la validación de una decisión ya tomada para a lo sumo terminar de delinearla (Clemente, 2010) 46.

45 Para ampliar la perspectiva de la autora sobre el tema de participación ver: La participación como enfoque de intervención social. En Adriana Rofinan (2016)

46 Llamamos estrategias de proximidad a un conjunto de procedimientos que se desarrollan como parte del acervo del trabajo comunitario tanto en calve de investigación, como de intervención.

De ahí la importancia de revisar de modo crítico la concepción desde la que se define una política participativa.

Las ciencias sociales tienen un amplio acervo para intervenir desde metodologías de *implicación*, tales como la investigación participativa, la planificación participativa, procedimientos diagnósticos e instrumentos para la gestión asociada al control y la auditoría social. Al respecto, planteamos que todos esos procedimientos son válidos, pero que su utilidad debe ser analizada según el caso y contexto de aplicación. Esto equivale a decir que lo participativo de una intervención no es un fin en sí mismo y que la aplicación de procedimientos y técnicas no conllevan resultados per se. Es el tipo de transferencia (bienes y consumos, tangibles e intangibles) lo que define su impacto, resultando la participación parte del mismo. En tal sentido, destacamos la vigencia de las modalidades multiactorales, las mesas de gestión para el seguimiento de proyectos, la planificación como un instrumento ordenador de los acuerdos y de las conexiones entre las políticas nacionales y subnacionales y la escala micro social. El tipo de recurso y el contexto va a determinar la mejor estrategia de cooperación.

A modo de enunciados presentamos esas nociones que refieren a cómo se expresa a nivel del diseño el componente participativo de una política pública en cuanto al *sentido*, la *temporalidad*, el *potencial* y el *factor crítico* (Clemente, 2016).

En cuanto al *sentido*, estamos aludiendo a que el hecho participativo debe ser visto como un “vehículo para” la relación entre interés y resultado que debe estar visto, aunque sea de modo tentativo, por los actores sociales implicados. A su vez la identificación anticipada del o los intereses introduce la idea de que el conflicto es parte inherente al proceso que tiene como foco la participación social y que su procesamiento es fuente de motivación para que los actores se sientan interpelados y quieran participar.

La *temporalidad*, como es de suponer, remite a la expresión en el tiempo del hecho participativo. Al respecto debemos acordar que hay ciclos y que los procesos no son lineales. En tal sentido, cómo se prevén las convocatorias, cómo se establecen los mecanis-

mos de adscripción en el tiempo, la renovación de los referentes y otros instrumentos que contemplen el desgaste e inestabilidad de la participación cuando no median mecanismos más institucionalizados para sostenerla, deben ser parte de la previsión que una política con enfoque participativo debe prever como el hecho de entender a la participación en general y comunitaria en particular, como un proceso cíclico de los actores sociales y políticos, centrado en olas de interés que varían y proponen diferentes alianzas e intensidades

El *potencial* refiere a cómo en el diseño se prevén gradientes y esquemas que permitan alguna construcción a modo de encadenamiento, que posibilite avanzar y entusiasmar en el tiempo. Una política sectorial debe estar preparada para ampliar su campo y en caso de que se den las condiciones, articular y propiciar uno o más escenarios de trabajo conjunto, aun perdiendo parte del poder que significa ser para los pobladores el principal interlocutor. La realidad indica que la articulación y complementariedad entre políticas sectoriales que no se prevé desde los niveles decisorios, se resuelve de modo fragmentado e incompleto por parte de los beneficiarios que deben moverse (de modo individual y/o colectivo) en los circuitos burocráticos administrativos bajo reglas diferentes y con resultados azarosos.

Finalmente estaría lo que llamamos *factor crítico*, que hace a la necesaria politización que debe comprender una propuesta participativa, en el sentido que los sujetos vean como necesaria la problematización, el debate y la acción sobre las causas y transformación de los problemas que los convocan y justifican su acción conjunta. Definitivamente es en este último factor que una política participativa se diferencia de otras propuestas, que también bajo la lógica de los derechos, cuando no se politiza el proceso pueden alimentar una relación clientelar en el sentido literal de esta palabra.

Como parte de los aspectos instrumentales a tener en cuenta, es necesario decir que no todos los programas barriales admiten un enfoque participativo en todas sus etapas. Esta afirmación es parte de lo que planeamos como método de abordaje situacional. Al respecto, la temática, la población objetivo, el grado de urgencia del problema

que se atiende, el tipo de recurso en juego son cuestiones que hacen a ese tipo de decisión en un proyecto social. De más está decir que una política participativa supone también un involucramiento adicional por parte de quienes (profesionales, técnicos, operadores) asumen su instrumentación, en tal sentido la capacitación y formación técnico política de los profesionales es una condición para el diseño de una política participativa.

Conclusiones

Roto el pacto de la meta del pleno empleo y aceptado por los actores (políticos, sociales y sindicales), la ayuda social se expande de modo dominante dentro del sistema de protección social bajo diferentes modalidades, anclajes e intensidades. La consolidación de un campo emergente con foco en una versión aggiornada de la tradicional asistencia social supone otro tipo de institucionalidad (gerencial), hiper profesionalizadas en los niveles centrales y desprofesionalizada a nivel de la ejecución.

Las políticas asistenciales pasan a ser un campo con renovada centralidad, que a pesar de su baja incidencia presupuestaria logrará superar la etapa de los ajustes e instalar nuevas institucionalidades. Parte de su éxito fue bajar costos profesionales, a partir de utilizar recursos del enfoque de la promoción social y la tradición comunitarista que justifica el enfoque de corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones sociales.

El *neosistencialismo* será un enfoque que ensayará sincretismo entre la más tradicional asistencia social, como sistema de prácticas y prestaciones derivadas de las fracturas de un mercado de trabajo precarizado, pero altamente integrador; la intervención benéfica de tradición eclesial y/o filantrópica, con estrategias que bajo el paradigma crítico desarrolló por un lado la educación popular y por otro la gerencia social como clave de eficacia de la acción institucional. Una suerte de síntesis ecléctica entre lo tradicional, lo alternativo cuyas indefiniciones y zonas grises resultaron funcionales al ajuste y el cambio de concepción sobre el bienestar y la función estatal en su provisión.

El contexto político y económico actual y el “giro a la derecha” que domina el escenario en los países de América Latina que habían experimentado modelos redistributivos, significa un retroceso en el debate sobre la función de la política social como herramienta de la movilidad social ascendente. Es tarea de los especialistas y profesionales enrolados en la perspectiva redistributiva dar cuenta de los costos sociales que representa la interrupción de procesos orientados a reducir las brechas de la desigualdad.

El desafío de la apuesta territorial es recuperar el carácter político y redistributivo que diferenció la mejor tradición comunitarista de su adaptación neoliberal, en ese sentido el enfoque situacional como enfoque en construcción es una propuesta a consideración de la comunidad académica y profesional para su progresivo desarrollo, aun en condiciones adversas como la que hoy atraviesan la mayoría de los países de la región.

Referencias

- Alayón, N. (2008). Asistencia y asistencialismo: ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?. Lumen-Hvmanitas, Grupo Editorial Lumen.
- Aquín, N.y otros. (2002). La sociedad civil y la construcción de ciudadanía. *Revista Margen* (25).
- Arias, A. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Carballeda, A. (2000). *Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad*. La Plata, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Castel, R. (1998). *La gestión del riesgo social*. Madrid, España: Anagrama.
- Castel, R. (2005). El aumento de la incertidumbre. En R. Castel, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Clemente, A. (2007). Participación en las políticas sociales y cuestión social. En A.
- Clemente, *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*. Buenos Aires, Argentina: PNUD/MDS.
- Clemente, A. (2014). La pobreza como categoría de análisis e intervención. En A. Clemente, *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Clemente, A. (2016). El abordaje integral como paradigma de la política social. Hacia un enfoque situacional del abordaje de la pobreza. Ed. Espacio
- Clemente, A. (2018). Intervención social, pobreza y territorio. Una revisión crítica. En Intervención Social. Beatriz Aguirre Pasten (editora). Ediciones Universidad de Santo Tomás.
- Danani, C. (2010). En programa de Maestria en Intervencion Social. FCSs/UBA. Mimeo
- Germani, G. (1969). Sociología de la modernización. *Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

- Guerra, P. (2000). Comunitarismo en América Latina.). En webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vMslsX8c0wJ:https://conectarural.org/sitio/sites/default/files/documentos
- Habermas, J. (1995). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores.
- Jelin, E. (2010). *Pan y Afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- MATUS, Carlos (1978). Citado por Muñiz, Pichardo. Planificación y Programación social. Editorial Humanitas. BsAs.
- Müller, A. (2002). “Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina”. En *Cuaderno del CEPED N° 6*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas/FCE/UBA. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/cuad%206/cuaderno6.pdf>
- Kliksberg, B. (2000). Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*.
- Lera, C. (2015). *Intervenciones profesionales y dimensión asistencial. Problematicaciones urgentes desde el Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina: EDUNER.
- Parsons, T. (1981). En J. Almaraz, *La teoría sociológica de Talcott Parsons*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rozas Pegaza, M. (2003) *La intervención profesional en la relación con la cuestión social*. Ed. Espacio.

Aportes para un abordaje integral de la pobreza persistente⁴⁷

Por María Claudia Belziti, Bibiana A. Travi, Mariano Fontela, Jorge Gustavo Torres, María Victoria Sverdlick y Rocío Brandariz⁴⁸

Las causas que originan de la acción de las instituciones públicas y condicionan su eficacia con frecuencia son problemas sociales complejos donde interactúan múltiples dimensiones. Eso hace necesario avanzar en la producción de conocimientos que permitan cimentar abordajes que se funden en dos cuestiones: la intersectorialidad de las políticas públicas y la integralidad de las protecciones sociales. Ambas habilitan la pertinencia de investigaciones empíricas para identificar logros y obstáculos para concebir integral e intersectorialmente las políticas sociales orientadas a hogares con “pobreza persistente” (Clemente, 2014) y que aporten insumos para el diseño e implementación de reformas para readecuar los dispositivos de intervención de las instituciones (Belziti, Sverdlick y Brandariz, 2015). En este capítulo el énfasis está centrado en el “último eslabón” de las políticas sociales: las estrategias de intervención y abordaje con sujetos y familias. Sus fuentes principales son entrevistas a investigadores, funcionarios y profesionales que trabajan en instituciones estatales y a personas que integran hogares con pobreza persistente, quienes permitieron identificar seis posibles prioridades para incrementar la eficacia de las instituciones estatales para abordar la “pobreza persistente”, cuya validez fue evaluada durante el trabajo de campo: derecho a la asistencia social; jerarquización de profesionales; asistencia personalizada y continua; capacitación específica y desarrollo de

47 Este capítulo fue elaborado en base al informe final del proyecto de investigación “Aportes para el diseño y ejecución de estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente” dirigido por Travi y Belziti, y ejecutado en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno, que fue seleccionado y subsidiado en el marco de la Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la UNM. Distintos avances de este trabajo fueron presentado en el primer y tercer encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES, a cargo de Claudia Belziti y Mariano Fontela.

48 Docentes de la Licenciatura en Trabajo Social, Universidad Nacional de Moreno

redes de servicios accesorios y de apoyo; protocolización detallada; prevención de formas de padecimiento evitable provocado por las propias instituciones o servicios estatales.

Pobreza persistente

Podría definirse la *pobreza persistente* estrictamente como una condición de los hogares que se encuentran en situación de pobreza material durante más de una década, lo que supone asumir que no se trata de un estado temporario causado por una crisis puntual. Sin embargo, una concepción más adecuada a los fines de formular políticas y diseñar estrategias de intervención profesional puede incluir en la definición de pobreza persistente –como segunda condición– que las personas que integran los hogares que la padecen sufran otro tipo de problemas que obstaculizan sus posibilidades de superar esa situación, entre otros: enfermedades crónicas, adicciones, problemas de salud mental, baja calificación laboral, falta de “redes de apoyo”, vínculos familiares o barriales conflictivos, falta de documentos de identidad, dificultades para reclamar por derechos, o algún integrante del grupo familiar en conflicto con la ley penal. Esto supone comprender en el concepto problemas no estrictamente económicos que se potencian en contextos de pobreza y que interactúan con dimensiones culturales y sociales que se traducen en las trayectorias de los hogares (Carballeda, 2012; Mora Salas y Oliveira, 2014), lo que permite analizar criterios integrales de intervención en procesos de subjetivación (Murillo, 2008).

El enfoque que aquí se ha asumido para investigar este tipo de problemas no se centra en las características de los hogares, sino en la efectividad de las instituciones y las intervenciones profesionales. Esto permite destacar tensiones existentes para cumplir con la legislación vigente en los programas institucionales. Para las personas que integran hogares con pobreza persistente se suelen presentar dificultades en sus trayectorias institucionales, en la accesibilidad o la continuidad de los servicios ofrecidos, o en los resultados esperados de la acción de las intervenciones (Carballeda, 2013). Algunas insti-

tuciones estatales siguen con frecuencia mandatos que las habitan a trabajar con “cuadros agudos”, de pronta resolución, pero no con problemas causados por rasgos socioculturales que no pueden ser modificados en pocos minutos de intervención profesional. Esto no solamente ocurre en los establecimientos de salud, sino también en otros servicios, tales como los de asistencia a víctimas de violencia. Este problema se podría explicar por el influjo de una ideología que desaprueba la asistencia de largo plazo, pero también por las dificultades que el Estado tiene para adecuar y orientar sus acciones y procedimientos a sujetos con carencias o padecimientos de extensa duración.

Intersectorialidad y abordaje integral

Existen tres aspectos fundamentales en la forma en que las instituciones abordan situaciones de pobreza persistente: cómo se accede a los servicios o programas; cómo resulta el tránsito por la institución; y cómo se resuelve cuando deben articular dos o más sectores por la multidimensionalidad del problema. Estas cuestiones son centrales debido a la frecuente necesidad de que intervengan dos o más organismos estatales, y por las tensiones de paradigmas que aparecen en la actualidad entre el enfoque tutelar y el de derechos, tanto en las instituciones especializadas como en los servicios locales.

La intersectorialidad puede ser definida como la colaboración no jerárquica entre distintos sectores —estatales o no— para la solución de problemas que tienen múltiples causas y sobre los cuales ningún sector gubernamental tiene control completo. Su principal fundamento técnico consiste en que permite compartir recursos y experiencias propios de cada sector (Cunill Grau, 2005). La fragmentación es uno de los rasgos característicos de los “estados capitalistas periféricos”, debido a que las políticas públicas suelen estar poco integradas entre sí, especialmente las económicas y las sociales (Ilari, 2015), y refleja una frecuente falta de coordinación horizontal entre áreas, programas o servicios en todos los niveles estatales.

En los últimos años han surgido propuestas de conformación de “redes integrales de protección social de derechos” (Agosto, 2014),

mediante algunos instrumentos: sistemas únicos de información, pagos, identificación y selección de destinatarios; sistemas de monitoreo y evaluación periódicos; acceso descentralizado a distintas prestaciones; acompañamiento de las familias más vulnerables a través de equipos específicos (Agosto y Schilman, 2015).

El vínculo entre pobreza persistente e intersectorialidad justifica la necesidad de interrogar los sentidos que se despliegan entre los profesionales respecto de la pobreza persistente, y en esto también intervienen no sólo los colectivos profesionales y los esquemas de formación y capacitación específica, sino también los programas institucionales (Dubet, 2006). Varios estudios dan cuenta de que si bien la formación profesional es consistente de manera individual, en el momento de construir acuerdos dirigidos hacia una misma estrategia se suelen fragmentar los procedimientos (Arias, 2012; Aenlle, 2013).

Por otra parte, si se entiende por eficacia de una política pública a la relación entre los objetivos planteados y los resultados observables, la relevancia de su análisis se explica porque con frecuencia la institucionalidad se construye en organismos donde conviven marcos normativos y procedimientos que a menudo no se ajustan a la realidad. Gabriel Kessler y Denis Merklen (2013) describen incluso procesos de desinstitucionalización al fracturarse los sistemas de protección social. Para atender situaciones de pobreza persistente se requieren estructuras institucionales consistentes que permitan construir subjetividades estables, lo que requiere la participación y la coordinación de varios sectores. Esa consistencia está en crisis a causa —entre otras cuestiones— del desmadejamiento de los procedimientos, de la inadecuada asignación de incentivos salariales o de la trayectoria laboral inestable de buena parte de los propios profesionales que intervienen (Clemente, 2012). Esto supone además incorporar la noción de “violencia institucional”, que a veces incluso involucra situaciones de crueldad (Ulloa, 2011).

Política social integral

En la bibliografía académica hay relativo acuerdo respecto a que una política social integral tiene, entre otras, las siguientes características: territorialidad; interdisciplina en la formulación y en la ejecución; intersectorialidad entre distintos niveles y áreas del Estado, y con organizaciones de la sociedad civil; simultaneidad en la ejecución de las acciones; continuidad en el tiempo; sinergia en el uso de recursos y en la consecución progresiva de resultados. Otros trabajos destacan que la integralidad de la política social requiere además que se complementen cuatro componentes: protección social, promoción social, regulaciones y “políticas sectoriales”. La *protección social* combina un conjunto determinado de políticas que tienen el fin de asegurar a todas las personas y en forma continua un umbral mínimo de bienestar, identificando necesidades no cubiertas y nudos críticos de la oferta, y asegurando el acceso a bienes o servicios, la cobertura, la continuidad y la calidad (Cecchini y Martínez, 2011). La *promoción social* involucra las políticas e intervenciones relacionadas con la ampliación de capacidades de las personas, de las organizaciones y de las comunidades, o con el desarrollo del contexto en que dichas capacidades pueden efectivamente desplegarse. Por su parte, las *regulaciones* involucran normas legales, valores, esquemas cognitivos y procesos propios de las organizaciones estatales o comunitarias, así como leyes y demás normas que regulan la interacción entre particulares. Esto supone incluir en el análisis no solamente las “normas formales” y explícitas, sino también las informales, que suelen tener incluso mayor estabilidad en el tiempo que las primeras. Por último, las *políticas sectoriales* (salud, educación, vivienda, etcétera) tienen como objetivo inmediato la provisión de recursos y el acceso a bienes y servicios especializados necesarios para el desarrollo humano.

Asimismo, la revisión de análisis académicos de experiencias de implementación de políticas en América Latina permite resumir que para que la integralidad de la política social sea efectiva se tienen en cuenta varias condiciones adicionales: a) una *planificación* que adecue y combine la universalidad que exige la garantía de los derechos

sociales con la *protocolización* y la *focalización* para situaciones específicas, los sistemas de *discriminación positiva* y las *acciones flexibles* en el nivel local, especialmente ante situaciones donde se presentan varios problemas simultáneos; b) el desarrollo de estrategias y la determinación de *unidades de intervención* sobre la base de la heterogeneidad de la población y la atención diferenciada de trayectorias y situaciones particulares; c) la *coherencia* entre políticas de corto, mediano y largo plazo; d) la combinación de políticas de *redistribución, reconocimiento y representación* (Fraser, 2008); e) la concepción integral de los sujetos mediante la intervención sobre aspectos materiales y simbólicos, los factores socioeconómicos y demográficos y los psicológicos, sociales y culturales, lo que supone involucrar valores y expectativas, y no solamente el bienestar; f) la armonía, la equidad, el respeto y la dignidad de la vida en comunidad, la persistencia de las culturas, la vida espiritual y la satisfacción de necesidades en equilibrio con la naturaleza, conceptos resumidos en el ideal del *buen vivir*; g) la *combinación de estrategias* de intervención individuales, familiares, grupales, comunitarias e institucionales; h) la perspectiva de género, una política de cuidados y el abordaje de la “feminización de la pobreza”; y i) la *simultaneidad* de los perfiles preventivos, promocionales y asistenciales.

Otro aspecto en el que los enfoques académicos hacen énfasis respecto a la integralidad de la política social es la necesidad de realizar *diagnósticos* sociales que incluyan, además de los aspectos socioeconómicos y demográficos, los psicológicos y culturales, de manera que permitan: a) caracterizar las poblaciones en situación de desafiliación y vulnerabilidad; b) analizar factores y conductas de riesgo que producen situaciones de pobreza y su persistencia, especialmente respecto a las situaciones en que ellas se combinan y se potencian; c) establecer prioridades, tanto respecto a las acciones como a su simultaneidad y continuidad; d) identificar demanda oculta, no cubierta y nudos de oferta crítica; e) relevar las capacidades, los recursos y los aspectos que inciden positivamente en las posibilidades de contrarrestar o solucionar las situaciones identificadas, incluyendo los recursos que individuos, familias y comunidades poseen para protegerse y acceder a mejores condiciones de vida.

Por último, si bien no hay suficiente acuerdo al respecto entre los diferentes enfoques académicos y políticos, corresponde destacar que algunas corrientes teóricas ponen énfasis en otras *tres condiciones externas* para la integralidad de las políticas sociales: a) la *descentralización* en los municipios de la formulación, la administración de recursos y la ejecución de políticas sociales (Goma y Jordana, 2004; Cabrero, 2007); b) la *participación* de la sociedad civil y de los destinatarios en todo el ciclo de las políticas sociales, incluyendo el diagnóstico y la planificación (Navarro, 2013); y c) la *colaboración continua* en las decisiones y en las evaluaciones de todos los actores estatales implicados en las distintas etapas de las políticas (Cunill Grau, 2009, 2013).

En cuanto a la *territorialidad* como condición para la integralidad de las políticas sociales, puede considerársela como una de las formas en que se procura superar la fragmentación de las políticas sociales, complementando los diversos problemas y las diferentes dimensiones que constituyen su objeto (Hamzaoui, 2005). Las políticas sociales territoriales no solamente se articulan en los espacios donde viven las personas pobres, sino que pueden conducir a la consolidación de identidades y ámbitos de organización, de luchas por una redistribución de las relaciones de poder y de constitución de un pueblo soberano a partir de la consolidación de organizaciones políticas y sociales.

Prioridades para abordajes integrales frente a la pobreza persistente

Las referencias previas habilitan a sintetizar los desafíos de la integralidad del abordaje de la pobreza persistente a partir de la identificación de seis prioridades para incrementar la eficacia de las instituciones estatales: a) *derecho a la asistencia social profesional*: incluye, entre otras cuestiones, una *clarificación de las responsabilidades* entre distintos niveles y áreas del Estado —para que cada ciudadano sepa claramente si debe peticionar asistencia al Estado nacional, provincial o municipal, y a qué ministerio o secretaría específica—, una *reglamentación* específica acerca de las prestaciones que implican los derechos que además sea *de conocimiento público* —que los ciudadanos

sepan claramente a qué tienen derecho y a qué no, y con qué requisitos—, y garantías para la accesibilidad que permitan una atención a todos, en lugares y horarios acordes a la demanda; b) *jerarquización de profesionales* que trabajan en el “último eslabón” de las políticas sociales, incluyendo trabajadores sociales, psicólogos, médicos, auxiliares, docentes, etcétera: consolidación y aseguramiento de incentivos salariales reales con antigüedad y estabilidad laboral, y premios por presentismo y permanencia en la función; c) *asistencia personalizada y continua* para evitar los contactos esporádicos o discontinuos y la “caza de beneficios”, con bases de datos que incluyan información útil sobre las intervenciones y equipos suficientes para consultarlas y actualizarlas, y con población nominada asignada a profesionales identificados y accesibles cuando corresponda por la complejidad de la situación; d) *capacitación específica* de profesionales ante situaciones complejas y desarrollo de redes de servicios accesorios y de apoyo, para que puedan tomar decisiones inmediatas en casos especiales, pero a la vez ser supervisados o consultar ante circunstancias que excedan sus recursos; e) *protocolización* de las intervenciones profesionales y las derivaciones entre servicios, incorporando una *planificación de los recursos* insumidos para poder garantizar derechos sociales dando cobertura real, continua, universal y sin variaciones en la disponibilidad de recursos, en todos los bienes y servicios protocolizados; f) prevención de formas de *padecimiento evitable* provocado por las propias instituciones o servicios estatales.

La investigación realizada permitió evaluar la pertinencia de tales prioridades. En primer lugar, a los funcionarios y profesionales se les solicitó su opinión acerca de cuáles consideran que son los *principales factores que explican la eficacia o ineficacia de las políticas para resolver las situaciones de pobreza persistente*.

Factores explicativos de la eficacia de las políticas sociales

Algunas de las respuestas resaltan cuestiones referidas al diseño de las políticas, señalando la importancia de la *combinación de las estrategias de corto plazo con las de mediano y largo plazo*, para permitir una mayor

continuidad en el tiempo de las políticas, a lo que debe sumarse la necesidad de realizar un *seguimiento continuo de los equipos* que sostienen las políticas “con su cuerpo”. Otras respuestas destacan la necesidad de vincular la planificación con la selección de los *actores* que ejecutan las políticas: “deben elegirse bien los actores para llevarla adelante, que tienen que tener al menos dos características: *saber* lo que hacen y tener *convicción y amor* por lo que hacen”. A la vez, la *participación en los espacios de redes de los barrios* hace que los referentes conozcan a los profesionales que trabajan en las políticas y que éstos puedan potenciar su eficacia contando con los recursos locales. Las redes pueden generar sinergia entre el Estado, los equipos barriales y las organizaciones territoriales. Ello supone involucrar como factor explicativo de la eficacia a la *comunicación*: “tienen que saber qué estamos pensando para ellos”.

Otros entrevistados afirman que la eficacia de las políticas orientadas a la pobreza persistente depende de que el diseño permita combinar los aspectos técnicos de la gestión con las cuestiones referidas a la construcción de poder político en el territorio: “*lo técnico y lo político* tiene que ir de la mano, no tienen que ser dos cosas separadas. Eso genera desencuentros, porque muchos trabajadores sociales dicen que vienen a trabajar y nada más”. Varios entrevistados entienden que la eficacia de una política pública depende en parte de que el trabajador comprenda claramente cuál es su *objetivo*, partiendo de indicadores de base, conociendo el escenario y el perfil poblacional, revisando los diagnósticos y buscando indicadores locales que den cuenta de la realidad. Ello además obliga a combinar una mayor *institucionalización* de las prácticas con una razonable *flexibilidad* en los modelos de gestión, porque “hay tiempos que los marca el territorio”. Por otro lado, se requiere “claridad organizacional”, especialmente respecto a las incumbencias de cada organización, evitando que las distintas áreas de gobierno segmenten al sujeto en lugar de verlo como integralmente. Ello en parte podría deberse a una mala formulación de los objetivos de ciertas políticas, que se concentran más en “ver quién le da más a la gente que en cómo le cambian la vida”.

Por otra parte, algunas de las respuestas relevadas en el trabajo de campo exponen que un factor clave de la eficacia está en la *política de recursos humanos*. En particular, además de la evidente escasez de profesionales en casi todos los ámbitos de las políticas orientadas a la superación de la pobreza, se señala la necesidad de orientar los incentivos para que los mejores recursos estén en el territorio y trabajen directamente con la población, los actores locales y las instituciones, y a la vez para suscitar estabilidad laboral en los equipos de trabajo. Algunos entrevistados también señalan la necesidad de comprender que los profesionales por sí mismos no modifican la realidad concreta de un barrio: deben estar distribuidos de forma distinta según cuál sea la situación, pensando los problemas a partir de lo que están viviendo los hogares con pobreza persistente, ya que estas situaciones “requieren de un trabajo artesanal situado en el territorio”. Además de *incentivos*, se menciona la necesidad de realizar *capacitaciones y supervisiones* de manera periódica, de asignar mayores recursos para los *profesionales de apoyo* que asistan a los que se encuentran en el territorio, y de evitar las intervenciones unipersonales en los casos de mayor complejidad.

En cuanto a los factores que explican la ineficacia, varios entrevistados señalan de diferentes maneras los problemas que genera la *desarticulación* entre las acciones del Estado en un mismo territorio, y entre las del Estado y otras instituciones: “se instalan los programas, pero desde el Estado no se acompañan los procesos de construcción de esos programas en el territorio”. El efecto es una menor eficacia institucional, porque se complementa con una referencia personal ineludible: “una política social que atiende en forma directa y que no se relaciona, ni interactúa, ni entrama en la red comunitaria donde la persona está, no es eficaz. Porque en general las personas tienen que ligar, y las que no lo están es muy difícil que salgan. La relación que más frecuentemente se genera es de dependencia”.

A la vez, la falta de articulación se origina en cierta *rigidez institucional* inadecuada para el tratamiento de situaciones complejas: “por lo general las instituciones son rígidas. La articulación supone poner en juego las distintas competencias para dar una resolución concreta a determinados problemas. En la práctica no pasa eso, y la articula-

ción depende de quién la plantea: la gente se tiene que acomodar a la lógica de las instituciones”. Pero esa rigidez también se vincula a la existencia de programas “enlatados” que no se adecúan ante las diferencias barriales o regionales.

En la visión de los entrevistados, otro factor explicativo de la ineficacia está vinculado a los procesos de toma de decisiones en el Estado: “a veces es *muy apurada la toma de decisiones* para llevar a cabo una política. Y en el apuro por resolver puede haber un mal diagnóstico, no tomarse en cuenta alguna variable, o un mal diseño”. También los entrevistados destacan que la articulación obliga a compatibilizar modelos institucionales muy diferentes: “los diseños no se conciben con los procedimientos que tenemos en el nivel municipal, ni con los recursos humanos”. Ello suele ocurrir porque no hay suficiente *vinculación entre quienes diseñan y quienes ejecutan la política*. Esa falta de conjunción se agrava porque los tiempos se desacoplan: “las dificultades más serias provienen de la diferencia entre los tiempos institucionales y los tiempos territoriales. Algunas lógicas institucionales generan tensiones porque no conciben que el abordaje sobre la pobreza siempre es con otros. Hay muchos recursos que hacen lo mismo y pocos que piensan el circuito integral. Por una parte hay puntos de superposición en las tareas y, por otra, agujeros negros en la atención”.

Integralidad y eficacia de la política social

Las seis dimensiones que componen una concepción integral de la política social –desarrolladas en este capítulo– fueron expuestas a la consideración de los profesionales y técnicos entrevistados. La mayor parte de las respuestas coincidieron con los postulados ya detallados arriba, aunque algunos entrevistados señalaron algunas dimensiones o características más.

En primer lugar, se señala la necesidad de un enfoque que abarque la complejidad, no solamente en el diseño de las políticas, sino también en la intervención profesional: “la persona no es violencia de género. Si no tengo una *mirada compleja y completa de la persona*,

hago una intervención paliativa”. También la integralidad supone combinar la asistencia social y la promoción, haciendo incluso “asistencias desde una perspectiva promocional”. La falta de visión sobre este tema lleva muchas veces a que se ocupen los puestos sin una perspectiva promocional: “ponen a cualquiera en ese lugar, que solamente administre los recursos y no piense más que en eso”.

Otra dimensión fundamental de la integralidad reside en la necesidad de *compatibilizar los diseños de las políticas con las intervenciones en el territorio*, en parte debido a que algunos municipios no cambiaron suficientemente sus enfoques focalizados a partir de la masividad que asumieron algunas políticas sociales nacionales o provinciales, y por la mirada profesional sectorizada: “hay que volver a pensar el rol de los actores y sus intereses para actuar con esos núcleos de persistencia de pobreza. A esos núcleos los ha atravesado una subjetividad que no tiene que ver solamente con los recursos, sino también con la trayectoria de vida. Hay una subjetividad que está instalada, y por más recursos que se distribuyan, por más tarjetas que se entreguen, falta una transversalidad, porque esa subjetividad no se rompe con políticas que no contemplen a otros actores barriales, comunitarios o profesionales que puedan ir armándola hacia otro lugar”.

La integralidad supone además desarrollar y articular “*segundas líneas*” que asistan y garanticen la continuidad de la asistencia luego de la “primera escucha”. Eso implica también “poder escuchar voces diferentes para poder pensar cosas en conjunto”. Esas voces no son únicamente las de los diferentes actores públicos y comunitarios, sino también las de los propios demandantes de asistencia: “a veces el punto de entrada del sujeto no es el mismo que el de quienes se vinculan con él, muchas veces ni siquiera es el campo específico que trabajamos”. Por eso resulta determinante incorporar la manera en que los sujetos plantean sus problemas, en lugar de analizar las situaciones únicamente a partir de los recursos disponibles.

Asimismo, los entrevistados, si bien señalan la importancia de que exista suficiente flexibilidad en los diseños de las políticas para que los profesionales puedan tomar decisiones ante situaciones complejas, también destacan la necesidad de que existan decisiones políticas

que enmarquen y respalden las decisiones de los cuadros técnicos: “las líneas verticales de mando son necesarias”. Esto vale tanto para la relación entre los actores que trabajan en el territorio y los que conducen las áreas de gestión, como para la relación entre las áreas de decisión de la política social y las de mayor responsabilidad en la conducción del Estado. Eso permite que exista un “interés común” que evite la lucha por el protagonismo y que impida que los actores “lleguen a la mesa con un interés propio que no es común”.

También en las entrevistas se destacó la necesidad de aceptar que *la integralidad no es sinónimo de intersectorialidad*: “el problema de la articulación y de la corresponsabilidad es que terminó bastardeado: ‘todo es de todos’. Pero los organismos tenemos funciones específicas”. Otra profesional entrevistada afirma: “las respuestas ante problemas complejos son intervenciones complejas de distintas carteras o sectores. En algunos casos se necesita más una coordinación de escalas de gobierno que una multiplicidad de actores que a veces no suman, sino que obstaculizan. Es una discusión sobre el sentido, sobre una política que piensa a los sujetos, una posición ética y política de las disciplinas que abordan un problema, entendiendo que uno puede abordar o intervenir con el sujeto desde múltiples lugares. Recién después de esa dimensión de sentido político viene la dimensión instrumental que habla de la gestión de los recursos disponibles para abordar esa integralidad”.

Otra dimensión de la integralidad es la de la *temporalidad de los sujetos*: “gran parte de las intervenciones se dan en temporalidades muy distintas entre los sujetos y quienes intervenimos. La pregunta es cómo ponemos en diálogo las temporalidades, pensando la trayectoria de las intervenciones hasta que la temporalidad del sujeto suceda”.

En definitiva, la integralidad de los abordajes requiere de una *descentralización* y una mayor *institucionalidad* en todas las áreas del Estado orientadas a la superación de la pobreza persistente, especialmente en los dispositivos de “primera escucha”, pero también en los dispositivos intermedios. Esto, lejos de significar una mayor rigidez en los procedimientos, es una apelación a crear e impulsar instancias

de reflexión que permitan periódicamente revisar una unidad de concepción que a la vez favorezca la creatividad en los abordajes. Hay en la comunidad demasiada energía e imaginación como para que el Estado las desaproveche. Hay en muchos trabajadores del Estado conocimientos dispersos y compromisos personales que no deben ser aletargados por un mal diseño institucional.

Analizando algunos proyectos ejecutados donde la integralidad permitió una mayor eficacia, los entrevistados también señalaron otros aspectos a tener en cuenta: la *claridad en los procedimientos* que se establecen en el trabajo con organizaciones de la comunidad, lo que aumenta la credibilidad en la política; el respeto por las *formas culturales preexistentes*; la formación de consejos de organizaciones territoriales para resolver el problema de “los distintos intereses de los actores de un territorio”, y para que “la voz de las organizaciones” no esté presente solamente en “el diagnóstico de los problemas, sino también en cómo ejecutar las políticas, y cómo controlarlas”.

Sin embargo, pese a estos y otros ejemplos de abordajes integrales que mencionaron algunos entrevistados, hubo otros que afirmaron rotundamente no haber conocido un solo caso de abordaje integral. Teniendo en cuenta que la mayoría de los entrevistados tienen una muy extensa trayectoria profesional, semejante respuesta no puede ser menospreciada.

Derecho a la asistencia social profesional

Con relación a las prioridades referidas a la posibilidad de aumentar la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente, en la primera de ellas —el derecho a la asistencia social profesional— la mayoría de los entrevistados señala un grave problema de accesibilidad por la *insuficiencia en la cantidad de profesionales* ante una demanda que además ha crecido fuertemente en el último tiempo. Cuando se menciona el derecho a la educación nadie discute la necesidad de que cada niño tenga un banco en un aula y un docente a cargo. En cambio, el derecho a la atención primaria de la salud o a la asistencia social profesional —al igual que en otras áreas de

la política social— no tienen la misma jerarquía a la hora de planificar recursos, lo que decididamente resta eficacia a las intervenciones. Algunas lógicas institucionales en el Estado que se han vuelto crónicas parecen postular para la asistencia social el dogma de la cola de espera: en lugar de planificar los recursos en función de necesidades cuya cantidad puede fácilmente estimarse con cierta precisión, se ajusta la demanda por dos variables: paciencia o desesperación. Lo cierto es que nadie pretende que un niño aprenda todo solo, sin ayuda de una institución educativa, o que una persona se cure sola si sufre una enfermedad, pero ciertas lógicas de asignación presupuestaria parecen dar por sentado que una persona que lleva lustros en la pobreza puede salir de ella utilizando simplemente su propia fuerza de voluntad.

Obviamente, la disponibilidad de profesionales suficientes y acordes a la demanda efectiva de la población no es la única condición para garantizar el derecho a la asistencia social: tal como se describió en este mismo capítulo, se requiere además una *delimitación de responsabilidades* entre distintos niveles y áreas del Estado, una *reglamentación específica* acerca de las prestaciones que implican los derechos que además sea de *conocimiento público*, y garantías para la accesibilidad que permitan una atención a todos, en lugares y horarios acordes a la demanda. Una dificultad adicional es cuando en algunos ámbitos del ejercicio profesional no existen propuestas superadoras para construir fuerzas tendientes a la transformación de las relaciones de poder y la construcción de una nueva institucionalidad que haga efectivos los derechos que la legislación establece.

Además, la descentralización hacia el municipio y dentro de él es un determinante de la accesibilidad considerado por algunos entrevistados: “el no saber adónde ir hace que muchas veces se queden en su lugar”.

Otros entrevistados resaltan diversas perspectivas de la responsabilidad: “por ejemplo, la responsabilidad en el campo de uso problemático de sustancias tiene varias facetas: la del usuario y también la del propio profesional. Un ejemplo claro en este campo es cuando se afirma: ‘el pibe no quiere internarse. Y bueno... si no quiere, no quiere’. Nuestras preguntas son: ‘¿qué estás haciendo para que eso

se vea como proceso? ¿Para que el pibe quiera? ¿Para que la familia lo acompañe?’. Con frecuencia se le traspassa la responsabilidad a la persona, sin darse cuenta de que hay una responsabilidad profesional en el medio”. Pero también una insuficiente vinculación entre niveles del Estado lleva a que algunas instituciones públicas no se piensen como parte del Estado y por lo tanto no asuman su responsabilidad en las decisiones: “se sientan en una mesa con distintos efectores públicos y solamente demandan”.

Jerarquización de profesionales

La segunda de las prioridades identificadas para aumentar la eficacia de las instituciones estatales es la de una jerarquización de profesionales que trabajan en el “último eslabón” de las políticas sociales. De acuerdo con las opiniones relevadas durante las entrevistas, esta situación además supone asumir que debe *revertirse la pirámide que asigna los peores salarios y los contratos más precarios a quienes intervienen en las situaciones de mayor complejidad*. No es esperable que la mayoría de los profesionales más experimentados quieran recorrer los barrios, por más incentivos que se les ofrezca, pero bien se pueden elaborar dispositivos que permitan un constante ida y vuelta entre ellos y los más jóvenes, para que existan transferencias en ambos sentidos: de los más experimentados a los más jóvenes, y viceversa.

No todo es cuestión de reconocimiento salarial, porque también *la estabilidad y los derechos asociados al trabajo* son considerados relevantes para la eficacia de las intervenciones: “si el propio trabajador no tiene garantizado sus derechos, ¿qué se le puede pedir? Se le termina diciendo ‘hacé lo que puedas’. Y así se cargan de tarea, sin vacaciones, sin aguinaldo, sin antigüedad”. Hasta que cambian de trabajo. Algunos entrevistados además resaltan la importancia de la *forma de contratación*: “el Estado precariza, y por eso hay un continuo recambio de trabajadores. En algunas jurisdicciones se pudo equiparar salarios pero no contratos, y eso es insuficiente”.

Eso también afecta la continuidad más elemental de los proyectos: “acá se avanzaba con proyectos en los territorios y le aparecía

alguna oferta mejor al profesional y se iba. Quedaba inconcluso lo que se había empezado”. La remuneración y la estabilidad no solamente funcionan como incentivos, como reconocimiento y como protección de los trabajadores, sino también para la posibilidad de que puedan *comprometerse y rendir cuentas* de los resultados de su desempeño profesional. Si, tal como afirma una profesional entrevistada, “las políticas funcionan cuando el que las lleva adelante tiene convicción de lo que está haciendo”, ello no puede ser considerado independiente del salario y las condiciones de contratación.

Por otra parte, varios entrevistados advirtieron que el compromiso profesional también se relaciona con la *disposición a capacitarse y a entablar vínculos con otras profesiones desde una posición de paridad*. Por último, la jerarquización también debe involucrar a otros agentes, no profesionales, que intervienen en las situaciones de pobreza persistente.

Asistencia personalizada y continua

La tercera prioridad consiste en la disponibilidad de una asistencia profesional personalizada y continua, para evitar los contactos esporádicos o discontinuos y la “caza de beneficios”. Esto incluye la disposición de bases de datos que incluyan información útil sobre las intervenciones y equipos suficientes para consultarlas y actualizarlas, y con población nominada –asignada a un profesional identificado y accesible– cuando corresponda por la complejidad de la situación. Obviamente, esta prioridad depende fuertemente de las dos anteriores.

De acuerdo a la opinión de algunos entrevistados, esta prioridad tiene mayor importancia en los casos de pobreza persistente, “porque hay muchas cuestiones donde no hay subjetivamente una apropiación de derechos”. El *acompañamiento* es lo que permite las transformaciones: “acompañar a los pibes para que puedan pensar con otros qué quieren hacer, o si hacen las cosas bien o mal. La asistencia tiene que ser continua y permanente, para que los pibes sientan que ‘no se fueron’. La legitimidad que construimos no es por el recurso que brindamos. Es porque estamos, porque nos ven caminando, o porque,

aun cuando no siempre tenemos respuestas, igual estamos”. La continuidad “es la categoría que permite contemplar la temporalidad del sujeto, y la persistencia para que la temporalidad del profesional se combine con la temporalidad de sujeto”.

También señalan algunos entrevistados la necesidad de otorgar prioridad a la accesibilidad mediante *estrategias de intervención “casa por casa”*, especialmente en las cuestiones referidas a la salud o la nutrición, pero también en la asistencia social. Tal como afirma un funcionario municipal entrevistado: “necesito más gente, sí. ¿Con más gente resuelvo la situación? No. Para poder lograr todo lo que planteamos necesitamos tener más presencia con las familias. Necesitamos programas de fortalecimiento familiar y de acompañamiento. Estar presentes con las familias modificaría muchísimas situaciones, ayudando a que construyan determinadas herramientas para que por sí mismas gestionen hacia adelante la resolución de diversas situaciones. Para que eso funcione no necesitamos tanto ampliar la cantidad de profesionales, sino que todos los organismos tenemos que estar dispuestos a salir a laburar con la gente. Muchos equipos en las escuelas trabajan hacia adentro. ¿Para qué sirve que laburen con el pibe que ya está escolarizado?”.

La continuidad requiere dos condiciones adicionales: la *supervisión* profesional y la construcción constante de *autonomía*. La primera es analizada con mayor detalle en el próximo apartado. Pero además se afirma la necesidad de evitar que la continuidad “ahogue”: por ejemplo, en las políticas de fomento del microcrédito “rescatamos la palabra ‘tutor’, no como un palo que guía, sino como mecanismos de apoyo para lograr la autonomía. Los profesionales que brindan atención personalizada y continua deben tener una supervisión constante para no generar situaciones de dependencia”.

La continuidad también *favorece el acceso* a ciertos derechos: “para la gente, conocer al profesional que lo va a recibir es una puerta menos que tiene que abrir. Y pasa también con las organizaciones. Tener un equipo o un profesional como referente es necesario. Se hace interesante si trabaja bien, pero también si no lo hace: sabés que ahí no tenés que ir”.

Por último, deben *complementarse las herramientas* para que puedan ser eficaces: “poder identificar a una persona en un sistema no significa que haya referencia y contra-referencia. Las bases de datos son indispensables para evitar la ‘sobreintervención’, el ‘sobrepasaje’ de gente por sectores estatales. Pero así y todo, no siempre hay uno que lo agarre y le ponga el cuerpo”. Otra profesional entrevistada grafica esta situación con pocas palabras: “en las múltiples intervenciones en una familia por parte de distintos agentes del Estado, el único coherente es la familia: va tomando todos los mensajes de cada partecita del Estado con lógicas totalmente diferentes. Y el Estado lo que hace es correrse, desaparecer de las instancias en las que se había logrado algún avance”.

Capacitación específica y formación de redes y servicios de apoyo

La cuarta prioridad analizada refiere a la posibilidad de aumentar la eficacia de las políticas y las intervenciones mediante una capacitación específica de profesionales ante situaciones complejas y un desarrollo de redes de servicios accesorios y de apoyo, que puedan tomar decisiones inmediatas en casos especiales, pero a la vez ser supervisados o consultar ante circunstancias que exceden sus recursos. La cuestión de *las redes y la supervisión* resulta determinante para algunos entrevistados, debido que no está suficientemente desarrollada: “hay que empezar a incluirla en las currículas. La supervisión tiene que formar parte del trabajo de los equipos”. En los hechos, con frecuencia los profesionales sienten que deben enfrentar solos situaciones extremadamente difíciles, sin respaldo institucional ni equipos de apoyo, a veces incluso sin la seguridad de que estén disponibles recursos que son la razón de ser del servicio que cumplen. Asimismo, la supervisión no suele estar institucionalizada, e incluso hay varios profesionales entrevistados que afirman que se la financian ellos mismos.

Algunos entrevistados opinan que la capacitación debe *concebirse de manera dinámica y vinculada a la tarea específica*, para que pueda adap-

tarse a los cambios que ésta va teniendo. También señalan que esa capacitación debe equilibrar las prioridades de los trabajadores con las de los perfiles específicos de las políticas sociales: “para que no sea el trabajador quien decide qué hacer, porque quizás se capacite en cosas que no tienen que ver con lo que la política social necesita, y que tampoco la política pierda de vista la necesidad del trabajador como sujeto”. También se requiere *concebir la capacitación en dos niveles*, macro y micro: “las políticas macro definen la lógica de intervención. El criterio tiene que ser uno solo, y no puede depender de cada municipio. Pero también existen realidades locales muy diferentes, y no hay una definición de servicio local unívoca para toda la provincia. Cada municipio ha logrado definirse como entendió que tenía que ser, y la capacitación debe adaptarse a esa definición”.

De todas formas, también las entrevistas permitieron verificar la existencia de muchos casos en los que el Estado no provee capacitación a los profesionales. Según una entrevistada con vasta experiencia profesional: “nunca recibimos capacitación de ningún tipo. Todas las veces en que decidí perfeccionarme en algún tema, las solventé con mi propio sueldo. En casi 30 años no recibí capacitación en ninguna de las áreas en que estuve”. Pero también algunos entrevistados señalan la necesidad de que la capacitación sea concebida más como espacio de reflexión que de exposición, lo que incluye la realización de *ateneos y espacios periódicos de debate local* sobre los sentidos y los resultados de la práctica: “debemos repensar nuestra propia práctica. Hay que cambiar las preguntas y pensar nuevas respuestas por la complejidad del escenario”. Otro entrevistado señala que “hay que potenciar la capacitación específica, que debe incluir una idea de proceso, de construcción común, de registro del caso que salió mal, para poder aprender de él”. Otra profesional entrevistada lo expresa de otra manera: “es importante capacitarse frente a la complejidad, pero también sobre la humanización. No sólo en la mirada técnica y en una buena intervención. Hay que tener una mirada humana hacia el otro”. Y una trabajadora social consultada advierte que “la capacitación tiene que ser constante. Tiene que ver no sólo con poder formarse sobre temas complejos, sino también con poder reflexionar

sobre la intervención. Los profesionales, o crecen en la formación, o se desgastan, naturalizan las situaciones y no pueden intervenir con la misma eficacia que antes. Hay que poder repensar continuamente la práctica, y no en forma individual, sino a través de ateneos y ante distintos contextos”.

Protocolización

La quinta prioridad identificada para esta investigación es quizás la que menos consensos genera entre los entrevistados: la protocolización detallada de las intervenciones profesionales y las derivaciones entre servicios, incorporando una planificación de los recursos insumidos para poder brindar acceso real, continuo, universal y sin variaciones en la disponibilidad de recursos, a todos los bienes y servicios protocolizados. Los protocolos establecen situaciones típicas en las que los profesionales deben cumplir ciertos procedimientos o derivaciones a otros servicios especializados. En el área de la Salud se utilizan con frecuencia protocolos terapéuticos: entre otros contenidos, incluyen definiciones operativas precisas de los conceptos que utilizan, una clasificación de los distintos casos posibles o de los más frecuentes, un modelo de intervención o derivación claramente explicitado ante cada uno de esos casos, una descripción de la actuación específica que debe realizar ante cada caso el personal profesional involucrado, observaciones particulares para situaciones extraordinarias y referencias bibliográficas complementarias y accesibles para los usuarios.

La primera consecuencia del uso de protocolos reside en que brindan seguridad a los profesionales que los utilizan y limitan las posibilidades de los poderes jurisdiccionales de generar situaciones arbitrarias o inequitativas cuando exigen la provisión de bienes o prestaciones a partir de interpretaciones extraviadas de las normas. Pero también ofrecen mayor certidumbre a las personas que asisten a un servicio o demandan una intervención, porque saben qué y dónde reclamar, y a la vez ponen en negro sobre blanco a qué tienen derecho y a qué no. Expresado en forma tajante, el derecho a un recurso o un servicio que no está suficientemente protocoli-

zado no es concretamente un derecho. De hecho, los “manuales de procedimiento” de los programas sociales no suelen estar a disposición del público. Además, el protocolo nunca es una guía definitiva, porque suele actualizarse periódicamente a medida que la evidencia científica demuestra la pertinencia de realizar cambios en las intervenciones, pero al mismo tiempo orienta la investigación que puede fundamentar la demanda para que ocurran esos cambios. En tercer lugar, un protocolo es un obstáculo más o menos eficaz para que las intervenciones o las derivaciones queden bajo el criterio individual de cada profesional. Obviamente, los profesionales no siempre actúan de acuerdo a lo que en teoría sería mejor, sino que suelen adecuar su intervención a la disponibilidad real de recursos y servicios. Por lo demás, en las políticas sociales suelen ocurrir emergencias o situaciones inesperadas que impiden planificar en forma definitiva los recursos y servicios que van a ser necesarios, pero en una parte importante de las intervenciones de las políticas sociales los problemas presentan una regularidad más o menos previsible. También se puede objetar que en las políticas sociales interactúan muchos factores cuya concurrencia causal impide validar con precisión la pertinencia de las intervenciones, pero a ello se puede replicar que no se pretende que los protocolos contemplen todas las opciones posibles, sino las más frecuentes o las más riesgosas. Por último, es obvio que no siempre los protocolos actualmente existentes son absolutamente pertinentes y eficaces para la consecución de sus objetivos, ni son siempre acordes a las diferentes realidades en que deben aplicarse, pero lo mismo podría decirse de las leyes, y nadie razonablemente cuestiona su pertinencia.

De acuerdo a los testimonios recogidos durante las entrevistas a funcionarios y profesionales, la principal disidencia reside en la virtual imposibilidad de prever de antemano todas las situaciones posibles y en la necesidad de permitir una autonomía suficiente en los profesionales para que puedan ser responsables de sus decisiones. A ello se suma que la tradición institucional en América Latina ha sido en buena medida la de establecer normas fundadas en altos ideales pero de cumplimiento imposible por la falta de disposición

de los gobiernos para proveer los recursos que permiten cumplirlas. Tradición que con frecuencia se complementa con otra: el Estado violando leyes y reglamentos, conformando organismos que tienen suerte diversa a la hora de controlar a los actores no estatales, pero que fallan sistemáticamente cuando se trata de controlar al propio Estado. Aun así, las normas que buscan transformar procedimientos formales o informales de larga trayectoria no pueden ser evaluadas simplemente por su efectividad en el corto plazo, sino también por su capacidad de orientar esos procedimientos hacia los ideales que motivaron su sanción.

De todas formas, es importante resaltar una *distinción entre los protocolos y las guías de intervención*: los primeros son marcos generales de acción que indican procedimientos estandarizados que delimitan responsabilidades y que están fundados en conocimientos científicos que se deben actualizar continuamente. Los protocolos enmarcan y dan significado específico a los derechos que deben garantizar las políticas sociales. Por lógica, esto significa que los protocolos deben ser formulados a escala nacional o provincial, no local. Las guías en cambio son indicaciones e informaciones orientadas a ordenar los procedimientos *ad hoc* en función de los recursos e instituciones existentes en cada territorio. Su lógica es conducir las intervenciones para favorecer una unidad de concepción —aunque obviamente no pueden asegurarla—, pero no establecen formas de garantizar derechos. Ambos, guías y protocolos, deben ser actualizados periódicamente para poder ser herramientas que faciliten la eficacia de las instituciones del Estado para abordar la pobreza persistente.

A la vez, la existencia de protocolos permite planificar los recursos e identificar con claridad los faltantes: si en ellos se explicitan las condiciones en que se tiene derecho a acceder a un bien o a un servicio, basta sumar —o estimar— todas las veces en que esas condiciones se cumplen para poder planificar los recursos necesarios para garantizar los derechos. Lo contrario es lo que suele ocurrir: cuando no hay protocolos, la planificación —cuando existe— se realiza más en función de los recursos disponibles que de los derechos. Obviamente el protocolo por sí solo no evita que las faltantes existan, ni garan-

tiza la calidad de los servicios, pero al menos permite identificarlos con mayor claridad y evaluar la eficacia de las intervenciones. De ninguna manera los protocolos pueden significar una vulneración de la autonomía y la responsabilidad de los profesionales: tal como afirma una profesional entrevistada, “los protocolos ayudan a la eficacia en la medida en que ordenan la intervención y no la limitan”.

También es necesario resaltar el principio de que guías y protocolos deben estar *siempre disponibles para toda la población*, para que puedan hacer efectivos sus derechos y eventualmente debatir sus contenidos. A la vez, el protocolo *obliga al cumplimiento de las normas que protegen derechos*: “hay algunos profesionales que no coinciden ideológicamente con las normas y la única forma en que hagan determinadas intervenciones es porque el protocolo existe. Por ejemplo, en algunos casos de abuso, algunos profesionales intervienen según ‘portación de cara’, piensan ‘ella se lo buscó’ y se resisten a asistirle. Pero lo terminan haciendo porque hay un protocolo que así lo dice”. Otra profesional entrevistada afirma que los protocolos “al menos brindarían la posibilidad de un marco: lo mínimo que tiene que estar garantizado. Acá a veces escuchás: ‘no, yo no estoy para esto’, o ‘no tengo por qué escuchar esto’...Y no se sabe quién sí tiene que escuchar eso. Llegamos así a discusiones eternas. El protocolo podría poner una base: qué es garantizar una atención, y garantizar que los derechos no sean vulnerados. En eso el protocolo posibilita algo, obviamente que no es muy querido por algunos profesionales”.

Padecimiento evitable

La última de las prioridades analizadas es la prevención de distintas formas de padecimiento evitable provocado por las propias instituciones o servicios estatales. Precisamente los entrevistados acuerdan en que se trata de un *aspecto poco desarrollado en las investigaciones y la formación* de los profesionales. A la vez, esta prioridad está vinculada fuertemente a dos de las anteriores: la jerarquización y la capacitación específica. “se dificulta que todos los agentes del Estado se pongan en tarea y atiendan bien a la gente. El *malestar individual a*

veces hace que no nos solidaricemos con los otros. Pero también hay que hacer una capacitación permanente en todos los estratos para una correcta atención. A veces no estamos a la altura de la situación que una familia con vulnerabilidad nos plantea en la atención”. A eso se le suma que no siempre las relaciones entre los propios empleados del Estado son amigables.

Otro de los factores que explican el padecimiento evitable reside en el estado o las condiciones de los edificios donde se atiende a personas provenientes de hogares pobres: “para la atención acondicionaron un galpón. No sé por qué ocurre esto, la Municipalidad tiene un edificio nuevo, moderno, pero para este tipo de organismos todavía no hay respuestas. Es el lugar que se le da a los pobres y los discapacitados”.

Pero el padecimiento no es solamente una cuestión de trato, sino también de *evitar sufrimientos innecesarios* por errores en diagnósticos o derivaciones o por la demora injustificada en brindar un servicio o una prestación. Tal como señala una profesional entrevistada: “parte de ese padecimiento que los trabajadores ejercen sobre los usuarios se explica por su capacitación insuficiente y porque no les encuentran respuestas en el formato que tiene su ventanilla. El último que está en la trinchera es el que la pasa peor, el que recibe todos los reclamos. Ese trabajador también padece. Parte de la respuesta está en cuidar a ese trabajador, escucharlo y acompañarlo brindándole circuitos de trabajo claros”.

Las expresiones del padecimiento evitable en las instituciones pueden verificarse claramente en las *entrevistas a personas que integran hogares con pobreza persistente*, realizadas en el marco de la investigación. Una amplia mayoría de entrevistados afirma alguna vez haber sufrido problemas que podrían haberse evitado si hubieran recibido una respuesta correcta y a tiempo cuando solicitaron asistencia en alguna institución pública. Particularmente frecuente es la situación en la cual los pedidos de asistencia únicamente son respondidos cuando la situación se torna dramática: la prioridad no es prevenir, sino remediar. Los ejemplos abundan, también a causa de algunas derivaciones que tienen como principal objetivo eludir responsabilidades.

Los relatos citan innumerable cantidad de casos en que la falta de asistencia o los maltratos son completamente gratuitos e injustificados. No son hechos aislados, basta mencionar que varios de los entrevistados que viven en villas tienen algún familiar que murió allí mismo porque nunca llegó la ambulancia que solicitaron.

Referencias

- Aenlle, María Belén (2013): “Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina”. En *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4, Remedios de Escalada, UNLa.
- Agosto Riera, Gabriela (2014): “Redes de Protección Social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo”. En *Revista de Políticas Sociales*, 0, Universidad Nacional de Moreno.
- Agosto Riera, Gabriela y Fernanda Schilman (2015): “El acompañamiento familiar como herramienta de eficacia en el abordaje territorial de la implementación de las Redes de Protección Social en América Latina”. En *Revista de Políticas Sociales*, 1, Universidad Nacional de Moreno.
- Arias, Ana Josefina (2012): *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio.
- Belziti, María Claudia, Victoria Sverdlick y Rocío Brandariz (2015): “Eficacia de las políticas sociales para afrontar situaciones de pobreza persistente”. En *Revista de Políticas Sociales*, 1, Universidad Nacional de Moreno.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007): *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México, CIDE.
- Carballeda, Alfredo (2012): “Política Social, Multiculturalismo e Intervención en lo Social. Pensando en Latinoamérica”. En revista *Debate Público*, 4, Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires.
- Carballeda, Alfredo (2013): *La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica*. Buenos Aires, Espacio.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011): *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Clemente, Adriana (2012): “Pobreza persistente. Una problemática poco explorada”. En *Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales*. Buenos Aires, Eudeba.

- Clemente, Adriana, coordinadora (2014): *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires, Espacio.
- Cunill Grau, Nuria (2005): “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. En *X Congreso Internacional del CLAD*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- Cunill Grau, Nuria (2009): “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”. En *Gestión y Política Pública*, 18.
- Cunill Grau, Nuria (2013): “La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile”. En *Polis*, Revista Latinoamericana, 36.
- Dubet, Francois (2006): *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona, Gedisa.
- Fraser, Nancy (2008): *Escalas de justicia*. Barcelona, Herder.
- Goma, Ricard y Jacint Jordana, editores (2004): *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, CIDOB.
- Hamzaoui, Mejed (2005): *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Valencia, PUV.
- Ilari, Sergio Raúl (2015): *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Kessler, Gabriel y Denis Merklen (2013): “Una introducción cruzando el Atlántico”. En *Individuación, precariedad, inseguridad*. Buenos Aires: Paidós.
- Mora Salas, Minor y Orlandina de Oliveira, coordinadoras (2014): *Desafíos y paradojas: los jóvenes frente a las desigualdades sociales*. México DF, El Colegio de México.
- Murillo, Susana (2008): “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”. En *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá, Siglo del Hombre.
- Navarro Arredondo, Alejandro (2013): “Cooperación entre municipios y tercer sector en políticas sociales: mitos y realidades”. En *Revista Política y Cultura*, 40. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ulloa, F. (2011): *Novela Clínica Psicoanalítica*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

II. Desigualdad y pobreza: la violencia de los nuevos neoliberalismos

Pobreza y desigualdad en la Argentina actual: ¿Hacia la pobreza cero?⁴⁹

Agustín Mario⁵⁰

En su discurso de asunción, el presidente Macri colocó como meta de su gestión a la pobreza cero: “*La mayoría de los argentinos que votó por nuestra propuesta lo hizo basada en tres ideas centrales. Ellas son: pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos*”. Más específicamente, “*Hablar de pobreza cero es hablar de un horizonte, de la meta que da sentido a nuestras acciones. Nuestra prioridad será lograr un país donde cada día haya más igualdad de oportunidades, en el que no haya argentinos que pasen hambre...*”. Sin embargo, en el diagnóstico del presidente, para alcanzar la meta, es necesario que previamente la economía se expanda: “*Pero para que haya en realidad pobreza cero necesitamos generar trabajo, ampliar la economía...*”.

En este trabajo nos preguntamos, a más de dos años desde el inicio de la gestión de Cambiemos, si efectivamente nos dirigimos hacia la pobreza cero. Comencemos evaluando la dinámica de la pobreza y la indigencia.

49 Trabajo presentado en el segundo encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES

50 Docente en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno e investigador en el Centro de Estudios de Ciudad, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: amario@sociales.uba.ar.

El gráfico 1 muestra la evolución de la indigencia y la pobreza; presenta información de los primeros y terceros trimestres, trimestres, en principio, comparables en tanto incluyen el aguinaldo, aunque hay que tener en cuenta que en los primeros meses de la gestión de Cambiemos tuvo lugar un “apagón estadístico” debido al cual nunca se publicaron los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del tercer y cuarto trimestre de 2015, y del primer trimestre de 2016. De aquí que no es posible medir la indigencia y la pobreza durante dichos períodos. Además, al reanudarse la publicación oficial del informe sobre incidencia de pobreza e indigencia –con datos referidos al segundo trimestre de 2016–, se modificó la metodología de medición que se había utilizado hasta el primer semestre de 2013, cuando se discontinuó la publicación de información sobre pobreza en nuestro país.

Los indicadores de pobreza absoluta por ingresos determinan la condición del hogar comparando los ingresos del mismo con el valor de una canasta de bienes y servicios: la canasta básica alimentaria (CBA) en el caso de la pobreza extrema o indigencia; la canasta básica total (CBT) en el caso de la pobreza.

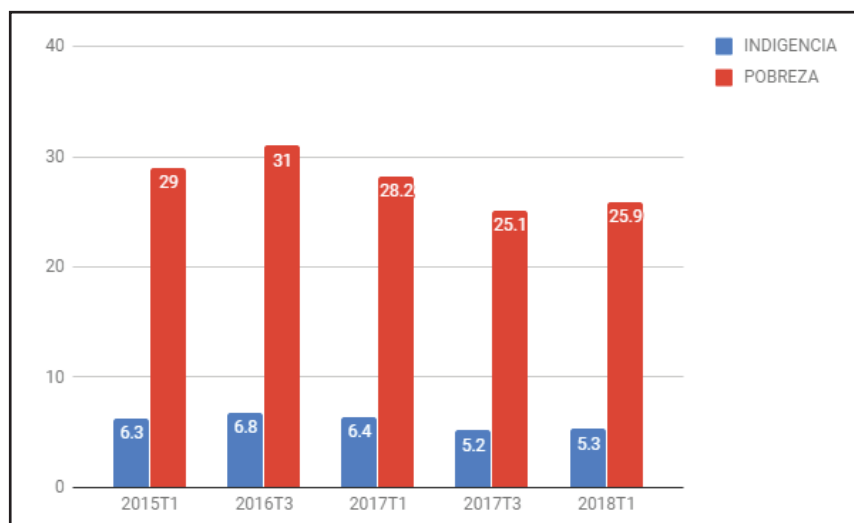
Más allá de los detalles, el cambio de metodología implicó, en la práctica, el establecimiento de una nueva vara –más alta– para medir la pobreza en la Argentina, un nuevo estándar. Esto hizo imposible comparar los guarismos del segundo trimestre de 2016 con las mediciones previas (ver Mario (2017) para detalles sobre los cambios metodológicos y la construcción de una serie comparable).

El apagón estadístico junto con el cambio metodológico fueron utilizado para tomar como punto de partida de la gestión de Cambiemos en lo que hace a la pobreza los datos del segundo trimestre de 2016, considerando esos niveles como parte de la “herencia” del kirchnerismo y, por lo tanto, obviando lo acontecido entre el 10 de diciembre de 2015 y marzo de 2016.

En el tercer trimestre de 2016, se observan incrementos de la indigencia y la pobreza, en comparación con el primer trimestre de 2015. En tanto, en el 2017 tienen lugar reducciones tanto de la pobreza como de la indigencia al realizar la comparación con el

primer trimestre de 2015 –sin considerar, por lo tanto, y debido al apagón estadístico, lo ocurrido en el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016–. En una estimación propia (y preliminar) para el primer trimestre de 2018 se observa un nuevo aumento de la pobreza y la indigencia.

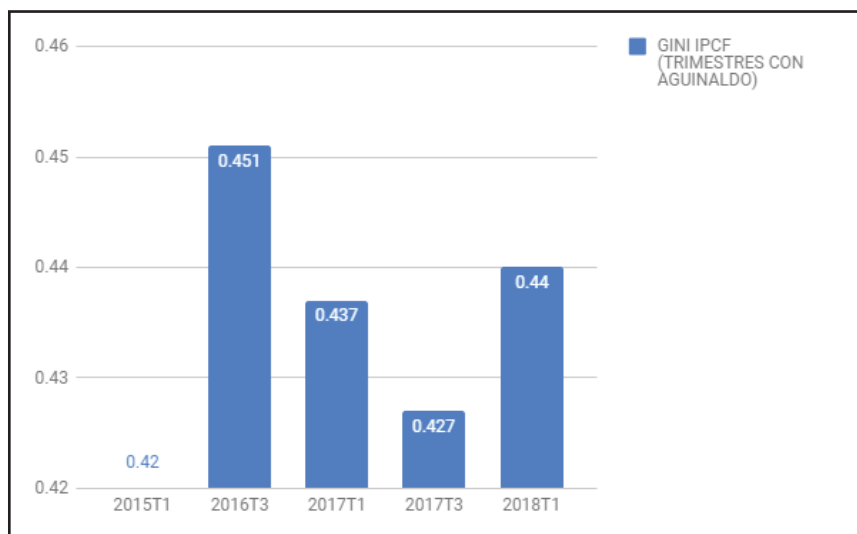
Gráfico 1. Tasas de indigencia y pobreza (trimestrales), 2015-2018



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Además de la pobreza absoluta, interesa estudiar la dinámica de la pobreza relativa. El gráfico 2 muestra la evolución del Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF) para los trimestres que incluyen el aguinaldo (primero y tercero) y para los trimestres que no incluyen el aguinaldo (segundo y cuarto). En ambos casos, se observa un marcado aumento de la desigualdad desde 2016, la cual –más allá de la reducción del primer trimestre de 2017 vis a vis el tercer trimestre de 2016– se mantiene muy por encima de los niveles observados en 2015. En el primer trimestre de 2018 puede apreciarse un nuevo incremento del coeficiente de Gini.

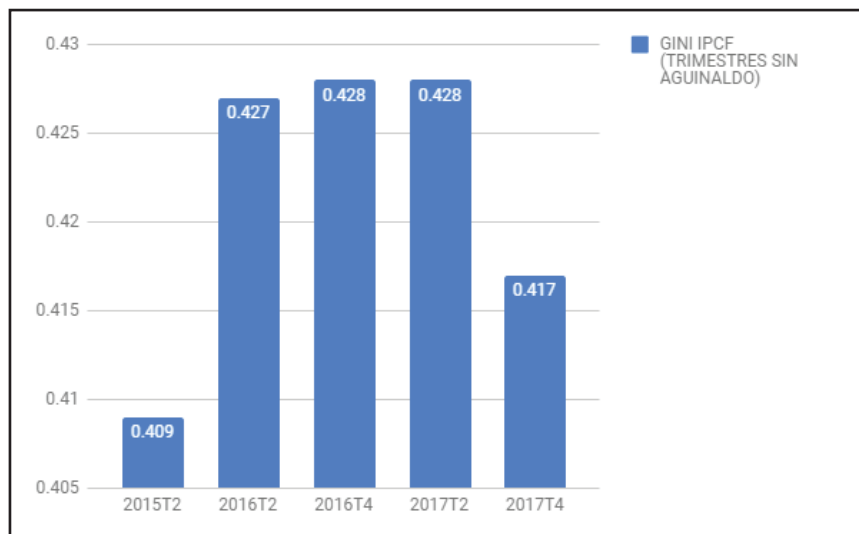
Gráfico 2. Coeficiente de Gini, trimestres con y sin aguinaldo, 2015-2018



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

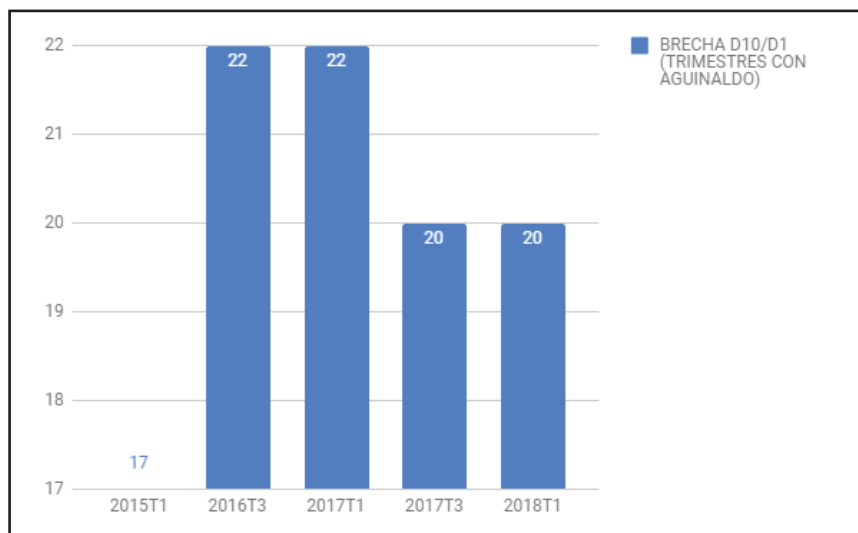
El gráfico 3 muestra la brecha de ingresos entre el decil más rico y el más pobre del IPCF, también distinguiendo -de modo de poder realizar comparaciones- entre los trimestres con y sin aguinaldo. Se observa un importante incremento de la brecha de casi un 30 por ciento en tan sólo dos años.

Gráfico 3.



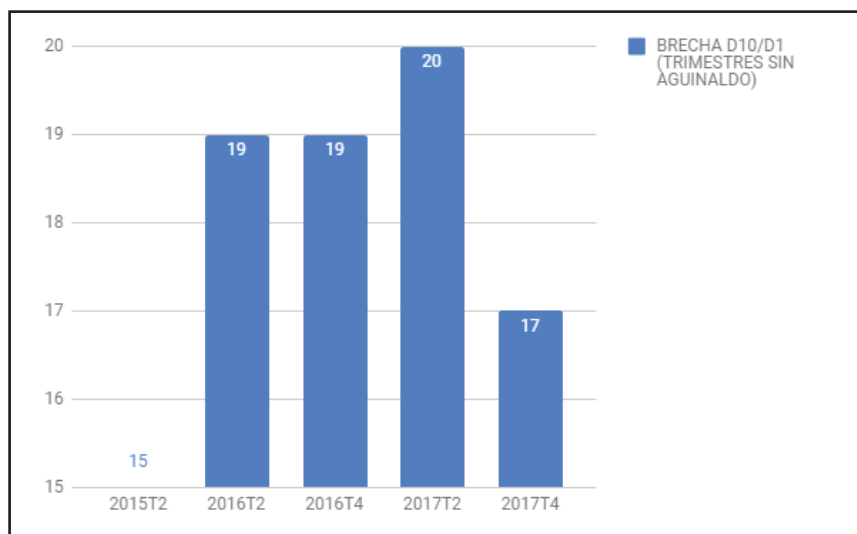
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 4.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 5. Brecha entre deciles extremos del IPCF, trimestres con y sin aguinaldo, 2015-2018



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Teniendo en cuenta estos datos, la pregunta que nos planteamos a continuación es:

¿Importa lo que pasa en el mundo del trabajo para comprender la situación de pobreza e indigencia de los hogares?

El cuadro 1 muestra, en base a datos del primer trimestre de 2018, tasas de indigencia y pobreza en hogares con jefe de hasta 64 años de edad según su estatus laboral. El 5,2 por ciento de estos hogares son indigentes y el 23,2 por ciento son pobres. Estos guarismos se incrementan a 21,4 y 43,5 por ciento en el caso de los hogares que no tienen ningún miembro ocupado. Contar con al menos un miembro ocupado -aunque ningún ocupado pleno- reduce las tasas de indigencia y pobreza a 5,1 y 25,7 por ciento, respectivamente. En tanto, sólo el 2,5 y el 17,4 por ciento de los hogares con al menos un miembro ocupado pleno son indigentes y pobres, respectivamente.

Es evidente que el mundo del trabajo es fundamental para analizar el problema de la pobreza.

Cuadro 1. Tasas de indigencia y pobreza según estatus laboral, hogares con jefe de hasta 64 años, primer trimestre de 2018.

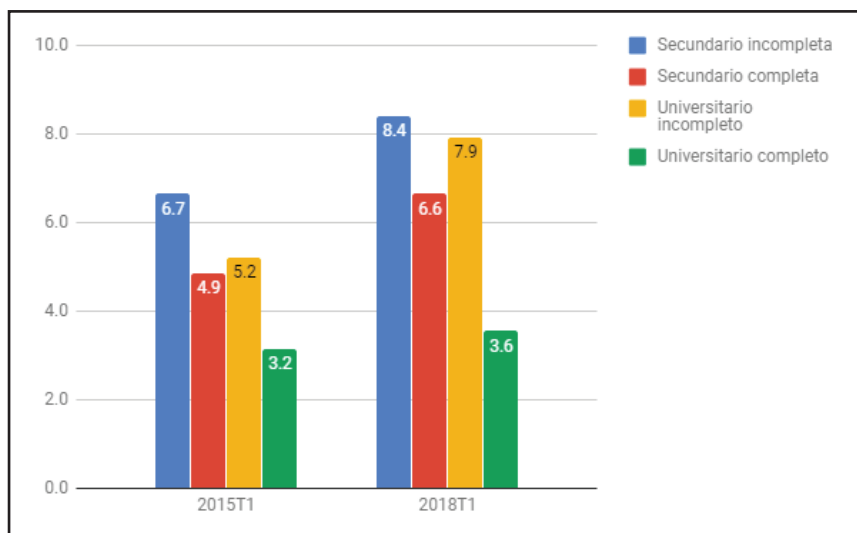
Estatus laboral	Ingreso debajo de la línea de indigencia	Ingreso debajo de la línea de pobreza
Todos los hogares (excluidos los mayores de 64 años)	5,2	23,2
Hogares sin trabajadores	21,4	43,5
Hogares con al menos un miembro ocupado pleno	2,5	17,4
Hogares sin miembros ocupados plenos pero al menos un ocupado	5,1	25,7

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Analicemos, por último, la evolución de los mercados laborales durante la era macrista. Los gráficos 6 y 7 muestran, respectivamente, las tasas de desempleo y empleo por nivel educativo entre 2015 y 2018. Vemos que si bien la tasa de desempleo aumenta para todos los grupos educacionales, para quienes no completaron el secundario aumenta más que el promedio (1,8 versus 1,5 puntos porcentuales). Sin embargo, al calcularse sobre la población activa –ocupados más quienes buscan “activamente” trabajo–, la tasa de desempleo suele subestimar la subutilización de la fuerza laboral: la tasa de desempleo podría reducirse simplemente debido a desocupados que salen de la fuerza laboral. Más interesante que la tasa de desempleo es la tasa de empleo, la cual, al medirse considerando a la población total, no adolece de las limitaciones de la tasa de desempleo. Se observa una caída de la tasa de empleo en todos los grupos educacionales aunque, nuevamente, la caída de quienes no terminaron la secundaria es superior a la del promedio ponderado –1,9 versus 1,1 puntos porcentuales–. Más allá de las distintas dinámicas, llama la atención las

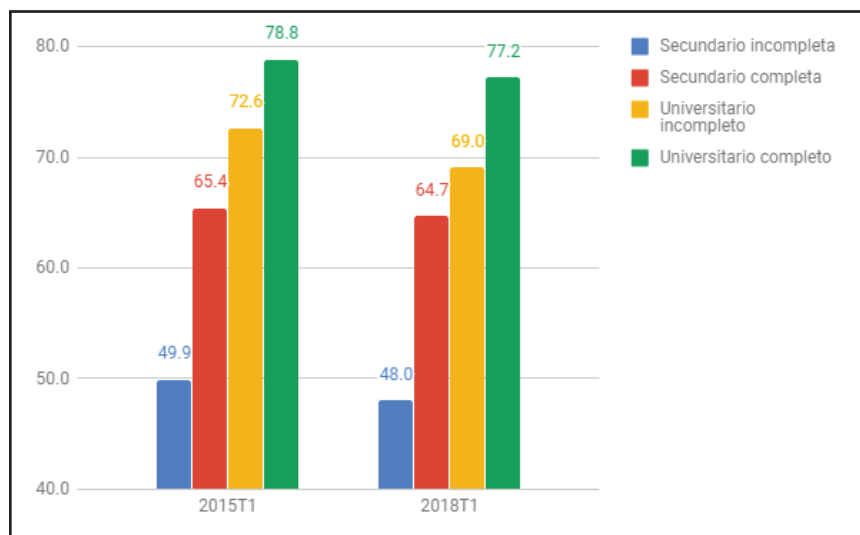
enormes diferencias en el nivel de la tasa de empleo –la cual puede interpretarse como una probabilidad de estar ocupado–, especialmente, entre los que no terminaron la secundaria y el resto.

Gráfico 6. Tasa de desempleo por nivel educativo, población de 25 años o más, 2015-2018.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

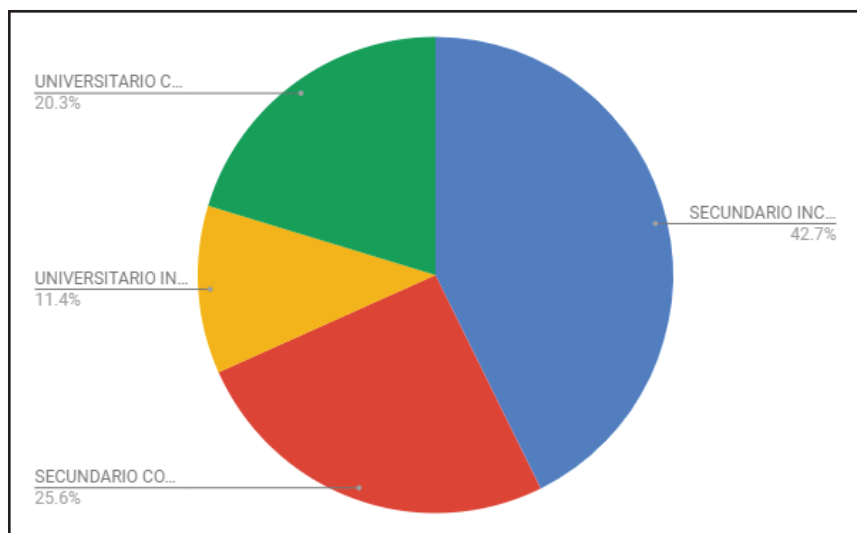
Gráfico 7. Tasa de empleo por nivel educativo, población de 25 años o más, 2015-2018.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El gráfico 8 muestra la distribución de la población mayor de 24 años por nivel educativo. Se observa que casi la mitad de la población en este grupo etario no terminó el secundario. Lejos de ser un problema marginal, las (especialmente acuciantes) dificultades de los trabajadores menos calificados representan una parte importante del mundo del trabajo.

Gráfico 8. Población de 25 años o más por nivel educativo, primer trimestre de 2018.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El cuadro 2 muestra los cambios, entre 2015 y 2018, en la población mayor de 24 años por condición de actividad y nivel educativo. Por un lado, vemos que el incremento del empleo ni siquiera compensa el aumento de la población. Por el otro, (más que) todo el aumento del empleo fue para trabajadores con, al menos, secundaria completa: hubo una destrucción neta de empleo para los trabajadores de menor calificación.

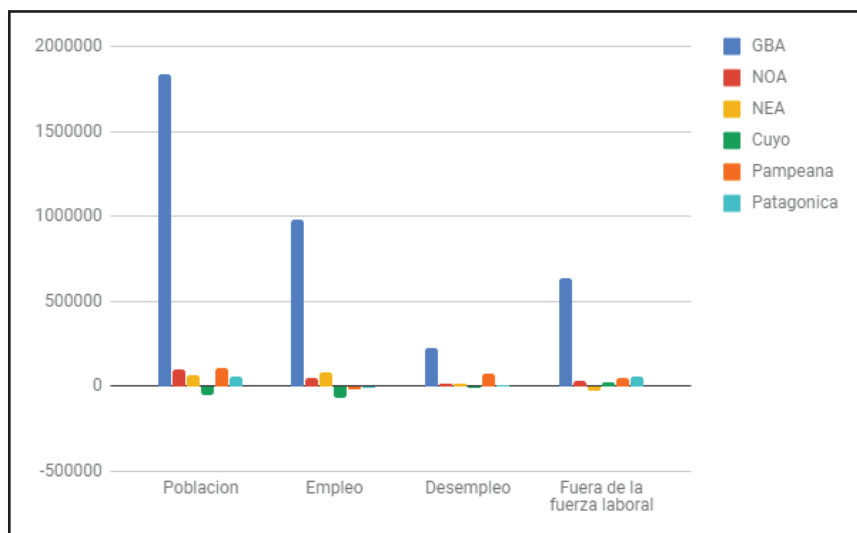
Cuadro 2. Cambios en la población por condición de actividad y nivel educativo, población de 25 años o más, 2015 a 2018 (primeros trimestres).

Empleo +1,009,291	Desempleo +332,684		Fuera de la fuerza laboral +783,863
Población +2,125,838			
Secundario incompleto +274,098	Secundario completo +675,009	Universitario incompleto +427,036	Universitario completo +749,695
Empleo -83,411 Desempleo +109,459 FFL +248,050	Empleo +394,858 Desempleo +110,907 FFL +169,244	Empleo +197,807 Desempleo +77,695 FFL +151,534	Empleo +500,037 Desempleo +34,623 FFL +215,035

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En la dimensión espacial, se observan tendencias heterogéneas en las distintas regiones que componen el territorio nacional (Gráfico 9). En GBA y NOA, aumentaron todos los componentes de la población (ocupados, desocupados e inactivos). En las regiones pampeana y patagónica, el incremento de la población tuvo lugar a pesar de la reducción en el número de ocupados. En Cuyo, al aumento de la población inactiva fue más que compensado por la reducción de la activa, resultando en una contracción de la población total. En el NEA, en tanto, el incremento de la población tuvo lugar a pesar de la reducción en la población inactiva. De hecho, quizás el resultado más relevante en términos espaciales sea que el NEA es la única región en la que incremento del empleo superó al de la población.

Gráfico 9. Composición espacial de los cambios en la población total, el empleo, el desempleo y la población inactiva, 2015-2018 (primeros trimestres).

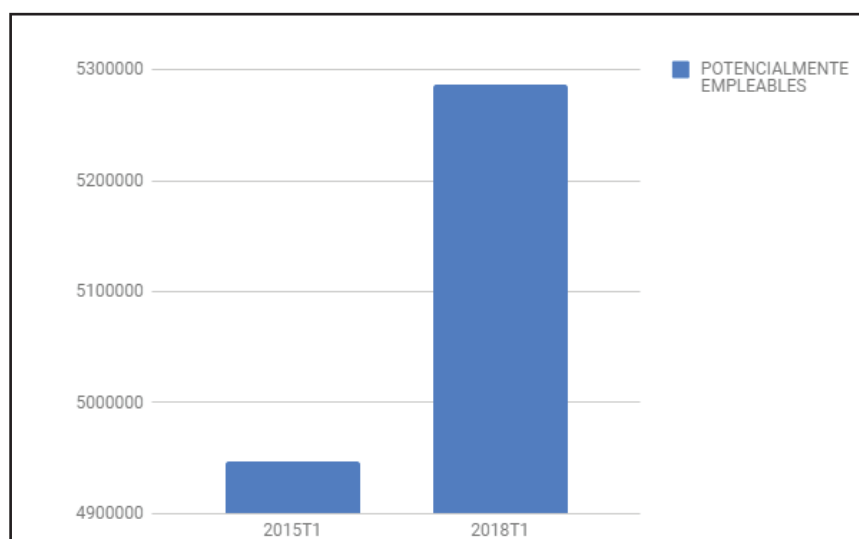


Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

A continuación, presentamos una medida “corregida” de la magnitud del desempleo. Para ello, utilizamos la tasa de participación de los graduados universitarios (81 y 80 por ciento en los primeros trimestres de 2015 y 2018, respectivamente) como referencia para todos los grupos educacionales bajo el supuesto de que las diferencias en las tasas de actividad no se deben a un menor “deseo de participación” sino a la menor probabilidad de conseguir empleo para los menos educados. La cantidad de trabajadores potencialmente empleables que se muestra en el gráfico 9 indica, entonces, cuántos desempleados habría si todos tuvieran la tasa de participación de los graduados universitarios. Vemos que, en el primer trimestre de 2018, hay 5,3 millones de trabajadores potencialmente empleables –muchos más que los 1,2 millones “oficialmente” desempleados-. Pero además, este número se incrementó en casi 340 mil (de los cuales 333 mil, casi la totalidad, corresponden al aumento del desempleo “oficial”). El

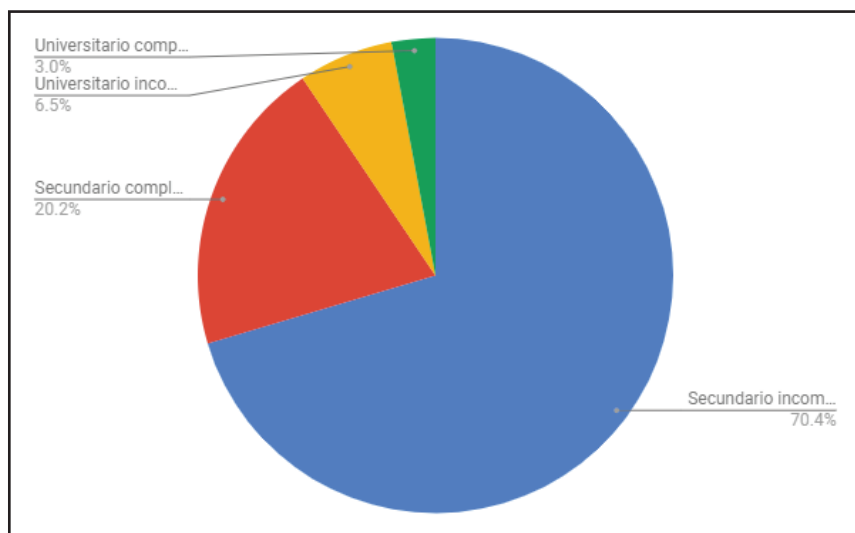
gráfico 10 muestra la composición de los potencialmente empleables por nivel educativo: la gran mayoría –el 70 por ciento– no terminó la secundaria. La gran mayoría de los mayores de 25 años que no completaron la secundaria se encuentran fuera de la fuerza laboral –no oficialmente desempleados–. Esto constituye un grave problema económico –como sociedad desaprovechamos los bienes y servicios que podrían producir quienes no están trabajando– y social –como vimos, la situación laboral es central a la hora de analizar la pobreza pero las consecuencias sociales del desempleo no se limitan a la pobreza e incluyen un gran número de dimensiones adicionales–.

Gráfico 9. Trabajadores potencialmente empleables, 2015 y 2018.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

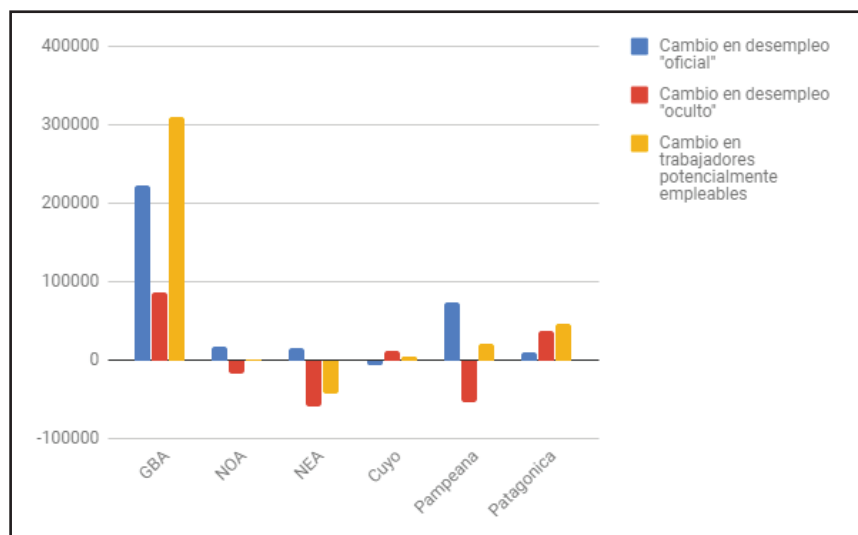
Gráfico 10. Composición de los trabajadores potencialmente empleables por nivel educativo, primer trimestre de 2018.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El análisis regional de los trabajadores potencialmente empleables revela algunos resultados sorprendentes (Gráfico 11). Excepto en Cuyo (donde además, como vimos, se redujo la población total), en todas las regiones se incrementó la cantidad de oficialmente desempleados. El desempleo oculto aumentó en GBA, Cuyo y la región patagónica, reduciéndose, casi en el mismo número, en las restantes regiones (debido, mayormente, al aumento de la tasa de actividad). Sólo en el NEA tuvo lugar una reducción de los trabajadores potencialmente empleables, con el resto de las regiones evidenciando un comportamiento opuesto.

Gráfico 11. Cambio en la cantidad de trabajadores potencialmente empleables, desempleados oficiales y desempleados ocultos, por región, 2015-2018 (primeros trimestres)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

A dos años y medio de la gestión de Cambiemos, la pobreza y la indigencia han revertido su tendencia a la baja observada durante 2017. En el primer trimestre de 2018, hay 355 mil pobres adicionales y 44 mil nuevos indigentes, respecto al tercer trimestre de 2017. La combinación de la aceleración inflacionaria y el menor crecimiento de los ingresos nominales, permiten augurar un empeoramiento aún mayor de la situación en el segundo trimestre. Al mismo tiempo, se ha incrementado fuertemente la desigualdad en la distribución del ingreso. Como vimos detalladamente, el crecimiento del empleo no alcanzó ni siquiera para compensar el aumento poblacional. Al menos hasta el momento, los datos no permiten ser optimistas en términos de los objetivos planteados en el discurso de asunción del presidente Macri.

Referencias

MARIO, A. (2017): “Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003–2016)”, en A. García (ed.): “Territorio y políticas públicas en el Sur”, Biblos, Buenos Aires.

Violencia: factor determinante en las elecciones presidenciales en Brasil. Una mirada desde la situación de las favelas de Rio de Janeiro

Dra. Mónica Girolami⁵¹

Introducción

Este artículo en primera instancia tenía el objetivo de analizar el recrudecimiento de la violencia en las favelas de Río, sin embargo fue escrito entre la primera y segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Brasil y apareció claramente la pregunta sobre la influencia de la violencia y la situación de inseguridad en la elección de Jair Bolsonaro como presidente en Brasil. Los datos de campo que aparecen en este artículo fueron extraídos de un estudio que realizó la Universidad de Stanford junto a dos prestigiosas organizaciones de la sociedad civil: Observatório de Favelas y Redes de Desenvolvimento da Maré.

Las violencia en las favelas de Rio

El Estado de Río de Janeiro siempre ha seguido una estrategia de represión y abandono de las favelas. Proporciona servicios públicos de baja calidad, como salud, educación e infraestructura pública, y nunca ha tratado de reconocer y brindar a los residentes el derecho a la seguridad pública. En su ausencia, facciones de narcotraficantes y milicias tomaron el control de estos territorios y establecieron formas paralelas de regulación del espacio público y el orden social.

En este contexto, las organizaciones criminales pelean para controlar las favelas. Tres facciones están involucradas en el comercio de drogas, en particular: Comando Vermelho (CV), Amigo de

51 Doctora en Ciencias Sociales por el CEPPAC- Universidade de Brasília. Investigadora del Grupo de Pesquisa TEDIs “Trabalho, Educação e Discriminação” Pos-Graduação Política Social Universidade de Brasília. Investigadora del Centro de Estudio de la Ciudad. Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires. Docente Concursada Universidad Católica del Uruguay

los amigos (ADA) y el Tercer Mandamiento (TC). Además, grupos conocidos como milicias, liderados por miembros de las fuerzas de seguridad (oficiales de policía, bomberos y guardias) dominaron grandes áreas de la ciudad a través de una organización de hombres bien armados y organizados. Las milicias buscan legitimarse en la población eliminando el tráfico de drogas y prohibiendo su consumo, además de garantizar la seguridad en el territorio, pero en realidad, su objetivo central, según Ribeiro y Oliveira (2010), es el beneficio económico. Para ello, realizan diversas actividades, incluida la extorsión de residentes y comerciantes en las localidades que dominan. En algunas favelas (por ejemplo, en Maré), las tres facciones criminales compiten por el control del territorio. Las milicias también están presentes, sometiendo a los residentes a violencia constante (Souza Silva, 2012).

Ante la amenaza real que representan los grupos de narcotraficantes para el Estado y la ciudad, el gobierno estadual reaccionó declarando una “guerra contra el crimen” (Magaloni et al. 2017). La policía militar participó de “invasiones” (Magaloni et al. 2017) periódicas en las favelas, con el Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), entrenadas en guerra urbana. Sus operaciones son conocidas por su violencia y eficiencia. Por lo tanto, una de las consecuencias negativas del enfoque militarizado de la aplicación de la ley en las favelas es que este método eventualmente genera una violación de derechos. Esto debilita la legitimidad de la policía con los residentes e incluso refuerza el sentir de algunos de los vecinos de que los miembros de las facciones del tráfico de drogas son más respetuosos y apoyan más a la comunidad. Los policías generalmente ignoran a los habitantes y con frecuencia los tratan como “enemigos del Estado” (Magaloni et al. 2017) que se asocian con los traficantes. Los malos tratos de la policía hacia la población se evidencian desde búsquedas injustas hasta registros, palizas, torturas para obtener información sobre los traficantes (Informe Amnistía Internacional, 2015). Estas acciones agresivas socavan la legitimidad de la policía y la cooperación con la policía (Tyler y Huo, 2002, Tyler 2003, 286, Kirsk et al, 2012). Por lo tanto, no es sorprendente que los residentes de las favelas consideren

a la misma como un instrumento de represión en lugar de una institución que protege sus derechos (Sousa Silva, 2012).

La policía militar justifica los homicidios cometidos en defensa propia o debido a la “resistencia al arresto” (autoprotección) de sospechosos o delincuentes. Los comandantes de policía rara vez realizan investigaciones internas cuando la policía comete asesinatos y el sistema de justicia penal casi nunca investiga. La realidad es que los asesinatos policiales son naturalizados por el Estado y la sociedad en general, trivializando así una violencia mortal que afecta especialmente a los jóvenes negros en las favelas.

Cabe señalar que la violencia Institucional de las fuerzas de seguridad, mata no solo a los delincuentes, sino también a los niños, mujeres y hombres no relacionados con actividades delictivas. En 2013, nueve residentes fueron asesinados en el complejo Maré después de la muerte de un sargento BOPE. Todas estas acciones fueron llevadas a cabo por oficiales de policía, en su totalidad o bajo su dirección. Sousa Silva (2012) explica, en el caso de la masacre de Maré, que las manifestaciones de organizaciones locales llevaron a la policía civil a investigar por primera vez este tipo de eventos en el territorio.

En 2008, el gobierno de Río de Janeiro implementó una reforma policial en profundidad con el establecimiento de las Unidades de Policía de Pacificación (UPP), una estrategia inspirada en conceptos de vigilancia policial basados en la comunidad, con fuerzas compuesta principalmente por jóvenes policías formados en la Academia de Policía. El “asentamiento” de las UPP en las favelas implicó una “invasión” (Magaloni et al. 2017) anunciada por el BOPE y, en algunos casos, las fuerzas armadas también participaron. A diferencia de las invasiones del pasado, esta vez, la comunidad fue alertada desde el primer momento para evitar la resistencia armada. Durante este proceso, los delincuentes fueron arrestados, pero muchos otros escaparon de las favelas que habían recibido la intervención, se refugiaron en las favelas controladas por la misma facción y con el tiempo regresaron a sus favelas originales. Después de una fase inicial de estabilización, la favela fue entregada a la UPP.

La primera UPP se introdujo en 2008 y estas unidades se expandieron gradualmente hasta alcanzar aproximadamente 140 barrios marginales, especialmente el más grande, para un total de 763 barrios marginales en la ciudad, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Más de 9.000 policías fueron asignados a las UPP, lo que corresponde a la proporción de 11 policías por cada 1.000 habitantes.

Magaloni et al. (2017) identificaron tres motivaciones detrás de la localización UPPs, la primera sería económica: se favorecieron las favelas cercanas a los destinos turísticos de la región más rica de la ciudad, la zona sur, y el estadio de Maracaná. El hecho de que Brasil fue seleccionado para la organización de la Copa Mundial 2014 y los Juegos Olímpicos 2016 en Río fue un incentivo importante para que el gobierno implementara las UPPs. Por lo tanto, garantizar condiciones de seguridad pública fue otro incentivo para intervenir en los barrios marginales de la zona sur ya que muchas de estas favelas se encuentran en las colinas de los barrios de clase alta, como Ipanema, Leblon y Copacabana, cuyos requisitos de seguridad son de gran preocupación para el gobierno.

La segunda razón para elegir los territorios UPPs fue táctica, con una preocupación objetiva de ocupar en prioridad los territorios controlados por el Comando Vermelho (CV). Esta facción criminal, además de controlar el tráfico de drogas en las favelas de los barrios más ricos de la ciudad, es la más fuerte y beligerante, ya que ha participado repetidamente en actividades terroristas a gran escala, como los ataques terroristas contra edificios, Policía militar y quema de colectivos. El CV también participó en secuestros y robos a bancos (Arias 2006, Barbosa 2015, Glenny 2015). Por otro lado, las favelas con presencia de Amigos de los Amigos (ADA) recibieron menos UPPs, ya que históricamente esta facción criminal ha optado por “negociar” con la policía y la corrupción, con menos confrontación.

Con respecto al momento de las intervenciones, el primer paso en la pacificación incluyó favelas más pequeñas ubicadas en la zona sur. La intervención de la UPPs en el Complexo do Alemão no fue parte del plan inicial y se llevó a cabo en respuesta a una acción beli-

gerante sobre el CV a mediados de noviembre de 2010. Alemão, fue ocupada por 1.200 policías militares, 400 policías civiles, 300 policías federales y 800 miembros del ejército brasileño. Este segmento de las fuerzas armadas ocupó el complejo durante aproximadamente 14 meses hasta que se introdujeron las cuatro UPPs propuestas para la región a mediados de 2012 (Magaloni et al. 2017).

Una de las favelas más grandes de Río y la más conocida, Rocinha, quien fue el corazón de la facción ADA, fue ocupada en 2012. Aunque se encuentra en la zona más rica de la ciudad, esto probablemente no hubiera ocurrido sin el evento que tuvo lugar en el Hotel Intercontinental en agosto de 2010: un grupo de traficantes mantuvieron a los turistas como rehenes durante horas, hasta que luego de intensas negociaciones se entregaron pacíficamente (Glenny, 2015).

Al contrario de lo que sucedió en la mayoría de las favelas, el control de las fuerzas policiales de Alemão y Rocinha, así como Mangueira, otra importante favela de Río, han sido desafiadas gradualmente por grupos criminales locales. Por ejemplo, los choques violentos entre la policía y los traficantes se han vuelto más frecuentes, lo que aumenta significativamente la tasa de mortalidad de los oficiales de policía, residentes y delincuentes juveniles. Como resultado, hubo un cambio importante en el departamento de policía: el BOPE se hizo cargo de la capacitación e incluso movió a su gente capacitada a unidades más complejas de las UPPs. De ese modo, la idea de que los policías funcionara como mediadores y que contribuyesen a disminuir la violencia como fue pensando en el plan original, fue progresivamente pasando a un segundo plano y el cuadro de violencia y de confrontación en esas favelas se fue volviendo cada vez mayor.

El verano de 2013 marcó el inicio del actual período de degradación del proceso de “pacificación” debido al escándalo del “asunto de Amarildo”. Durante más de dos meses, un residente de Rocinha, Amarildo de Souza, fue clasificado por las autoridades como “desaparecido” (Magaloni et al. 2017). Una campaña de movilización amplia y muy exitosa permitió que su desaparición obtuviera una gran repercusión e investigación. Esta investigación reveló que Amarildo fue arrestado, torturado y asesinado por la policía en la

unidad local de UPP. Buscando defender la legitimidad de la UPP, la policía militar arrestó a 10 policías y la Oficina del Procurador General declaró la participación de otros 15 oficiales de la policía militar en la tortura y muerte de Amarildo. El comandante de UPP Rocinha fue arrestado. Como resultado, las manifestaciones de varias organizaciones de la ciudad contra los abusos de las unidades ganaron visibilidad y resonancia (Magaloni et al. 2017).

Junto a este caso, tiroteos constante por parte de la policía en las favelas donde han matado a niños mujeres y jóvenes también ha socavado la legitimidad de las UPPs entre los habitantes de las mismas. La grabación de videos para generar evidencia de violencia policial y el papel de las redes sociales, que transmiten información de forma viral, ha aumentado la visibilidad de los disparos mortales que involucran a la policía. Un caso paradigmático ocurrió en la favela de Providence, donde cinco policías fueron flagrados con un video que puso una pistola en la mano de un joven muerto y desarmado para cambiar la escena del crimen (Magaloni et al. 2017). La misión de la UPP se vio cada vez más comprometida a medida que la información sobre mala conducta de la policía comenzó a acumularse. La consecuencia crítica es que la comunidad no legitima la autoridad del aparato de seguridad del Estado si sus residentes perciben a la policía como abusiva o los consideran criminales, pero a su vez siguen bajo la presión de los traficantes y de las milicias.

En definitiva, las UPPs fueron un intento de transformar el enfoque represivo tradicional y hacer cumplir la ley en los territorios de las favelas. La policía militar buscaba prácticas innovadoras y efectivas, como el reclutamiento de jóvenes policías sin experiencia previa en batallones territoriales regulares, para no duplicar prácticas pasadas. Con este fin, los agentes de las UPPs se habrían capacitado de manera diferente al resto de la policía, en función de la vigilancia policial orientada a los problemas. Sin embargo la estrategia de guerra adoptada contra el narcotráfico desde el Estado, especialmente desde la década de 1990, se ha vuelto cada vez más agresiva hasta una “guerra de exterminio”(Magaloni et al. 2017). Esto ha llevado a un aumento en la mortalidad tanto de los jóvenes de la favela como de la policía

y una pérdida de legitimidad de las UPPs. La mayoría de las favelas continuaron carentes de servicios públicos del Estado y nunca tuvieron inversiones en infraestructura, sobre todo en saneamiento básico. En Alemão, un teleférico millonario llegó a ser construido, hoy, está parado. La UPP social logró hacer un diagnóstico, pero nunca salió del papel. Según palabras de un morador :”Las propias UPP no siguieron criterios de seguridad, sirvió para hacer de Rio una ciudad de turismo y de negocios, se convirtió en un proyecto político y económico”(UOL Noticias 28/4/2018).

En medio de una intervención federal decretada por el Gobierno de Michel Temer, que colocó a un general al mando de la seguridad pública fluminense, la mitad de las 38 UPPs de Río de Janeiro que estaban funcionando pasarán por un proceso de reordenamiento o cierre durante la intervención federal. Por detrás de los cambios están tratando de resolver problemas de planificación inadecuado y fallas en la cadena de mando de la Policía Militar. UPPs ubicadas en favelas donde las facciones criminales tienen elevado poder de fuego y capacidad de organización serán retiradas del centro de esas comunidades. Algunas serán reposicionadas en las periferias de las favelas y otras serán cerradas. El objetivo de colocar bases en las periferias y no en el centro de esas favelas sería mantener el llamado “policiamiento de proximidad o comunitario””(UOL Noticias 28/4/2018), pero sin dejar a los policías militares vulnerables a ataques constantes. Según los interventores, los residentes todavía podrán buscar a los policías en las bases periféricas para relatar problemas y hacer denuncias. Pero para entrar en el centro de esas favelas para hacer arrestos o averiguar crímenes, los policías tendrán que organizarse en grandes efectivos y actuar de forma coordinada.

¿Por qué fue tan atractivo el discurso de Bolsonaro?

En el Estado de Rio de Janeiro, Jair Bolsonaro gana por el 66,35 % ante el 33,65 de Haddad. También gana su candidato para la gobernación estadual de Rio de Janeiro (O Globo 28/10/2018). La vida pública del Brasil donde triunfa Bolsonaro está sumergida en

una crisis estructural del sistema político en general, no solo perdió la izquierda, el PT con Fernando Haddad, se derrumbó el centro ya que el PSDB de Fernando Henrique Cardoso obtuvo, con Geraldo Alckmin, el 4,76% de los votos y el PMB de Michel Temer consiguió, con Henrique Meirelles, el 1,2% (El País 28/10/2018).

En el contexto de esta reconfiguración predominan tres factores. Una larga recesión: entre 2015 y 2016 donde el PBI brasileño se contrajo alrededor del 8%. La percepción de una corrupción escandalosa, que afloró por etapas en el caso Lava Jato. Y una ola de inseguridad aterradora, no solo en Rio de Janeiro como hemos explicado, en 2017 en todo el país se registraron 63.000 homicidios.

Bolsonaro es la respuesta reaccionaria a ese paisaje. Como explicó el historiador Boris Fausto al diario O Globo, en Brasil existe un conservadurismo no doctrinario, propio de una sociedad que tardó mucho en suprimir la esclavitud. Bolsonaro canaliza esa corriente, reacia a la modernización de las costumbres. También la de quienes se resignan a votarlo con tal de evitar un regreso del PT.

En esa heterogeneidad se pueden detectar tres tendencias predominantes. La primera es una visión autoritaria de la inseguridad. A tono con un candidato que reivindica la dictadura militar y la tortura, los electores llevaron al Congreso a 32 representantes del área de Seguridad, de los cuales 18 son policías. Bolsonaro, que está rodeado de soldados retirados como él, defiende el reparto de armas entre la población, la despenalización de la represión y la reducción de la edad mínima para imputar crímenes.

Cabe aclarar que entre los brasileños las Fuerzas Armadas tienen un prestigio del que no gozan en ninguna otra sociedad de la región. Los analistas lo atribuyen a que la dictadura instalada en 1964 no tuvo la crueldad de experimentos similares, como el chileno o, sobre todo, el argentino. A su vez la inseguridad revalorizó a los uniformados ya que ante situaciones de extremas violencia en las favelas de Rio son convocados.

La otra peculiaridad de la elección es la fuerza de una atmósfera ultraconservadora que busca a través de Bolsonaro revertir una revolución de las costumbres. Defensa de la familia tradicional, y aversión

al aborto y las políticas de género. Esta concepción, que estatiza el control de la moral privada, explica la alianza del ganador con numerosas confesiones evangélicas. Esas Iglesias perdieron 12 bancas, pero contarán con 76 diputados federales. El 14,8% del total.

El tercer fenómeno sobresaliente es el castigo a la corrupción. Los votantes determinaron la derrota de más de 30 postulantes involucrados en el Lava Jato.

Bolsonaro y la respuesta a la inseguridad

Como veíamos en el primer punto es imperante la necesidad de enfrentar un amplio debate sobre la reforma estructural de las instituciones de seguridad pública, empezando por las policías civil y militar. El sufrimiento de quien convive diariamente bajo la tortura de la lotería de los tiroteos en los territorios populares tiene que terminar.

Sin embargo, las propuestas de Bolsonaroque fueron preparadas por el general retirado Augusto Heleno, oficial del Ejército de gran renombre, destaca rechazar la liberación de presos, impulsar mecanismos para que, con los debidos controles, los ciudadanos puedan acceder a armas de uso personal, continuar y perfeccionar una base unificada sobre el delitos en el país, darles más capacidad al Estado y sus fuerzas para operar en zonas calientes de frontera y reservas indígenas que son aprovechadas por el narcotráfico. También propone darle marcos jurídicos a la policía para poder usar fuerza letal en casos en donde los delincuentes y narcos hagan ostentación de armamento, brindarles también más garantías legales a los militares que operan por pedido del poder político en la lucha contra el narcotráfico y reglamentar los mandatos de búsqueda y captura colectivos de suma utilidad en las operaciones de pacificación en favelas y otras áreas controladas por el narcotráfico y sus milicias.

Conclusiones

Las propuestas presentadas por el presidente electo están basadas en la violencia y la represión dando demasiado poder a las fuerzas de seguridad favoreciendo la corrupción de las mismas y la violación de derechos. Sin embargo, Bolsonaro fue votado en todas las zonas de la ciudad de Río de Janeiro, incluyendo las favelas a pesar de la falta de legitimidad que tiene el accionar de la policía en las mismas. A su vez permitir la portación de armas va a generar que las favelas sean un campo de batalla más de lo que hoy en día ya son.

Por lo tanto, la seguridad pública no puede ser tratada con soluciones simplistas y autoritarias debe ser pensada de forma amplia junto al ciudadano e involucrar políticas sociales, inclusivas y preventivas, ya que donde no exista estas son un caldo de cultivo para la legitimidad de los narcotraficantes y la generación de más violencia.

Abreviaturas

CU: Comando Vermelho. Grupo traficante

ADA: Amigos dos amigos. Grupo traficante

TC: Tercer mandamiento. Grupo traficante

BOPE: Batallón de Operaciones especiales

UPP: Unidad de policía pacificadora

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia y estadística

Referencias

- Amnesty-International (2015). *You Killed my Son: Homicides by Military Police in the City of Rio de Janeiro*. Technical report.
- Arias, E. D. (2006). *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Tracking, Social Networks, and Public Security*. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Barbassa, J. (2015). *Dancing with the Devil in the City of God: Rio de Janeiro on the Brink*. Simon and Schuster.
- Cano, I. (1997). *The Use of Lethal Force by Police in Rio de Janeiro*. ISER.
- Glenny, M. (2015). *Nemesis: One Man and the Battle for Rio*. House of Anansi Press Incorporated.
- Magaloni, B and Cano, I (2015). *Determinantes do Uso da Força Policial no Rio de Janeiro*. UFRJ
- Magaloni, B., Franco, E and Melo, V. (2017) *Killing in the Slums: The Problems of Social Order and Police Violence in Rio de Janeiro*.
- Magaloni, B, Melo V, de Souza Silva J, Sousa Silva E, (2017). *Percepção de moradores sobre Segurança Pública e os dilemas das Unidades de Polícia Pacificadora em favelas do Rio de Janeiro*. Laboratório De Pobreza, Violência E Governança Da Universidade De Stanford Observatório De Favelas Redes De Desenvolvimento Da Maré.
- Souza Silva, E. (2012). *Testemunhos da Maré [Testimonies of Maré]*. Aero- plano Editorial.
- Tyler, T. R. (2003). *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*. *Crime and justice*, pages 283–357.
- Tyler, T. R. and Huo, Y. (2002). *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through*. Russell Sage Foundation.

III. Políticas sociales y emprendedorismo: la falacia de la salida individual de la pobreza

Políticas públicas, emprendimientos y exclusión social⁵²

Por Juan Cruz Contreras⁵³

1. Introducción

Cada gobierno es recordado en el imaginario popular, entre otras cosas, por alguna de sus políticas públicas hacia los sectores más vulnerables. Las ciencias sociales y especialmente las carreras de Trabajo Social estudian y problematizan luego ese legado. Así desde la vuelta de la Democracia, se recuerda y estudia la Caja del P.A.N –Programa Alimentario Nacional– otorgada por el gobierno de Alfonsín en los 80, los planes de empleo Argentina Trabaja implementados por el agitado gobierno de Duhalde luego de la Crisis 2001 y la Asignación Universal por Hijo del primer gobierno de Cristina Kirchner –2009–, por nombrar los casos paradigmáticos. Transcurrido más de la mitad del mandato de la alianza Cambiemos, nos preguntamos, ¿cuál será la política social por la cual se lo recordará?

52 Trabajo presentado en el segundo encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES

53 Docente del Departamento de Economía y Administración y del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNM

El estudio de la política pública de Cambiemos, y de toda coalición de gobierno, puede ser analizado con diferentes herramientas, como la evolución del gasto social absoluto, per cápita, la comparación con otros ejes de gobierno como pueden ser el gasto destinado al pago de Deuda Externa, los destinatarios o población objetivo de la política pública, etc. Decimos “política pública” y no política social, para no reducir la lucha por la distribución de la riqueza generada en la sociedad sólo a lo que se transfiere a los “pobres” desde el Ministerio de Desarrollo Social o desde la ANSES. Un estudio más integrador de la política pública requiere indagar tanto en los componentes materiales (recursos, presupuesto, programas) como en los componentes simbólicos (declaraciones, discursos, caracterización población objetivo) que la justifican y sostienen. No alcanzaría entonces con sesgar el estudio de la política pública solo hacia los elementos simbólicos, del tipo “es un gobierno de ricos, desprecian a los pobres...” y sus expresiones o declaraciones verbales.

¿Cómo entender las políticas públicas en el marco de cada periodo histórico, las formas de intervenir del estado ante cada ciclo de la acumulación de capital? Entendiendo que cada periodo histórico o recorte temporal en que uno estudie las políticas públicas está siempre condicionado y retroalimentado por la dinámica de la acumulación: las formas de dominantes en la producción tienen un impacto directo en la formas de redistribución.

Si se lograra identificar con cierto grado de claridad los sectores de la sociedad que resultan ganadores en cada periodo histórico, se podría ahondar en qué tipo de actividades y mecanismos utilizan para apropiarse de la riqueza generada en la sociedad, y se estaría también echando luz sobre qué otros sectores han sido perdedores y mediante qué políticas públicas se los compensó, si es que hubo alguna. Así como cada proceso de producción está generando al mismo tiempo un tipo de reproducción social, cada política pública está asociada y vinculada a determinados ciclos de dominación. La lucha por el poder debe ser incorporada al estudio de las políticas públicas, sino, podríamos caer en creer que dos regímenes de acumulación profundamente diferentes, pueden ser iguales. Un régimen basado en la valorización financiera, la fuga de capitales, la apertura comercial, el

endeudamiento y la redistribución regresiva del ingreso no puede ser igual a otro basado en el mercado interno, la defensa del trabajo, la regulación comercial, el desendeudamiento, la reindustrialización y el fomento de la educación, la ciencia y la tecnología. El granero del mundo, o su versión aggiornada, el supermercado del mundo, no puede tener las mismas políticas públicas que la sociedad salarial o que un proceso de crecimiento con inclusión social.

2. Los límites: la estructura que sustenta la utopía neoliberal

En El largo ciclo neoliberal Delgado y Ghibaudi (2017) describen al neoliberalismo como un proceso hegemónico en Latinoamérica iniciado a mediados de los 70 como respuesta a la sociedad salarial fordista, y que se ha sostenido hasta el presente, experimentando tres ciclos. El que le dio comienzo se sitúa a mediados de los 70; el segundo surge con la caída del Muro de Berlín y el Consenso de Washington a principios de la década de 1990; el tercero lo encabezarían los actuales gobiernos de Cambiemos en Argentina y de Temer en Brasil. En esta línea, se plantea que los gobiernos nacional-populares tuvieron una fuerte impronta redistributiva e inclusiva pero no alcanzaron a modificar a fondo ni las estructuras productivas ni la hegemonía neoliberal en la producción simbólica. “Los gobiernos progresistas de América Latina promovieron significativas mejoras sociales sin desmontar los fundamentos productivos e ideológicos del neoliberalismo. Este fracaso, proponemos, no obedeció únicamente a falta de voluntad política o errores circunstanciales, sino a la vigencia de la organización productiva, al contexto geopolítico y al conjunto de valores morales que continúan sustentando la utopía neoliberal”. (Delgado y Ghibaudi, 2017)

Dentro de las continuidades podríamos mencionar la vigencia del proceso de concentración económica. En nuestro país el nivel de concentración de la economía y la extranjerización se profundizó en el proceso neoliberal iniciado en 1976 con la última dictadura militar y continuó con los gobiernos democráticos posteriores (Schorr, 2012), incluidos los tres gobiernos nacional-populares 2003-2015.

Asimismo, en dicho periodo, continuó y se profundizó la hegemonía internacional del capitalismo basado en la valorización financiera y fuga de capitales. A diferencia del periodo fordista, a mediados de los 70 comienza el predominio de las actividades financieras por sobre las actividades productivas, que continuó ininterrumpidamente hasta el presente. O sea; los gobiernos nacional-populares desarrollaron políticas redistributivas y mercadointernistas en un contexto internacional y regional en el cual ya no predominaba un régimen de acumulación intensivo con consumo masivo como en el fordismo y la sociedad salarial.

Aun en ese contexto de hegemonía neoliberal, los gobiernos populares lograron mejoras en los principales indicadores sociales – reducción del desempleo abierto, reducción de los índices de pobreza e indigencia, disminución de la desigualdad, cobertura casi universal del sistema de pensiones y jubilaciones–, mejoras en los indicadores macroeconómicos, especialmente desendeudamiento y fortalecieron el accionar de las agencias estatales frente a los ciclos externos.

Dentro de este esquema de funcionamiento del capitalismo global, corresponde analizar la dinámica de nuestra economía y sus políticas públicas. En primer lugar describiré las principales políticas públicas y sus fundamentos durante los 12 años de gobierno nacional-popular y luego analizaré los sesgos y aspectos centrales de los casi 3 años de gobierno neoliberal de Cambiemos.

3. Políticas públicas, aquí y ahora, antes y después

El proyecto político iniciado en 2003 representó una etapa de resistencia contra las políticas neoliberales que habían llevado al colapso económico, productivo y social en 2001. Para ello, se reordenaron las principales variables macroeconómicas siguiendo un programa heterodoxo basado en el desendeudamiento, el fomento del consumo y del mercado interno, la defensa del trabajo y ahorro nacional y una ampliación de la participación de las agencias estatales o una “mayor intervención estatal”. El objetivo fue relanzar un crecimiento económico compatible con la inclusión social y el esbozo de

algunas estrategias que permitieran crear las bases para un desarrollo económico alternativo a la exclusión neoliberal.

Existen dos tipos de causas que explican las mejoras en la calidad de vida de una gran parte de la población a partir de 2003: por un lado el crecimiento y mejoras en el “mundo del trabajo”, por otro lado, la mayor cobertura social y previsional, entendida como la transferencia de ingresos no asociada al mundo del trabajo actual.

El crecimiento de la ocupación se manifestó desde el tercer cuatrimestre de 2002 especialmente en mejoras en los indicadores de desempleo abierto, tasa de empleo y subocupación, en todas las regiones del país. Álvarez, Fernández y Pereyra (2012) sostienen que el cambio no fue sólo cualitativo en tanto caída del desempleo, sino además dentro del crecimiento iniciado en 2002 se destaca la participación de los sectores industriales, que crean los mejores puestos de trabajo: la industria manufacturera y la construcción. Este tipo de ocupación reviste mayor formalidad y mayores instancias y grados de protección hacia los trabajadores, pudiendo resumir en que son empleos la ANSES y el SIPA, se encargaban de registrarlos. Adicionalmente, destacan las autoras que el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados dejó de tener peso relativo en la baja de la desocupación a medida que aumentaba el empleo genuino.

Este panorama comenzó a desacelerarse a partir de 2008 con el inicio de la crisis internacional de “Lehman Brothers” cuando el dinamismo del mercado de trabajo comenzó a caer.

Por otro lado, justamente a partir de 2008 comienzan una serie de transformaciones en las políticas públicas del kirchnerismo, que se materializan en la política de inclusión más significativa; la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se le suma también el Programa Argentinas Trabaja (AT) y el Jóvenes-Progresar. Este tipo de políticas marcan un quiebre en el sentido que el Estado comienza a reconocer que el crecimiento económico y su capacidad para seguir absorbiendo mano de obra se volvían insuficientes. La transferencia de ingresos con contrapartida de acciones de educación, salud y trabajo fue una de las principales formas de cobertura previsional e incentivo del consumo en el marco de la recesión internacional.

Asimismo, desde principios del 2004 se llevó adelante una moratoria jubilatoria y de pensiones que lograron dar cobertura a más del 92% de la población en edad de jubilarse. Tanto jubilaciones, pensiones como AUH, tuvieron dos ajustes por año que permitían conservar e incluso aumentar su poder adquisitivo.

Es decir, durante el kirchnerismo se expandió el trabajo formal y la cobertura previsional, pese a que no se logró transformar sustancialmente la economía informal o la denominada insuficiencia dinámica del capital para absorber toda la fuerza de trabajo disponible en el país. Aun así, durante sus tres gobiernos las referencias al emprendedorismo, estuvieron presentes y no podemos considerar que sea un fenómeno que aparece con Cambiemos.

Emprendedores en el periodo 2003-2015

El concepto de “emprendimiento” también fue utilizado durante el período 2003-2015, ligado a las políticas enmarcadas dentro de la “economía social”. Diversos programas de los ministerios de dicha gestión planteaban la idea de emprendimientos “socio-productivos”, entendiendo a la producción individual y/o colectiva planteada como una política pública que buscaba la inclusión social a través del trabajo.

EL kirchnerismo propició inicialmente mecanismos heterodoxos propios del periodo fordista: convocatoria a paritarias, actualización del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), Convenios Colectivos de Trabajo, regulación del comercio exterior y de los precios internos, ampliación y actualización del sistema previsional. Luego de la crisis de 2008 destinó sus esfuerzos a conservar la Tasa de Empleo e intensificó las transferencias de ingresos, ante la incapacidad del crecimiento para asegurar la inclusión. Conformando así una batería de políticas contracíclicas, basadas en el fomento del consumo interno y la protección del nivel de empleo.

4. Emprendedorismo 2016-2017: el buque insignia de Cambiemos

Pese a que la gestión de Cambiemos marca un punto de inflexión en el manejo de las variables macroeconómicas, aduciendo la necesidad de generar reglas claras para “el mercado” y “volver a estar integrados al mundo”, mantuvo hasta 2017 al menos, el grueso de las prestaciones y transferencias estatales hacia los sectores populares. No hubo hasta ese momento un nuevo esquema de políticas públicas, no hay prácticamente programas sociales nuevos orientados a los sectores postergados del mundo del trabajo, sólo se modificaron los nombres y se realizaron algunos cambios marginales. Luego de las elecciones de medio término en 2017, comenzó lentamente un proceso de aceleración del “gradualismo”, basado principalmente en la dolarización de las tarifas de servicios públicos y la liberalización de los precios internos de los combustibles y alimentos.

En ese contexto, en 2016, el entonces ministro de educación de la Nación, Esteban Bullrich, declaró que la función del Estado es “... crear Marcos Galperin [dueño de Mercado Libre] o crear argentinos que sean capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”. La frase da cuenta de una nueva estrategia de inserción laboral que intenta imponer la tercera oleada neoliberal: el empleo ya no debería ser pensado como un derecho permanente, sino que acceder al mundo del trabajo estaría ahora vinculado sólo a las capacidades individuales, donde el Estado tiene casi nula injerencia en su desarrollo, ni en sus resultados. La instancia que determina la sostenibilidad del emprendedor/trabajador es “el mercado”, mediante la competencia o confrontación mercantil.

La incertidumbre, la volatilidad del vínculo laboral, la desregulación de la relación empresa-empleado y el fin de la carrera laboral al interior de la empresa, o sea la flexibilización laboral interna y externa, no serían más que un nuevo escenario al que solo queda adaptarse sumisamente. Declaraciones como las del ex ministro, conforman una imagen que da cuenta de una pintura mucho más amplia, que involucra las feroces transformaciones que intentan darse

actualmente sobre las funciones del Estado, sobre la dinámica de la acumulación y sobre los derechos de los trabajadores.

La idea que intenta imponer el gobierno de Cambiemos es que, liberados de la presión impositiva y burocrática del Estado, en su versión kirchnerista, todos los individuos serían ahora libres para desarrollar su innato potencial “emprendedor”.

Ese potencial emprendedor intenta adquirir entidad de “verdad económica”, como otrora lo fuera la supuesta propensión natural al intercambio de Adam Smith, o los conceptos de racionalidad microeconómica de Gary Becker. La idea es poderosamente simple: los emprendedores pueden transformarse en empresarios capitalistas. Esta idea tiende a anidarse fuertemente en el “sentido común”: muchísimas personas tendrían el potencial de emprender su propia actividad productiva y/o comercial y en el mediano plazo, producir, competir y acumular.

El economista Nicolás Dovskin relativiza la linealidad entre emprendedores y éxito económico, y afirma al respecto “en Argentina no hay un solo millonario que lo sea por haber fundado una compañía o por ser ejecutivo. El 80 por ciento son herederos, y el 20 por ciento restante viene de las finanzas”. Incluso en el caso de Marcos Galperín, dueño de Mercado Libre, da cuenta de la enorme importancia del capital social y material desde el que partió; es hijo de empresarios nacionales del cuero, con posgrados en EEUU y antecedentes gerenciales en la JP Morgan y en el mundo de las altas finanzas internacionales.

Para pesar del gobierno, el caso argentino pareciera carecer por el momento de estadísticas que sustenten la idea, hipótesis o mito que relaciona directamente el emprendedor con la creación de empresas. Sumado esto a la relación inversamente proporcional entre la proporción de trabajadores autónomos (monotributistas, forma de registrar a los “emprendedores”) y el desarrollo económico de un país: desde 2016 aumentan los trabajadores precarizados –monotributistas– y disminuyen los empleos de calidad. Con lo cual existen pocas certezas sobre la relación entre emprendedorismo y desarrollo económico.

Más allá de los grandes casos como Galperín, pareciera que la apuesta es generar emprendimientos de cerveza artesanal, helados artesanales al estilo “Guapaletas” y otros productos para consumos de sectores con ingresos medios-altos y no megaempresas que coticen en la Bolsa de Valores, como Mercado Libre. Aun así, llama la atención que el actual presidente y la mayoría de su gabinete (secretarios de Estado, ministros, viceministros) y colaboradores no cuentan en sus primeras líneas con ningún emprendedor exitoso. Los que sí abundan son los apellidos vinculados a grandes grupos económicos locales, más propensos a moverse en mercados cautivos y con una lógica heredada de su participación en la “patria contratista”, que a la inversión de riesgo y al emprendedorismo.

La propuesta “emprendedorista” asume que el mercado de trabajo generará pocas oportunidades de acercarse al pleno empleo, que el rumbo económico trazado en diciembre de 2015 no implica reindustrializar, ni prioriza las actividades de trabajo intensivas y que los desempleados deberán resolver solos su situación, sin apoyos sustanciales de las políticas públicas ni estrategias desde el ámbito estatal para apuntar al pleno empleo. Entonces, ¿cuáles son las políticas públicas de Cambiemos?

Estado y políticas públicas

La política pública en el gobierno de Cambiemos adquiere un rol poco activo, basado en el fomento de valores competitivos y refuerzo de las capacidades individuales como herramientas para la inserción laboral. Las políticas públicas destinadas a la creación de empleo, la mejora en los ingresos y la reducción de pobreza, están caracterizadas por la transversalidad del emprendedorismo por sobre cualquier otro tipo de valor. No hay nuevas herramientas del Estado para mejorar las condiciones laborales y a través de ellas, mejorar las condiciones de vida de los sectores más necesitados.

El emprendedorismo, entendido como una forma de hacer y ser, individual y vinculada a la generación de riqueza, comenzó a impregnar las políticas sociales y varias otras iniciativas públicas. Así

los valores asociados al emprendedorismo, como son la proactividad, la toma de riesgos, las capacidades individuales, el “capital social”, etc., comenzaron a ponderarse positivamente en los programas sociales de transferencia de ingresos –AT–, pero también en las convocatorias de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), de la SEPYME y del MTEySS.

Estado, tecnologías y emprendedorismo

Es importante resaltar que no se trata de desconocer la potencialidad del emprendedorismo, ya que se trata de varios tipos de producción de bienes y servicios, y que como tal el rol del Estado podría ser conducirlo hacia áreas de vacancia (producción de alimentos, hábitat popular, educación). Como toda producción es una “tecnología” que combina factores de producción (capital y trabajo, pero también conocimiento), la provisión de “capital” no debería ser decidida por el mercado: el Estado debería proveer y promocionar determinados tipos de tecnologías y “ecosistema” para ese sector. Cuestión que aún en la gestión anterior quedó pendiente. El fomento del emprendedorismo sin conducción del sistema público, puede terminar favoreciendo la precarización laboral y el uso de las nuevas tecnologías (redes sociales, aplicaciones en smartphones, internet) como plataformas para la evasión y la elusión de impuestos y cargas sociales. La innovación y la disponibilidad de nuevas tecnologías no necesariamente tendrán un resultado democratizador ni una mejora en las condiciones de empleo (ni mejora la calidad ni baja el desempleo y la precarización)

Sobre la necesaria presencia del Estado para el desarrollo emprendedor, la investigadora Mazzucato afirmaba en 2016: “Sin el Estado liderando los procesos de innovación es imposible lograr el desarrollo [...] Si creemos en el crecimiento impulsado por la innovación no se puede tener al Tesoro recortando el gasto sin cesar y tirando un hueso, de vez en cuando, para la innovación”. La autora desmitifica la idea neoliberal del Estado como un monstruo burocrático e incapaz, que debe limitarse a ofrecer el clima de negocios y la confianza

necesarios para las inversiones del sector privado. Desde su perspectiva, el Estado es la organización más emprendedora y arriesgada del mercado.

Claramente esta no es la concepción sobre el rol del Estado en la alianza Cambiemos: el desarrollo nacional lo decide el mercado internacional, el crecimiento está ligado a la inversión privada y a la confianza, el mercado de trabajo debe fomentar la competencia y el fomento de las capacidades individuales y los procesos de innovación científico-tecnológica deben ser liderados por las empresas. De ahí que las políticas públicas desde 2015 se hayan centrado “crear nuestro propio empleo”, como política laboral. Esto coloca a los desempleados como responsables de su situación infiriendo que si se capacitan y plantean una idea rentable, lograrán salir adelante y (auto) emplearse. Esta mirada saca el foco de las cuestiones estructurales, como el origen socioeconómico de los emprendedores exitosos, así como también de cómo se entiende el rol de Estado en relación al tipo de crecimiento y desarrollo generado.

5. Reflexiones Finales

Es innegable que las transformaciones del mundo del trabajo que se dan a partir de los años 70 han permeado y se han asentado en la estructura del mercado de trabajo en nuestro país, modificando fuertemente las bases la “sociedad salarial”. Hoy el mundo del trabajo registra una diversidad y complejidad mucho más profunda, donde existen sectores que por sus condiciones e historia no pueden acceder a una relación laboral enmarcada en lo que se entiende como trabajo digno. La insuficiencia dinámica del capital y la profundización de la segmentación laboral, han consolidado una estructura ocupacional que no genera pleno empleo de calidad: el problema del empleo es hoy una cuestión social irresuelta.

Resulta necesario que el Estado reconozca estas nuevas realidades a partir de la gestión y regulación de las nuevas prácticas que surgen. Es en la estrategia adoptada por esta gestión que surgen los mayores cuestionamientos, la cual no está centrada en la creación de condiciones para la mejora en el empleo asalariado.

Resumidamente, concluyo que:

1. El emprendedorismo individual no mejora las condiciones de trabajo: es probable que estas políticas acompañen un deterioro de las condiciones laborales. Un trabajador asalariado industrial al ser despedido no puede transformarse rápidamente en un productor de cerveza exitoso. Están las cuestiones socioculturales y de saberes previos, la autogestión requiere un proceso de aprendizaje. Cuando se menciona a los casos exitosos de emprendedorismo no debe analizárselo extrayéndolos de su contexto socioeconómico ni de sus capitales materiales y simbólicos. Individualizar las condiciones de trabajo supone volver a responsabilizar a cada individuo las mismas.
2. El Estado lentamente cambia los destinatarios, objetivos e intensidades de su política pública. Para ello va intentando crear el consenso social necesario, valorando positivamente la incertidumbre y las oportunidades que abriría el “emprendedorismo”.
3. Las políticas públicas ya no apuntan a sostener la inclusión social a través del empleo, relegándose nuevamente a su carácter de contenedor de las políticas económicas de exclusión social.

En este contexto el fortalecimiento de la idea de emprendedor individual es la respuesta de la nueva oleada neoliberal a la exclusión social y económica de sus políticas económicas. Retomando la cuestión abordada al principio del artículo no sería osado arriesgar que en materia de políticas públicas, Cambiemos será recordado por el fomento del emprendedorismo individual casi como única acción de gobierno transversal, destinada a remediar la falta de empleo. Los resultados por ahora no reflejan ninguna mejora ni la calidad ni en la cantidad de empleos, y nada parece prever un cambio de rumbo.

Referencias

- Álvarez, M., Fernández, A., y Pereyra, F. (2012) El mercado de trabajo en la post convertibilidad (2002-2010). Avances y desafíos pendientes. En Problemas Socioeconómicos Contemporáneos I, Buenos Aires, UNGS, Colección Textos Básicos, (2012).
- Contreras, J., Putero, L. (2016) Entre la inclusión y la lógica de mercado. Ponencia presentada en el IV Congreso de economía Política organizado por Centro Cultural de la Cooperación y la Universidad Nacional de Quilmes, octubre 2016.
- García Delgado, Daniel (2017) Documento de trabajo No 5 : el neoliberalismo tardío : teoría y praxis / Daniel García Delgado ; Agustina Gradín ; compilado por Daniel García Delgado ; Agustina Gradín . - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2017.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Wainer, A., Bona, L., (2015) El ciclo del endeudamiento externo y la fuga de capitales. De la dictadura a los fondos buitres. Coordinación general E. Basualdo. CABA. Editorial La Página
- Schorr, M. (2012) Elite empresaria y régimen económico en la Argentina: las grandes firmas en la posconvertibilidad. Schorr, M.; Manzanelli, P.; Basualdo, E. 1era Ed. FLACSO, 2012.
- Verbistky, H., y Bohoslavsky, J. P., (2013) Cuentas Pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Enlaces de internet:

Informe del Observatorio de las Políticas Públicas, UNDAV. <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/21476.pdf> revisado el 10/9/2018

Instituto de pensamiento y políticas públicas (IPPYP) “El gasto social en la negociación con el FMI” <https://ipyp.org.ar/descargas/2018/El%20Gasto%20Social%20en%20la%20renegociacion%20FMI.pdf> visitado última vez: 20/9/2018

<http://www.ceso.com.ar/entre-inclusion-y-logica-mercado>

“Las trampas de la salida individual de la pobreza en el trabajo autogestivo. Obstáculos para la integralidad de las políticas y la generación de tramas de valor en contextos neoliberales”⁵⁴

Por Marcela Susana Basterrechea⁵⁵

El concepto de emprendedurismo que se desplegaba en los 90 en América Latina, instalado por los organismos multilaterales, volvió a cobrar fuerza en los últimos años de la mano del discurso neoconservador. Esta concepción que va a permear la subjetividad de las clases medias y sectores populares, tiene consecuencias directas en las políticas públicas y va a significar un cambio de rumbo importante en los avances que se habían realizado en pos de una mayor integralidad.

Este discurso tiene en nuestro país, bases en las que anclar. Por un lado se apoya en fortalezas de nuestro pueblo: su iniciativa, su capacidad de lucha, su vitalidad, sus deseos de una buena vida, que lo llevan a desplegar una multiplicidad de estrategias de supervivencia en las que las mujeres han tenido siempre un rol protagónico. También se apoya en el individualismo, la creencia de que solo con el esfuerzo propio se sale adelante y que quien no lo hace es porque desea vivir “del Estado”, de “los planes”, en síntesis: a costa de quienes sí se “matan trabajando”. En este marco se refuerza el aislamiento de las conductas de las personas de las condiciones del contexto, del modelo de desarrollo y del modo de acumulación y se refuerza la construcción de una subjetividad cada vez más individualista y acrítica del sistema que produce la pobreza y la exclusión.

Veamos que dicen concretamente sus principales voceros:

Para Andy Freire (2004) un emprendedor es una persona que detecta una oportunidad y a partir de ello, crea una organización. No cuestiona condiciones sistémicas ya que un emprendedor es alguien “flexible y creativo” que ante el contexto que le toca enfrentar se

54 Trabajo presentado en el segundo encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES

55 Licenciada en Trabajo Social. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Moreno.

pregunta “¿cómo respondo?”. Sin embargo reconoce explícitamente que en los países “emergentes” serán unos pocos los que consigan capital para sus proyectos, alentando a decidirse a ser uno de ellos. Nuevamente la respuesta está relacionada con que los posibles inversores vean las habilidades emprendedoras que tiene el sujeto y su probabilidad de tener éxito, lo cual radica en ofrecerle al cliente productos que acorten la brecha entre sus aspiraciones y la realidad. Si bien hace hincapié en que aún sin capital inicial se puede llegar a emprender, queda claro que solo unos pocos tendrán éxito y que esto se deberá más que nada a las características personales de quienes lleven adelante el proyecto.

Ya a fines de los 80 una visión similar pero a partir de la informalidad, fue abordada por Hernando de Soto en Perú, mucho más centrada en las poblaciones vulnerables pero con igual énfasis en las posibilidades de “salir adelante” a través de las capacidades para hacer negocios. Su planteo de convertir en propietarios de “activos muertos” a los pobres, enfatiza la necesidad de impulsarlos a disponer de ese potencial para desarrollarse como empresarios capitalistas. Asimismo responsabiliza del estancamiento y la informalidad a la excesiva regulación del Estado considerándola una de las causas más importantes de que los pobres no puedan llevar adelante libremente las iniciativas que los sacarían de su condición.

Estas visiones de emprendedurismo están fuertemente relacionadas con las transformaciones en el mundo del trabajo que se vienen produciendo en las últimas décadas y resulta pertinente analizar brevemente.

Durante los años dorados del capitalismo se instala en los países centrales, con la hegemonía del modelo fordista de acumulación, una Sociedad Salarial (Castel, 1995) con una fuerte institucionalización del mercado de trabajo que se mantuvo durante varias décadas y que la teoría económica del desarrollismo va a colocar como faro de evolución de una sociedad tradicional a una sociedad moderna en los países periféricos. En esta etapa se produce una complementariedad de hecho entre el consumo masivo y la inversión, favoreciendo una importante estabilidad en la distribución del ingreso y una expecta-

tiva de crecimiento permanente de la rentabilidad y del salario real (Boyer, 2016). La complementariedad entre los intereses de la clase obrera y los sistémicos (Nun, 1969) tenía su base de posibilidad en la consolidación de los llamados Estados de Bienestar.

Con la crisis del capitalismo industrial a partir de los años 70 estos Estados, base de la Sociedad Salarial, comienzan desmoronarse y se avanza hacia formas flexibles de acumulación que requieren la modificación de las relaciones salariales y la conculcación de muchos de los derechos que estructuraban a los individuos en la sociedad, generándose una nueva cuestión social que amenaza gravemente la cohesión.

A pesar que las sociedades latinoamericanas nunca alcanzaron el nivel de salarización de los países centrales, la integración por el trabajo continúa siendo el principal factor de cohesión social, como forma de garantizar ingresos y de construcción de la identidad. Ante la retracción del trabajo asalariado con derechos, a los que Argentina accedió en mayor grado que otros países de la región, la pérdida de empleos se experimenta como fracaso individual y pérdida de sentido de pertenencia a un colectivo social, el trabajo se constituyó en “eje organizador de las relaciones sociales en el capitalismo” (Neffa 2001, Offe)

Desde el posgrado de Recursos Humanos de la UCA afirman que un importante número de puestos de trabajo conocidos van a desaparecer (por automatización) proponiendo adaptarse a estas nuevas formas y analizar las habilidades que deben tener los trabajadores. Pronostican que persistirán los empleos que requieren trato personalizado, habilidades empáticas, inteligencia emocional, habilidades artesanales o saberes específicos. Introducen categorías como el coach, el negociador, el community manager, los gerentes de transformación, gerentes de felicidad; afirmando que cada uno es gestor de su propia carrera, CEO de sí mismo. Se introduce el concepto de intrepeneurs (emprendedor dentro de la empresa). Se valora la pro-actividad, innovación, competitividad, creatividad, y sobre todo la ambición. Por otro lado, se plantea la holocracia (poder para todos) como modelo de generación de negocios, es decir, redes

horizontales con amplia participación de los empleados sin puestos fijos, pertenencia a múltiples equipos y responsabilidad en la toma de decisiones. Así como exaltan el trabajo cognitivo y la capacidad emprendedora al mismo tiempo estas empresas, sostienen una alta rotación de trabajo poco calificado. Nuevas formas del trabajo precarizadas son dirigidas especialmente a los jóvenes y disfrazadas bajo distintas modalidades: jobsharing; jobvacation; minijob, homeoffice, entre otras. (Barrios, Basterrechea, 2017).

Estas nuevas formas de precarización e inestabilidad se enmascaran detrás de las promesas de éxito, buscando el aprovechamiento de las habilidades de los jóvenes para extender nuevas formas de extracción de valor. Desde lo subjetivo, exaltan el individualismo y la meritocracia, aunque promuevan supuestamente el trabajo en equipo y la colaboración. Este tipo de trabajador está lejos de organizarse sindicalmente o preocuparse por la situación de otros trabajadores. En la misma línea se desarrolla el llamado capitalismo de plataformas, que ofrece servicios de transporte, alojamiento y delivery entre los rubros más conocidos, resultando más económicos y eficientes para los usuarios, y enmascarando una gran desprotección de los trabajadores.

En la actualidad, en nuestro país convive el empleo formal industrial, sectores de servicios con trabajo de calidad (como el caso de bancos y seguros) con sectores muy precarizados y una porción muy importante de trabajo no registrado. Sectores con sindicatos fuertes que actúan sin solidaridad externa y trabajadores sin representación. Al interior de una misma empresa encontramos la convivencia de trabajadores altamente calificados y con habilidades técnicas específicas que gozan de estabilidad, con trabajadores menos calificados que rotan constantemente.

Asimismo, se consolida una población excluida, que según Nun (2000), ya no conforman el ejército de reserva, que disciplina a los trabajadores y mantiene bajos los salarios, sino que constituye una verdadera masa marginal ya sin posibilidades de acceder al trabajo asalariado que se convierte más allá de las crisis, en una realidad estructural.

En este contexto de exclusión laboral, se desarrollan los emprendimientos mercantiles de la economía popular y las formas autogestivas asociativas, que conforman una estrategia importante de las Unidades Domésticas para la reproducción de la vida. Estas prácticas económicas se despliegan e intercambian en una economía mixta con hegemonía capitalista (Coraggio, 2017). La lógica central de estas experiencias autogestivas no va a estar dada, por la maximización de las ganancias y la acumulación sino que se va centrar en la obtención de ingresos a partir de las propias capacidades e iniciativas, para mejorar la calidad de vida de sus integrantes. Las formas organizativas son totalmente heterogéneas y abarcan desde emprendimientos individuales o familiares hasta distintos modos de asociatividad y conformación de redes con componentes solidarios y cooperativos. Estas experiencias y las de las empresas recuperadas, junto a las más tradicionales de la economía solidaria relacionadas al mutualismo y al cooperativismo conforman un amplio campo de trabajo autogestivo que podemos englobar bajo el nombre de economía popular, social y solidaria (EPSS) sin desconocer sus especificidades.

Como vemos nos encontramos con una sociedad con una importante segmentación social, laboral y también territorial, donde el empleo asalariado sigue siendo la meta de integración y su búsqueda y permanencia se torna cada vez más competitiva. Sin abandonar la lucha por los derechos laborales y por la intervención del Estado en favorecer la creación y sostenimiento de trabajo formal de calidad, ni adherir a planteos extremos del “fin del trabajo”, no se pueden negar las transformaciones que se están produciendo y la evidente insuficiencia sistémica que está presentando el capitalismo para crear trabajo suficiente. Por lo tanto resulta impostergable la necesidad de reconocimiento de otras actividades productivas y reproductivas como trabajo socialmente validado y remunerado. Entre ellas el trabajo de cuidado, mayoritariamente a cargo de las mujeres, absolutamente necesario para el sostenimiento del sistema capitalista, que merece un tratamiento que excede este trabajo.

Ante este panorama reemplazar la ética del trabajo por la ética del consumo no producirá una verdadera integración y mucho menos la emancipación humana. Por ello, avanzar en nuevas legitimacio-

nes e institucionalizaciones del trabajo autogestivo resulta crucial no sólo como forma de integración y reconocimiento de derechos, sino porque es portadora de principios y prácticas con potencial para construir una sociedad más justa (Barrios, Basterrechea, 2017).

La sostenibilidad de estas experiencias requiere de acciones convergentes, en las que las Políticas Públicas tienen un rol central y dónde la definición acerca de qué es realmente lo que se quiere hacer sostenible, no constituye un tema meramente técnico.

Resulta obvio señalar que desde un punto de vista micro social, es condición necesaria para la sostenibilidad de los emprendimientos el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, con la complejidad que conlleva en muchos casos el sostenimiento de los fines sociales y la necesidad de interacción en las condiciones del capitalismo. Sin embargo, el éxito individual de cada emprendedor es un concepto totalmente débil para explicar el desarrollo de los alcances del sector y encubre el hecho que para que pueda desplegarse el desarrollo de cualquier sector productivo resulta necesario un “ambiente favorable” (Kraychete, 2014), en el que se encuentran imbricados aspectos económicos, sociales, culturales y tecnológicos

Por lo tanto la posibilidad de consolidación del campo de la EPSS no depende exclusivamente de una cuestión de capacidades individuales, ni constituye un tema meramente de gestión, cómo se quiere y se ha querido instalar, sino que implica cuestiones políticas, económicas sociales y culturales a partir de las cuales se pueden desplegar programas, proyectos y prácticas absolutamente diferentes.

Abordar el apoyo a los emprendimientos desde una lógica puramente de mejora de la gestión interna y las aptitudes y actitudes emprendedoras, significa además, un desconocimiento de las múltiples estrategias que las Unidades Domésticas generan para la reproducción de la vida y de como para su logro se hibridan una pluralidad de principios de comportamientos económicos que producen otros flujos (relaciones), donde intervienen capacidades internas y condiciones del medio y donde se conjugan aspectos monetarios, no monetarios y de reciprocidad, que actuando en su conjunto permiten la sostenibilidad (Laville, 2009)

Por lo tanto, el fortalecimiento de los aspectos de gestión de los emprendimientos familiares de la economía popular puede constituirse en un puente hacia lo asociativo que les permita ampliar sus alcances y no en un obstáculo, especialmente si se inscriben en la construcción de otros lazos y entramados, valorizan la acumulación para la reproducción de la vida y respetan las formas encastradas familia-negocio en que se desarrolla la economía de los sectores populares.

Para ello resulta indispensable que las experiencias se puedan insertar en tramas de valor que impliquen la articulación de recursos y la construcción de lazos y de intercambios que aporten a la sostenibilidad de la EPSS.

En un Estado democrático, representante de los intereses de las mayorías, el desarrollo de un plan de políticas públicas (nivel macro) destinado a brindarle sostenibilidad a las prácticas de la ESS debe constituir una propuesta integral que parta de las iniciativas de las comunidades, sea co-construidas con los actores, promueva las prácticas solidarias y genere articulaciones meso-sistémicas. En tiempos neoliberales, cuando se retorna a políticas focalizadas, resulta válido consolidar formas de resistencia y establecer alianzas con gobiernos locales que apoyen los entramados de la EPSS.

Como pudimos experimentar quienes trabajamos muchos años en relación a las Políticas Públicas en este campo, los estados locales tienen un rol central en aportar a la integralidad y convergencia de actores, recursos e iniciativas, así como el conocimiento de las particularidades y potencialidades de cada comunidad.

En este sentido, presentaré brevemente algunos resultados del Programa Banco Social Moreno durante el período 2001-2015. Considero que la experiencia puede dar cuenta del despliegue de distintas estrategias de sostenibilidad que articulan recursos y una pluralidad de principios de integración. Este Programa creado por iniciativa del municipio de Moreno en el año 2001, fue llevado adelante desde la modalidad de gestión asociada por una asociación civil en articulación con el gobierno local y luego con programas nacionales que le permitieron ganar escala e integralidad.

Lejos de pensar el microcrédito desde la promesa de salida individual de la pobreza, para aquellos emprendedores más dinámicos, se pensó como una herramienta más, en una estrategia de desarrollo local. Medir sus resultados solo en términos del alto recupero del dinero prestado (98%), no daba total cuenta de los cambios en la calidad de vida de las familias participantes, por lo que se realizó una evaluación del impacto del microcrédito teniendo en cuenta los cambios en los ingresos del emprendimiento y del hogar durante la participación en el programa.

A partir de un estudio realizado en el 2013 sobre 300 emprendimientos, comparando la situación al momento de ingresar al programa con la situación después de permanecer como mínimo 15 meses recibiendo financiamiento, pudimos obtener los siguientes datos:

El 24% de los emprendimientos generaba entre 1 y 2,99 canastas básicas alimentarias como resultado de su actividad emprendedora.

El 45% generaba entre 3 y 5,99 canastas básicas.

Solo el 1, 6% generaba menos de una canasta básica.

Al entrar al sistema de microcréditos (situación cero): el 21% generaba menos de una canasta; el 60% entre 1 y 2,99 canastas y el 16% entre 3 y 5,99 canastas básicas.

En cuanto a la caracterización de los participantes se observa que:

El 81% de los emprendedores del Programa eran mujeres; el 75% se dedicaban a actividades comerciales; el 18%, productivas y el 7% de servicios; el 63% tenía entre 41 y 65 años; el 4,6% tenía la primaria incompleta; el 45,9% la primaria completa; el 19,9 la secundaria incompleta; el 18,9% la secundaria completa y el 6,2% el terciario incompleto. El 42,3% de los emprendedores tenía hasta dos menores a cargo y el 36% entre tres y cinco menores.

Estos resultados no incluyen las variaciones de ingresos por aportes de otros miembros del hogar ni de los titulares del emprendimiento en otros trabajos, con los cuales mejoraba aún más la situación de estas familias.

Las mejoras observadas en el aumento de los ingresos, están claramente relacionadas con la obtención de financiamiento a tasas

subsidiadas, pero de ningún modo pueden atribuirse exclusivamente al microcrédito. Asimismo, no pueden aislarse del contexto local y nacional en el que se inscribió la experiencia, ya que las acciones se encontraban vinculadas al desarrollo de canales de comercialización de la EPSS, desarrollo de marcas colectivas, articulación de productores, desarrollo y diseño de productos, capacitación y conformación de grupos solidarios de garantías y, sobre todo, en un contexto de expansión del consumo popular.

Como vemos, la conformación de tramas de valor de la EPSS con base territorial y apoyo de distintos organismos y niveles del Estado conformó una estrategia de integración de este sector en el sistema socioeconómico local.

La integralidad, por lo tanto, no significa sumatoria de programas sino su articulación a nivel micro y meso. Significa también, que las políticas nacionales no pueden aplicarse como receta sin tener en cuenta las particularidades y las iniciativas de cada territorio.

El fortalecimiento de un sector que gane autonomía y conecte las capacidades de los emprendimientos con las necesidades de la población requiere además de modificaciones en las normativas que institucionalicen marcos regulatorios adecuados y establezcan sistemas promocionales con nuevos derechos y pleno ingreso a la seguridad social para los trabajadores de la EPSS. En Argentina no se cuenta con una ley integral de EPSS que reconozca este campo de la economía considerando la heterogeneidad de sus formas organizativas, pero se han realizado importantes avances en leyes particulares como la ley de Promoción del microcrédito del 2006, la ley de Marcas colectivas d 2008 y la creación del Registro de efectores y del Monotributo social y en la provincia de Buenos Aires, la ley ALAS de 2003.

Desde el 2003 en adelante, desde el ámbito nacional se desplegaron distintos planes y programas que, si bien no lograron una articulación integral que permitiera el fortalecimiento y reconocimiento de este campo como un subsistema económico, comenzaron un importante camino de Política Pública y de visibilización del sector en todo el territorio nacional.

Hoy esa construcción se encuentra amenazada por las propuestas de políticas y normativas que fomentan el emprendedurismo, y buscan simplemente convertir en emprendimientos capitalistas algunas expresiones de la economía popular. La neo filantropía que se expresa en ONG relacionadas a sectores empresariales donde lo social y ambiental está desencastrado de lo económico, plantea relaciones asimétricas asociadas a la promoción de cambios culturales y entrenamiento de los más pobres.

A nivel micro-meso se plantean, clubes de emprendedores y ciudades para emprender como “ecosistemas emprendedores para generar externalidades positivas” que se alejan sustantivamente de las tramas de valor como proyectos económicos, sociales, políticos y culturales de la EPSS. Asimismo, los programas de ingresos ligados a la formación de cooperativas, más allá de las dificultades que han tenido, se han transformado en ayudas económicas individuales, que, si bien ofrecen una posibilidad de terminalidad educativa, rompen los lazos asociativos que se venían sosteniendo. Con respecto a los microcréditos se liberó la tasa que se encontraba fijada en un 6% anual, lo que significa para los emprendedores cargar con el costo financiero que anteriormente podían destinar al desarrollo de sus emprendimientos.

Últimamente, se disolvieron o redujeron a su mínima expresión distintos programas en los Ministerios de Producción y Trabajo y la mayoría de las acciones dirigidas a la EPSS, se encuentran concentradas en el Ministerio de Desarrollo Social. Esto, lejos de significar una búsqueda de coherencia y no superposición, resulta claramente una consecuencia de la consideración asistencial a la que desde distintas áreas de gobierno se reducen las políticas públicas para el campo de la EPSS, como forma de paliar la expulsión del mercado de trabajo sin reconocimiento de sus potencialidades productivas.

Desde esta perspectiva la sostenibilidad del sector parece reducirse a la sostenibilidad individual de cada emprendimiento, fuertemente relacionada con el fortalecimiento de las capacidades emprendedoras de sus miembros a partir de la premisa liberal tan trillada de “enseñar a pescar”. Enseñarles a pescar se relaciona con adquirir en forma

individual o asociativa a nivel micro, herramientas para una buena gestión de negocio, para ganar productividad y eficiencia, que les permita posicionarse como empresas en micro escala. En el mejor de los casos, se logrará que le “vaya bien”, en forma coyuntural a emprendimientos aislados, e incluso puede propiciarse la ruptura de lazos y la mercantilización de aspectos de la vida y relaciones sociales que han escapado al avance capitalista, sin aportar en forma extendida a la “salida de la pobreza” tan mentada

¿Que proponemos desde la Economía Social y Solidaria ante estas realidades?

Como ya explicité anteriormente, en un escenario de hegemonía neoconservadora es necesario entramar bastiones de resistencia sin resignarse a abandonar el diseño de estrategias de mediano y largo plazo en el marco de nuevos escenarios políticos y sociales. Hoy resulta prioritaria la lucha por no retroceder con los derechos logrados. Ante el inminente peligro de reformas en torno al régimen laboral y previsional y el frizamiento de políticas públicas que redistribuían medios productivos, financieros y de capacitación para los actores de la EPSS, resulta indispensable la convergencia de las distintas organizaciones del campo popular para impedir que se conculquen derechos (Barrios, Basterrechea, 2018). Es necesario entonces, encontrar formas de articular las distintas expresiones de la economía popular, el movimiento cooperativo, las empresas recuperadas, las redes y las múltiples prácticas de la ESS, enlazando en proyectos concretos, la lógica común de satisfacción de las necesidades.

La pobreza en América Latina constituye un problema complejo que requiere de respuestas sistémicas y acciones convergentes, en el marco de la integración regional. Las nuevas formas de acumulación del capitalismo, como afirmé anteriormente, obligan desde las Políticas Públicas a pensar en nuevas institucionalizaciones del trabajo que incluyan las formas de la EPSS. Estas institucionalizaciones pueden limitarse al apoyo individual o incluir elementos que faciliten la asociatividad y la construcción de redes y tramas y garan-

ticen la participación del sector y sus organizaciones.

El proyecto neoconservador ha permeado profundamente la subjetividad con criterios de competitividad y meritocracia individualista que obstaculizan la comprensión crítica de la complejidad social, fragmenta a los sujetos y obtura las transformaciones a favor de una mejor vida para todos. Sin caer en una postura de responsabilización de los individuos de un supuesto “egoísmo innato” (el *homo economicus*) que otras visiones, entre ellas la del emprendedurismo, valoriza y naturaliza, pretendo evidenciar las consecuencias sobre el moldeamiento de las subjetividades de lo que cada sociedad valora, premia, sanciona, ofrece y obstaculiza. Toda acción territorial o política pública que no busque deconstruir estas representaciones carecerá de la base necesaria para consolidar verdaderas transformaciones.

Referencias

- ARANCIBIA; CORAGGIO; DEUX (2010) “Guía para el mapeo y relevamiento de la Economía Popular Solidaria en América Latina y el Caribe”. Riless. Ripess. Gresp
- BARRIOS, Olga y BASTERRECHEA, Marcela (2017/18). Ensayos varios para la Maestría de Economía Social. ICO. UNGS. Mimeo.
- BOYER, Robert (2016). “La Economía Política de los Capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis” Universidad Nacional de Moreno. UNM Editora. Moreno. Buenos Aires.
- CASTEL, Robert (1995). “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”, Paidós, Buenos Aires.
- CARACCILO, M., (2014) “Construcción de tramas de valor y mercados solidarios”. Buenos Aires, Programa de Economía Solidaria. IDAES.UNSAM.
- CORAGGIO, José Luis, “Economía del trabajo”, en Cattani, Antonio, J. L. Coraggio y J-L Laville (Org), “Diccionario de la otra economía”, UNGS/ALTAMIRA/CLACSO, Buenos Aires, 2009.
- CORRAGIO, José Luis (2017) “Economía del Trabajo, versión corregida y ampliado del artículo del mismo nombre publicado en A Cattani, JL Coraggio, JL Laville (Org) “Diccionario de la otra economía”, UNGS/ALTAMIRA/CLACSO, Buenos Aires, 2017.
- DE SOTO, H. (2000). “El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo”. Ed. El Comercio Lima.
- FREIRE, Andy (2004) “Pasión por emprender. De la idea a la cruda realidad” Aguilar. Buenos Aires.
- KRAYCHETE. G. (2014). “El problema de la sostenibilidad y la escala de los emprendimientos mercantiles asociativos” en Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital. IEPS-MIES, Quito.
- LAVILLE, J.L. (2009). “Solidaridad” Cattani, A.D.; Coraggio, J.L.; Laville, J.L. (orgs.) Diccionario de la Otra Economía. Buenos Aires, UNGS - Ed. Altamira - CLACSO.
- NUN, J. (1969). “Superpoblación relativa, ejército industrial de

reserva y masa marginal” en: Revista Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires.

NUN, J. (2001). ”Marginalidad y Exclusión”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Artículos de prensa:

<https://www.infobae.com/sociedad/2017/12/03/natalia-de-diego-el-45-de-los-trabajos-actuales-seran-reemplazados-con-tecnologia/>

IV. Políticas sociales e intervención: reflexiones desde la experiencia

Pauperización en la/de la escuela pública y Segregación Socioeducativa: Cuestiones teórico- metodológicas para el estudio y la intervención en la relación entre educación, pobreza y desigualdad social⁵⁶

Por Silvia Cristina Yannoulas⁵⁷

APRESENTAÇÃO

No presente texto abordaremos o tema: questões teórico-metodológicas relativas ao estudo e à intervenção na complexa relação entre educação, pobreza e desigualdade social (EPDS), com ênfase na experiência brasileira. Nossa exposição encontra fundamento no projeto de pesquisa em curso, intitulado: “Pauperização na/da escola pública: a segregação sócio-educacional no Distrito Federal de Brasil”, que integra as atividades do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas

56 Trabajo presentado en el primer encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES

57 Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires, Mestra em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais Sede Acadêmica Argentina, Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Líder do Grupo de Pesquisa TEDis – Trabalho, Educação e Discriminação (www.tedis.unb.br). Email: silviayannoulas@unb.br

em Política Social (Neppos) da Universidade de Brasília (UnB). O projeto foi aprovado em 2017 pelo Ministério de Educação (MEC; através do Convênio Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social assinado pelo MEC com a UnB), e em 2018 pelo Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (Chamada CNPq N ° 12/2017 – Bolsas de Produtividade em Pesquisa, Área Serviço Social).

O Projeto “Pauperização na/da escola pública: a segregação sócio-educacional no Distrito Federal de Brasil” dá continuidade à projetos anteriores sobre a problemática, especialmente ao Projeto “Política Educacional e Pobreza” (Edital N ° 038/2010 Programa Observatório da Educação, Obeduc/MEC), desenvolvido entre 2010 e 2013 pelo TEDis na tentativa de construir pontes entre áreas disciplinares conexas, especialmente entre o serviço social, a política educacional e a política de assistência, pensando na relação de integralidade entre políticas sociais setoriais. Os resultados das pesquisas anteriores do TEDis foram utilizados intensivamente pelo MEC no projeto político-pedagógico da “Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social” – IEPDS (que desde 2014 desenvolve atividades de pesquisa, divulgação e formação docente).

Por que estudar a relação entre educação, pobreza e desigualdade social? Entre outros argumentos de peso, podemos apontar que:

- A escola é o principal referente das famílias pobres, em algumas localidades é o único referente do poder público;
- As crianças e jovens são maioria entre os pobres, e frequentam a escola diariamente 200 dias/ano;
- Registramos a existência de processos gradativos e paralelos de pauperização dos alunos da educação básica e das condições de trabalho/estudo nas escolas públicas.
- A relação EPDS coloca em questão a universalidade da educação básica, e problematiza limites de um formato escolar homogêneo no capitalismo;
- Algumas situações são especialmente desafiadoras para atingir a universalidade da educação básica: a incorporação massiva de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) nas redes públicas

de educação, os aspectos educacionais da sócio educação (crianças e adolescentes abrigados, e adolescentes em situação de conflito com a lei), as crianças e adolescentes em situação de rua.

Alguns dados são importantes para contextualizar a educação básica (EB) brasileira. No Brasil, segundo o relatório do MEC no início do IEPDS (2014) havia:

- 17,5 milhões de alunos/as beneficiários/as do PBF, 45% do total das matrículas da EB (6 à 17 anos).
- 40.000 gestores (federais, estaduais e municipais) envolvidos em atividades de acompanhamento da frequência escolar desses beneficiários.
- 80% (153.000) escolas do país tem alunos/as beneficiários/as do PBF no corpo discente.
- No que diz respeito ao rendimento escolar, esses estudantes obtêm maior aprovação que os demais no ensino médio (os piores resultados estão nos primeiros anos do ensino fundamental).

Assim, não estamos falando de “minorias”, nem da Pobreza como problema técnico, mas como o elemento que coloca em questão a universalidade da EB e as potencialidades do formato escolar no capitalismo. Também estamos falando da capacidade cumulativa do PBF para segurar os estudantes pobres no sistema educacional público, e de promover o desenvolvimento desses estudantes com qualidade.

Compreendemos a educação como direito social, como dimensão da vida social que resulta de lutas passadas e presentes pelo acesso aos conhecimentos acumulados pela humanidade e à legitimação profissional, decorrentes da posse de credenciais educacionais numa sociedade capitalista estruturada em classes sociais em conflito e contradição. Nesse sentido, consideramos que o sistema educacional está atravessado pela lógica capitalista de reprodução de privilégios, e que o direito à educação é permeado por interesses distintos e contraditórios. Entendemos assim que as instituições educacionais são produzidas historicamente através de lutas políticas travadas por diferentes grupos sociais, no seu permanente anseio pelo acesso, permanência e sucesso escolar numa sociedade permeada de profundas contradições. Portanto, a política de educação assim como as demais políti-

cas sociais, estão inseridas em um processo social-histórico-político, vinculado a um determinado projeto societário hegemônico, mas também exprimindo elementos contra hegemônicos (Yannoulas, 2013).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 significou um processo de desconstrução do regime autoritário e a construção de um novo pacto sociopolítico (ver Cury, 2007). Nesse contexto, a educação ganhou um capítulo próprio (capítulo III, artigos entre 205 e 214). O Art. 208 estabeleceu o direito à educação como direito público subjetivo, o que significa que o indivíduo que não tiver acesso ao ensino considerado obrigatório possui mecanismos jurídicos para fazer valer esse direito: cabe ao cidadão à faculdade de exigí-lo quando lesado. A Emenda Constitucional nº 59 de 2009, modificou a redação do mencionado Art. 208, estabelecendo que a EB é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 institui um sistema nacional e vincula o seu financiamento ao Produto Bruto Interno (PIB). Além da Constituição Federal, da Emenda 59 e da Lei de Diretrizes de Bases – LDB (Lei 9394/96), os Planos Nacionais de Educação (2001, 2014) e suas expressões estaduais ou distrital constituem peças importantes para compreender o complexo mosaico da política educacional brasileira atual. Mas o estabelecimento dessas orientações programáticas convive com um contexto de retrocessos e sérias restrições às políticas sociais.

A preocupação com a relação entre pobreza, desigualdade social e educação formal não é um assunto novo, já mencionamos essa questão em outros escritos (ver Yannoulas, 2013; Yannoulas e Girolami, 2016; Garcia e Yannoulas, 2017), porém hoje em dia se apresenta com outras características e intensidade. Com o gradativo processo de universalização do acesso à EB, a parcela mais pobre da sociedade acessou neste século massivamente às instituições em diferentes níveis e modalidades educacionais, e novos conflitos e contradições da arena educacional surgirão ou agravarão na expressão neoliberal e neoconservadora contemporânea do modo de produção capitalista,

entremeando condições socioeconômicas com desempenho escolar e condicionalidades educacionais típicas dos programas de transferência de renda, e intensificando os motivos de desligamento dos beneficiários, aumentando os controles, entre outros aspectos.

Diversos estudos já apontaram as dificuldades para uma compreensão aprofundada da complexa relação entre a política educacional e a situação de pobreza, considerando essa relação multi-determinada.⁵⁸

Esses estudos nos levam a considerar necessária uma renovação do formato escolar, para acolher e educar com qualidade socialmente referenciada à população escolar na sua totalidade, visando atingir a universalidade da política educacional para além da garantia de acesso, através de um trabalho multidisciplinar, multiprofissional e intersetorial, no sentido apontado por Frigotto (2008), pela coletânea organizada por Monnerat, Almeida e Souza (2014) e por Yannoulas e Souza (2016). Também nos levaram a propor ações concomitantes de formação de profissionais da área, pesquisa e extensão em torno da problemática da EPDS, fundamento do projeto político-pedagógico da Iniciativa desenvolvida a partir de 2014 pelo MEC.

As escolas não são ilhas, e nesse sentido também fazem parte da deterioração das relações sociais em geral no contexto contemporâneo. Assistimos ao retrocesso da proposta dos direitos sociais universais, à ascensão de propostas de restrição dos mínimos sociais, do aumento dos controles sobre as condicionalidades como condição para acesso aos direitos sociais. Essas limitações determinam cada vez mais uma função compensatória para as redes públicas de educação, e aprofundariam a função paliativa para as assistentes sociais, como gestoras da pobreza dos alunos que hoje em dia frequentam a escola pública, contrariamente à função universalizante e preventiva que poderiam desenvolver (ver Pereira, 2010). Assim, o debate sobre a universalização da educação deveria ser acompanhado de uma reflexão crítica sobre o papel que o sistema educacional assume na realização de políticas sociais focalizadas, como por exemplo o PBF. No

58 Ver artigo científico de Yannoulas, Assis e Monteiro, 2012 <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n50/v17n50a05.pdf>; e livro organizado por Yannoulas, 2013, http://www.tedis.unb.br/images/pdf/Obeduc_RelatorioFinalAtividades2013_Anexo12_Livro.pdf.

Documento elaborado pelo GT Educação do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) em 2013 e debatido em Encontro Nacional com a participação de representantes de todas as regiões, destaca-se que a atuação das assistentes sociais na educação formal não pode prescindir de uma análise dos princípios ideológicos dos programas sociais que operam nas escolas. A disseminação do termo “inclusão”, que atravessa diferentes políticas sociais e a própria política educacional, tem contribuído para obscurecer esses princípios ideológicos, produzindo um discurso que não aprofunda na compreensão das determinações das desigualdades educacionais.

Dividiremos nuestra exposición en tres momentos organizados por las siguientes preguntas:

1. COMO FOI PESQUISADA A EPDS NO PASADO? –
QUESTÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS
DO PROJETO POLÍTICA EDUCACIONAL E POBREZA
(período 2010-2013)
2. COMO FOI ABORDADA A EPDS PELO MEC? – EIXOS DE
TRABALHO DA INICIATIVA EPDS (Desde 2014)
3. COMO SE DESENVOLVE A PESQUISA SOBRE EPDA NA
UNB ATUALMENTE? (Desde 2017).

1. COMO FOI PESQUISADA A EPDS NO PASADO? – QUESTÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DO PROJETO POLÍTICA EDUCACIONAL E POBREZA (período 2010-2013)

Revisitaremos os principais achados de pesquisa contidos no livro Política Educacional e Pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada (Yannoulas, 2013), resultado de projeto de pesquisa homônimo financiado pelo Programa Observatório da Educação (Capes-Inep, Edital 038 de 2010) e desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa TEDis. O projeto foi realizado ao longo dos anos 2010-2013 e contou com a participação de mais de 30 pessoas, com diversos níveis e áreas de formação disciplinar (Educação, Economia, Serviço Social e Sociologia).

Por que estudar a pobreza e a educação no Distrito Federal (DF) de Brasil? Brasília é a terceira maior cidade do país, depois de São Paulo e Rio de Janeiro: pouco mais que 3 milhões de habitantes na atualidade. Registrou o maior crescimento populacional no país entre 2012 e 2017 (11,4%) (Pnad-IBGE). O IDH de Brasília é muito alto (0,824 em 2010), e registra a maior renda per capita do Brasil (R\$69.216,80 em 2014); entretanto 18% das famílias possuem ingressos mensais de máximo 2 salários mínimos. Brasília é a quarta área metropolitana mais desigual do Brasil e décima sexta do mundo (ONU). No DF fica Sol Nascente, considerada na atualidade a maior favela de América Latina (Pnad-IBGE). Em 2009 quando elaboramos nosso primeiro projeto sobre o tema, havia 545 mil pessoas em idade escolar, das quais 418.913 matriculadas; 77% dessas matrículas eram na rede de educação pública. Em 2011, somente uma unidade da Federação registrava maior impacto dos beneficiários do PBF no rendimento escolar: o estado de Roraima (Duarte, 2012).

O objetivo geral do projeto foi o de estudar as diversas manifestações da relação entre educação formal e população em situação de pobreza, tanto no que se refere a resultados de proficiência e qualidade, como na atuação das distintas esferas de governo (federal, estadual e municipal), e no interior da própria escola (estudos de caso). Para tanto, desenvolvemos seis componentes, utilizando diversas estratégias metodológicas: análise da literatura científica recente, estudos estatísticos sobre incidência dos beneficiários do PBF no desempenho escolar, grupo de reflexão com professoras da EB, e alguns estudos de caso em escolas que recebem um número significativo de beneficiários do PBF. Aqui comentaremos detalhadamente o trabalho realizado durante 24 meses (2011-2013), junto às professoras de EB e suas escolas. Esse trabalho incluiu 4 etapas e técnicas de pesquisa sucessivas: grupo de reflexão, diários de pesquisa, oficina de planejamento participativo e validação de resultados (devolução às escolas). Os resultados desse trabalho estão incluídos na terceira parte do mencionado livro.

Conversando com as Professoras

No segundo semestre de 2011 foi desenvolvido, aos sábados, um grupo de reflexão ou entrevista coletiva junto a sete professoras da EB (cinco atuantes em escolas do DF e duas em escolas do Entorno). Esse tipo de estratégia metodológica permite apreender os significados compartilhados pelas pessoas envolvidas na pesquisa, e desvelam as representações do grupo (ver WELLER; PFAFF, 2010). Nos sete encontros realizados nesse momento da pesquisa, as professoras de EB expressaram opiniões a partir de discussão, com total liberdade de falar sobre o tema proposto pela equipe do projeto. As sessões do grupo de discussão abordaram diferentes elementos da situação de pobreza dos alunos dessas professoras, bem como a interpretação que estas realizavam sobre a relação da escola com a pobreza.

Os relatórios de cada sessão, elaborados pelas assistentes de pesquisa e revistos pela coordenadora do projeto, proporcionaram elementos-chaves de pré-análise de cada sessão, que foram submetidos à consideração das professoras de EB. Para a realização dessa devolução ao grupo foi utilizada a técnica do aquário, com base em perguntas provocativas ancoradas nos resultados atingidos nos encontros anteriores. A síntese do que foi dito em cada bloco tornou-se estímulo para novas considerações, e também foi um momento para solução de dúvidas que ficaram para a equipe. As participantes ouviram suas ideias organizadas de modo compreensivo, o que ajudou a sistematizar suas interpretações sobre o tema da pobreza na escola.

A partir de uma abordagem qualitativa, analisamos os relatórios de sessão do grupo de discussão utilizando técnicas de análise de conteúdo descritas por Franco (2005) e Gibbs (2009). As reflexões das professoras foram organizadas em formato de quadro de duas colunas “antes” e “depois”, objetivando visualizar por comparação e contraste os processos de reflexão das professoras. O quadro “antes x depois” não deve induzir a pensar em rígidas divisões cronológicas, mas tendências ou formas hegemônicas predominantes antes e depois do trabalho realizado (conforme TIRAMONTI, 2011). Há permanentes variações nas falas individuais e coletivas, produto da maneira específica que o grupo desenvolveu para interpretar a desigualdade

social e a fragmentação educacional, a tensão entre a universalidade e o particular na política educacional brasileira atual, especialmente no que diz respeito à situação de pobreza dos “novos” atores escolares.

Com base na análise de conteúdo, realizou-se um difícil exercício de apresentar o “antes” e “depois”, buscando compreender se e quais transformações ocorreram na percepção das professoras sobre os elementos que integram e sinalizam a situação de pobreza dos estudantes. Analisar falas e expressões verbalizadas pelas professoras foi tarefa difícil e realizada com cuidado e respeito às envolvidas. A intenção não foi culpabilizar ou desqualificar entendimentos, mas analisar as fragilidades que, ao nosso ver, impactam na relação das professoras com os estudantes e na organização do trabalho pedagógico, a fim de desconstruí-las (DUARTE;YANNOULAS, 2017).

Nas falas das professoras no grupo de reflexão foi possível identificar a construção de uma espiral dialética que reúne em si os seis grupos explicativos dos motivos que favorecem a evasão escolar, detalhados por Pereira (2011): fenômeno político macrosocial, vulnerabilidade social, exclusão na escola, inadequação do sistema de ensino, (des)posseção de capital social e aluno-problema. As professoras iniciaram o grupo de reflexão se colocando coletivamente nos últimos grupos explicativos, e foram desenvolvendo argumentos sobre os primeiros, no decorrer do trabalho. Evidentemente, o grupo periodicamente revia seus acordos, às vezes retrocedia para posições iniciais, mas predominantemente a informação e formação oferecidas pelo projeto contribuíram para formas mais complexas de compreensão da situação de pobreza e da relação entre a escola e os alunos pobres.

Na procura de sentido para a própria identidade profissional, nesse novo cenário escolar, as professoras apontaram a necessidade de desenvolver compromisso, vocação, altruísmo e de contar com uma nova formação profissional específica, como também foi apontado por Assis e Yannoulas (2012). As professoras afirmaram, com veemência, que a formação recebida para o exercício do magistério não as preparou para lidar com as situações de pobreza, ou para compreender sua dinâmica social e escolar. Essa lacuna compromete uma

compreensão mais crítica e abre espaço para visões mais ideológicas e moralistas. O acréscimo de conteúdos formativos no intuito de desvelar os mitos e preconceitos sobre a pobreza deveria contribuir à compreensão do caráter universal dos direitos de todas as crianças.

A maneira em que a pobreza era descrita e apreciada pelas interlocutoras revelou claramente a incapacidade de compreender os direitos e as políticas sociais como universais, de todas as crianças e não apenas das pobres. Mas, como ficou evidenciado no grupo de reflexão, visibilizar a população em situação de pobreza e problematizar as conceptualizações contribuem para o enfrentamento do preconceito e da discriminação de classe das professoras, estimulando uma reflexão crítica sobre os percursos escolares diferenciados entre alunos ricos e pobres.

DUARTE e YANNOULAS (2017) exploraram em que medida concepções incompletas e ideológicas estigmatizam estudantes, descomprometendo as professoras e invisibilizando a situação de pobreza dos alunos e da própria instituição escolar em alguns casos. Os pré-julgamentos revelaram-se frágeis em coerência e incompletos para descrever a realidade escolar. A exclusão como fenômeno social apresenta as mais variadas formas e facetas (da invisibilidade à violência), mas é engendrada sempre no preconceito. Os padrões históricos de desempenho escolar desigual entre as classes sociais denunciam, por si só, mecanismos e práticas de discriminação que acionam variáveis históricas e estruturais reproduzidas de forma cotidiana nas dinâmicas micro-sociais das unidades escolares, muitas vezes de maneira despercebida pelos envolvidos.

Cotidiano escolar e situação de pobreza – cinco dinâmicas ou micropolíticas diferenciadas

As reuniões aos sábados com as professoras foram mantidas no primeiro semestre de 2012, mas destinadas nesse segundo momento, a organizar e sistematizar dados coletados pelas professoras, e a problematizar coletivamente as diversas maneiras utilizadas pelas escolas para lidar com a situação de pobreza de seus alunos. Após um breve

processo de capacitação em técnicas de pesquisa qualitativa (especialmente diário de campo e estudo de caso), as professoras de EB se tornaram pesquisadoras nas suas escolas, e cada escola se transformou em um estudo de caso. Para o trabalho de campo, privilegiamos a observação com registro por meio da técnica do diário de pesquisa ou diário de campo (BARBOSA; HESS, 2010), complementada com análise documental.

A intenção deste momento do trabalho foi analisar o cotidiano escolar e a situação de pobreza. Queríamos documentar o não documentado para descrever analiticamente as transformações recentes da escola massificada e (re)construir teoria, incluindo a visão dos sujeitos dessa experiência escolar contemporânea. O trabalho de grupo permitiu aumentar a probabilidade de que os dados relatados no estudo de caso tenham validade, mesmo que a generalização não seja o objetivo da pesquisa (ANDRÉ, 2005). Sendo uma pesquisa de corte etnográfico, seu problema foi concebido como a elaboração pelas professoras de uma possível versão do caso analisado, partindo do pressuposto de que a reconstrução feita pela professora pesquisadora não é a única possível ou correta, mas espera-se que ofereça elementos suficientes para que o leitor possa julgar a credibilidade do relato e a pertinência das interpretações.

Para a realização do trabalho de campo, foram solicitadas as devidas autorizações perante as Diretorias Regionais de Ensino do DF e as Subsecretarias Regionais, no caso do Entorno (GO). Em todos os casos, as solicitações foram aprovadas. Foram outorgadas garantias de sigilo e anonimato, conforme normas da ética em pesquisa de práxis. Entretanto, não foi oferecida a garantia de controle de conteúdo e/ou divulgação dos dados pelas participantes, pois poderia significar mutilação ou modificação de partes do estudo (Cfr. ANDRÉ, 2005).

Após capacitação específica, foram definidos coletivamente alguns momentos específicos da vida escolar para a realização de observação e o registro nos diários de pesquisa, momentos propícios para captar as manifestações de pobreza com mais clareza: a merenda, a entrada e saída dos alunos, a reunião de pais/mães, as reuniões pedagógicas, a vivência dentro da sala de aula, entre outros momentos destaca-

dos pelo grupo para registro. Os diários de pesquisa, elaborados de maneira manuscrita pelas professoras, foram transformados ulteriormente digitalizados para explicar cada caso estudado, mantendo o anonimato. No caso, os diários manuscritos têm um caráter semipúblico ou de acesso restrito às pessoas do grupo de reflexão, no sentido de que o grupo avaliasse os registros, no intuito de assessorar a cada observadora e também de tabular alguns dados essenciais e construir uma espécie de tipologia das dinâmicas escolares.

Para a reconstrução das dinâmicas escolares perante a pobreza, procedemos à análise de conteúdo dos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) das escolas e dos diários de pesquisa das professoras, análise orientada por Franco (2005) e Gibbs (2009). Com base na totalidade do material, constatamos a existência de cinco tipos de dinâmicas escolares, claramente diferenciadas quanto ao tratamento das situações de pobreza. Pensando com a perspectiva da micropolítica, no sentido explorado por Ball (1994), compreendemos o espaço escolar como campo de luta, onde se desenvolvem os conflitos e contradições entre os sujeitos envolvidos nele.

A situação de pobreza dos alunos não é abordada de maneira expressa nos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs), ainda que, no ambiente escolar brasileiro, funcionem, cada vez com mais intensidade, vários programas suplementares e programas de assistência social ou políticas de compensação. Quando mencionada nos PPPs, a pobreza aparece como empecilho, passado ultrapassado, contexto da limitação dos resultados pedagógicos, entre outras maneiras de menção. Outro aspecto importante, é que os PPPs das escolas pesquisadas se enclausuram na política educacional, evidenciando a compreensão equivocada que a situação de pobreza pode ser revertida apenas sob a égide da educação. Essa perspectiva é ingênua, posto que a situação de pobreza é fruto das relações de produção.

Os programas federais e distritais de assistência ao educando são desconhecidos ou pouco conhecidos e, quando mencionados, por vezes, traziam em si um questionamento de sua legitimidade – resvalando em críticas que apontam o paternalismo e o assistencialismo envolvido na implementação das ações e programas. Ressaltamos

que, no ensino fundamental, a omissão quanto à oferta dos programas suplementares ao ensino ou sua oferta irregular configura crime de responsabilidade da autoridade competente, nos mesmos termos da não garantia de vagas.

A noção de política de compensação inscreve-se no campo da luta contra as desigualdades educativas. Surge nos anos 60, nos Estados Unidos, como parte dos programas de combate à pobreza e perduram, até hoje, apesar das mudanças de orientação. Foram estabelecidos, em quase todas as partes do mundo, paralelamente à massificação da escola, devendo garantir a igualdade de oportunidades, em nome do Estado-providência. Por meio da ação compensatória, se faria o nivelamento do percurso escolar, instituindo dispositivos específicos para públicos desfavorecidos. Segundo Frandji (in: VAN ZANTEN, 2011), as políticas de compensação debatem-se entre distintos objetivos: pedagógicos, socioeconômicos e políticos.

Os programas suplementares de ensino no Brasil foram definidos na Constituição Federal de 1988 (art. 208, VII), para garantia da gratuidade e da igualdade de condições de acesso e permanência no ensino fundamental regular, nas escolas públicas (art. 206). A garantia de atendimento ao educando, via programas suplementares, é reafirmada pela LDB, Lei nº 9.394/1996, art. 4º, VIII, e também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, art. 54, VII. Esses programas são geridos pela Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação que substituiu a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).

A assistência prestada por esses programas pode ser definida como assistência social, sustentada na noção técnica de pobreza, que envolve a compreensão de necessidades permeadas pela seletividade tecnicamente definida e que está direcionada para a satisfação de necessidades pontuais de ordem material; em contraposição à assistência social embasada na concepção de pobreza como um conjunto de necessidades humanas de ordem material e imaterial insatisfeitas, mantendo interfaces com todas as políticas sociais e setoriais, e também com as políticas de conteúdo econômico (PEREIRA, 1996).

Dentre os principais programas federais de assistência ao educando destacam-se: alimentação (criado em 1955, merenda), livro didático, uniforme escolar (por vezes atrelado ao PBF), material didático, assistência financeira (criado em 1995), biblioteca da escola (criado em 1997), transporte escolar (criado em 2004, Caminho da Escola ou Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNate), equipamentos para educação infantil (criado em 2007), recreação (bolas, parquinhos, quadras), acesso à internet (Programa Banda Larga nas Escolas), assistência à saúde (por exemplo, kits de higiene bucal, teste oftalmológico, entre outros). Conforme comprovamos, muitos dos programas não atingem as escolas estudadas.

Além dos programas suplementares ao ensino, há também os programas de assistência social, implementados pelo MDS no espaço escolar, tais como PBF e BPC na escola, e os programas próprios do GDF, dentre eles Educação Integral e Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF).

Entretanto, as equipes das escolas normalmente não possuem informação detalhada ou compreensão ampla sobre o funcionamento e finalidade desses programas, mesmo sendo a frequência uma obrigação para o acesso, que acaba sendo mais uma tarefa para as professoras. Escolas e equipes escolares, não adequadas, foram obrigadas a assumir outras tarefas envolvidas nas condicionalidades dos programas de transferência de renda, precarizando ainda mais as qualidades do trabalho docente. Os preconceitos sobre a utilização dos recursos pelos beneficiários são a regra, e existe uma grande dificuldade em compreender o acesso à assistência social como um direito, inclusive pela falta de formação específica (já apontado por Assis e Yannoulas; 2012). Diferentes áreas da gestão escolar e da política educacional demonstram dificuldades para lidar com os beneficiários e o benefício, resgatando, num sentido negativo, as práticas de higiene social do passado, e sem discutir classe social e pobreza, no contexto do modo de produção capitalista, numa sociedade periférica.

A escola pública elementar no Brasil, quanto mais incorporou os pobres, mais pobre se tornou – houve uma ampliação para menos, nas palavras de Algebaile (2009). Não foi somente pelo seu empobrecimento material objetivo, mas também por incorporar os pobres

ao espaço escolar, respondendo, de maneira focalizada e restrita, aos problemas sociais tecnicamente definidos. Se a permeabilidade da escola é desejável, afirma Algebaile, porque garante a relação entre educação escolar e vida social, essa permeabilidade não deveria acontecer em detrimento do sentido formativo específico da escola. Também concordamos com a autora, mas entendemos que o sentido formativo específico não será atingido se o impacto da população pobre, nas escolas públicas, não for explicitado, visibilizado e encarado política e pedagogicamente. Ao desvendar as maneiras como as escolas processam a situação de pobreza de grande parte do alunado, queremos contribuir para uma formulação explícita e visível dessa problemática através de ações e projetos escolares organizados e deliberados.

A pobreza nas escolas públicas está longe de representar uma minoria ou grupo “diferente”. Para além da definição técnica da pobreza, constitui reflexo e apoio da estrutura de classes na sociedade capitalista que a gera. Daí, e aplicando o esquema de análise tripartite da justiça idealizado por Fraser (2008), a necessidade de trabalhar não apenas a redistribuição econômica através dos programas compensatórios (ênfase sobre o que constitui objeto de direitos), ou o reconhecimento simbólico através dos programas de diversidade (perspectiva de quem constitui sujeito de direitos), e as regras do jogo político que definem a dinâmica escolar no cotidiano (análise sobre como se constitui a dinâmica escolar).

A descentralização administrativa ampliou a autonomia das escolas, num contexto de mudança na composição social dos alunos que frequentam a escola pública. Segundo Oliveira (2011, p.33), “O grande desafio passa a ser: como construir um plano de ação em que os diferentes agentes se reconheçam, ou seja, um plano de ação que de fato contenha um sentido comum?”. Como compor sociabilidades múltiplas entre docentes, alunos e funcionários, atribuindo um sentido comum aos diferentes segmentos?

Ainda que parcela da população que frequenta as escolas públicas estudadas seja pobre, na sua grande maioria, os PPPs não incluem como tema ou como problema as questões sobre pobreza dos estu-

dantes. Na melhor das hipóteses, há uma caracterização da comunidade escolar sobre seus aspectos socioeconômicos, porém esse diagnóstico não se traduz em programas ou ações específicas do PPP. É necessário estimular especialmente a participação da comunidade escolar na elaboração do PPP (SOUZA; YANNOULAS, 2010). Não apenas estimular, mas outorgar condições de possibilidade de participação na escolha de horários e locais propícios, na garantia de atenção às necessidades dos alunos durante as reuniões, entre outros aspectos importantes que viabilizam a participação de uma comunidade escolar em situação de pobreza.

A pesquisa relatada intentou contribuir com os debates sobre PPP, como instrumento fundamental de uma política educacional democrática (ver SOUZA; YANNOULAS, 2010; VAN ZANTEN, 2010). Os PPPs poderiam considerar a situação de pobreza dos alunos que frequentam a escola, não apenas como uma constatação contextual ou ambiental, mas como um elemento determinante da dinâmica escolar, por ser constituinte do campo e das regras que dominam esse campo de atuação. Os PPPs deveriam incluir na sua formulação os programas suplementares ao ensino, e também os programas de assistência social relacionados com o ambiente escolar. Mas, primeiro, precisam ser conhecidos, divulgados, corretamente apropriados pela comunidade escolar, constituindo sinergias entre os objetivos pedagógicos, sociais e políticos.

Também é necessário garantir não apenas o bom funcionamento dos programas suplementares e assistenciais no espaço escolar, como também condições objetivas mais amplas para que esse plano de ação em nível escolar funcione: tempo remunerado das professoras para o desenvolvimento das suas novas funções nas escolas públicas, novos atores no espaço escolar (psicólogas, assistentes sociais, entre outras), espaços físicos e equipamentos adequados para as novas tarefas e para a construção da mencionada sociabilidade, formação específica para os atores envolvidos, entre outros aspectos indispensáveis.

2. COMO FOI ABORDADA A EPDS PELO MEC? - EIXOS DE TRABALHO DA INICIATIVA EPDS (Desde 2014)

IEPDS é uma iniciativa idealizada em 2013 pela Coordenação Geral de Acompanhamento de Inclusão Escolar do MEC, a partir das reflexões sobre 10 anos de condicionalidade escolar do PBF: frequência escolar mensal mínima de 85% entre os 6 e os 15 anos, e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.

O embasamento legal está dado pela Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da EB (Decreto nº 6.755/2009), e a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da EB Pública – Renafor (Portaria Ministerial nº 1.328/2011), em consonância com a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o último Plano Nacional de Educação (PNE).

Conforme já apontado, os principais resultados do Projeto Política Educacional e Pobreza desenvolvido pelo TEDis entre 2010 e 2013 foram utilizados para a fundamentação do projeto político-pedagógico da IEPDS (formação docente, pesquisa e extensão).

A primeira fase da IEPDS envolveu 15 universidades públicas que assinaram um convênio com o Mec, se comprometendo a desenvolver um Curso de Especialização para professores e gestores do PBF (de 360 horas em 18 meses, no período 2015-2017). Na segunda Fase foram 11 universidades públicas conveniadas para desenvolver um Curso de Aperfeiçoamento (de 180 horas em 6 meses, no período 2017-2018). Também há uma terceira fase, na qual 7 universidades públicas da primeira rodada desenvolvem Curso de Aperfeiçoamento (período 2018-2019). E existe a previsão de uma quarta etapa, com um formato totalmente diferenciado, através do Projeto Trajetórias (que iniciaria em 2019 com a participação de 29 universidades públicas).

A modalidade de todos os cursos foi à distância, com materiais de altíssima qualidade produzidos pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e adaptados por cada universidade. Os materiais podem ser consultados em: <http://egpbf.mec.gov.br/>

A IEPDS abordou os principais problemas apontados pelo projeto do TEDis, no sentido de:

1. Apoiar a consolidação de área específica de pesquisa sobre EPDS, com recursos específicos para o desenvolvimento de projetos de pesquisa;
2. Propiciar a formação de professores e gestores públicos em número significativo (10.850 matrículas disponíveis, em 33 universidades públicas ao longo de 5 anos de cursos de especialização e aperfeiçoamento); e
3. A intervenção nas instituições educacionais, de maneira direta (através dos trabalhos parciais e finais dos cursistas), e também indireta através de potenciais alterações nas práticas e dinâmicas escolares reprodutoras da desigualdade.

A iEPDS estimulou a realização de diversidade de pesquisas, cada uma delas com uma estratégia metodológica diferenciada. Em 2015 foi constituído um Grupo de Trabalho em torno dos projetos de pesquisa das primeiras 15 universidades públicas a assinar convênio, com a participação da coordenadora do TEDis, no intuito de direcionar a pesquisa e obter comparabilidade dos dados e resultados. Entretanto, não foi possível estabelecer um único modelo ou estratégia de pesquisa privilegiada, e cada uma das 15 universidades desenvolveram suas pesquisas livremente. Os limites foram duplamente dados, de um lado a autonomia das universidades, e de outro a saída temporária da coordenadora pelo MEC.

Assim, o esforço por compreender a complexidade da relação entre classes sociais, pobreza e escolarização foi traduzido na utilização de diferentes enfoques e técnicas de investigação, apontando riqueza de técnicas para captar os processos discriminatórios invisibilizados ou naturalizados em ambientes educacionais:

- Pesquisa Bibliográfica com utilização de diferentes bases documentais.
- Análise Documental de planos educacionais e projetos político-pedagógicos.
- Estudos Estatísticos: de equipamentos escolares, de frequência escolar dos PBFs, entre outros destacados.

- Análise de Representações: dos cursistas, dos beneficiários do PBF, entre outras representações.
- Estudos de caso e intervenções realizadas e sistematizadas pelos cursistas.
- Diários de campo e memoriais dos cursistas.

A maioria dos achados das pesquisas IEPDS da primeira etapa ou rodada, com suas respectivas descrições metodológicas, pode ser consultada online:

INEP/MEC: Número 99 de 2017 da Revista Em Aberto: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/3262/pdf>
UFSC: coleção de seis livros:

Volume 01 >> <http://online.fliphtml5.com/wskm/whai/>

Volume 02 >> <http://online.fliphtml5.com/wskm/gmwu/>

Volume 03 >> <http://online.fliphtml5.com/wskm/fvcb/>

Volume 04 >> <http://online.fliphtml5.com/wskm/reqc/>

Volume 05 >> <http://online.fliphtml5.com/wskm/vvxv/>

Volume 06 >> <http://online.fliphtml5.com/wskm/zorl/>

UFPR:

Periódico científico online: número especial 2 de 2017 da Educar em Revista: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/51392/33530>,

Coleção de seis livros:

volume 01 <http://editoraappris.com.br/produto/e-book-educacao-pobreza-olhares-a-partir-de-resultados-de-pesquisas-volume-1>

volume 02 <http://editoraappris.com.br/produto/e-book-educacao-pobreza-olhares-a-partir-de-praticas-pedagogicas-volume-2>

UFRN: Livro online:

<http://www.ideiaeditora.com.br/loja/e-books/pobreza-desigualdade-social-e-educacao-reflexoes-a-luz-das-ciencias-humanas-e-sociais/>

Quanto à pesquisa bibliográfica, temos as contribuições já citadas da Universidade de Brasília - UnB e também o estudo desenvolvido pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPe (ARRUDA; ANDRADE, 2017).

Quanto à análise documental encontramos os trabalhos realizados na própria Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

(Garcia et al., 2017 a e c);, que contemplam a análise dos Planos Plurianuais – PPA das três esferas de governo, Planos Nacionais de Educação – PNEs, Planos Estaduais e Municipais de Educação do Estado de Santa Catarina, e Projetos Político-Pedagógicos – PPPs de escolas selecionadas, visando localizar as fórmulas adotadas pela política educacional local no intuito de trabalhar as manifestações da problemática EPDS nesta unidade da Federação. No capítulo do volume 1 (Garcia et al. 2017a) o objetivo foi: analisar as concepções de pobreza e as formas para seu enfrentamento presentes em três Planos Plurianuais (PPA) do estado de Santa Catarina, relativos ao período de 2003 a 2015. No capítulo do volume 3 (Garcia et al. 2017b) o objetivo foi: identificar as concepções de pobreza e desigualdade social que perpassam Propostas Curriculares Municipais e Planos de Municipais de Educação, de municípios de Santa Catarina. O objetivo geral da pesquisa realizada pela UFSC foi o de analisar as concepções de educação, pobreza e desigualdade social e as proposições relacionadas a essas questões apresentadas pelos governos federal, do estado de Santa Catarina e de municípios dessa unidade federativa, considerando o período de 2003 a 2015, verificando como essas concepções e proposições se materializam no cotidiano escolar. Quanto ao mapeamento estatístico da relação entre pobreza e escolaridade podemos destacar os estudos desenvolvidos pela Universidade Federal de Paraná – UFPR sobre baixa frequência nas escolas (Schneider et al., 2017) e pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG sobre condições e recursos nas escolas do DF com ênfase na infraestrutura escolar (Gomes; Duarte, 2017). Para tanto, foram utilizados fundamentalmente dados produzidos por instituições oficiais de pesquisa que disponibilizam publicamente seus dados, bem como dados do Sistema Presença colocados à disposição dos participantes da Iniciativa pelo MEC. Tais dados/fontes permitem a construção de estatísticas descritivas.

Não localizamos entre os estudos da EPDS da primeira rodada pesquisas que utilizem técnicas como as descritas anteriormente: grupos de reflexão e/ou diários de pesquisa. Entretanto, se aproximam em abordagem os estudos realizados pela Universidade Federal

de Espírito Santo – UFES e pela Universidade Federal do Ceará – UFCe, no sentido de captar concepções de pobreza em processo de modificação ou transformação entre os profissionais da educação envolvidos durante a implementação do curso nos estados de Espírito Santo e Ceará, respectivamente (ver Cararo et al., 2017; e Sobrinho et al, 2017). Também contamos com as experiências de intervenção e estudos de caso desenvolvidos pelos cursistas da UFPR e publicados no volume 2 da sua coleção, e da Universidade Federal de Rio Grande do Norte – UFRN, publicados online.

Finamente, é importante destacar a organização de dois números temáticos de periódico científico, um da Educar em Revista da Universidade Federal de Paraná – UFPR (organizado por Adriana Dragone e Andreia Gouveia, volume 33 número especial 2, 2017, <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/51392/33530>), e outro da Em Aberto do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (organizado por Silvia Yannoulas e Adir Garcia, volume 30 número 99, 2017, <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/3262/pdf>), contendo também diversos resultados de pesquisas recentes sobre a EPDS, vinculados ou não à iniciativa do MEC.

3. COMO SE DESENVOLVE A PESQUISA SOBRE EPDA NA UNB ATUALMENTE? (Desde 2017)

As atividades da pesquisa atual estão associadas intrinsecamente ao Curso de Aperfeiçoamento Educação, Pobreza e Desigualdade Social no DF, através de Convênio assinado em agosto de 2017 pela UnB com o MEC, visando formar, em nível de aperfeiçoamento profissionais da EB (gestores escolares, professores, coordenadores pedagógicos) e outros envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação (especialmente PBF), com o propósito de romper com práticas escolares que reforçam a condição de pobreza e reproduzem as desigualdades sociais, assim contribuindo para a emergência de dinâmicas escolares alternativas que possibilitem uma trajetória escolar justa e de qualidade, articulando reflexões teóricas

às práticas escolares na educação pública do DF (com centralidade nos fatores que têm dificultado o acesso, a permanência e a conclusão dos estudos com qualidade pelas populações escolares em situação de pobreza).

O convenio tem a finalidade de provocar o debate e a reflexão entre os professores e professoras da rede pública bem como entre os gestores de programas de assistência social, sobretudo no que se refere aos processos de educação formal envolvendo sujeitos e grupos que vivenciam a pobreza ou a pobreza extrema. A provocação de tal debate está fundamentalmente associada aos desafios postos pela quase universalização da EB no Brasil nas últimas décadas. Esse esforço visa o cumprimento de um dever do Estado, portanto, um direito da população, considerando os desafios postos pela quase universalização da EB; pelos questionamentos referentes ao tensionamento das relações entre educação, pobreza e desigualdade social; pela necessária formação continuada de profissionais da educação; e visando fomentar o debate acadêmico sobre a temática, com vistas à transformação social de contextos empobrecidos.

As justificativas que levam a propor o atual projeto de pesquisa especificamente para o DF são de três ordens: territoriais, institucionais e pedagógicas. No que diz respeito à posição territorial da capital do País com relação à problemática EPDS, salientamos que se o DF possui a maior renda per capita do país, porém 10% da sua população (sem considerar o Entorno) integram famílias com renda mensal de, no máximo, dois salários mínimos. Assim, em Brasília, convive população visível com altíssima renda com população oculta ou invisibilizada, em situação de pobreza e extrema pobreza. No DF está o condomínio Sol Nascente, localizado na Ceilândia e que foi considerado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) como a maior favela da América Latina, ultrapassando inclusive a Rocinha e outras grandes favelas de países vizinhos como Argentina ou Bolívia. Além disso, em 2012 apenas uma unidade da Federação apresentava maior impacto da população em situação de pobreza no IDEB das escolas públicas, conforme estudos realizados oportunamente pela UnB: Roraima, sendo o DF o segundo território estadual com maior impacto no IDEB.

Em razão de sua natureza institucional, a Universidade de Brasília conta com publicações acadêmicas sobre a problemática EPDS (livros, teses doutorais, dissertações de mestrado, TCCs, entre outros), com grupos de pesquisa e especialistas de áreas de conhecimento vinculadas à problemática EPDS, com professores do quadro que anteriormente implementaram em parceria com o MEC, Secretaria de Educação do DF – SEE/DF e outras instituições vinculadas ao tema, outros cursos de formação de professores e gestores nas modalidades de extensão e aperfeiçoamento.

Finalmente, quanto às motivações pedagógicas, os exitosos resultados apresentados pelos cursos de especialização implementados anteriormente por 15 universidades federais em convênio com o MEC, no período de agosto de 2015 e janeiro de 2017, mostrou a necessidade de incluir o DF na segunda etapa da IEPDS. Adicionalmente, a proposta pedagógica já está estruturada e os materiais didáticos essenciais elaborados e disponibilizados pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (ver <http://egpbf.mec.gov.br/>), o que facilitará a implementação das atividades docentes. Destarte, a pesquisa se beneficiará da implantação do IEPDS no DF, e ao mesmo tempo os resultados de pesquisa contribuiriam para a melhor formação e atuação dos profissionais distritais envolvidos com a problemática EPDS.

Quanto aos resultados parciais de pesquisa, podemos afirmar provisoriamente que foi delineada claramente uma grande polêmica: a contradição entre universalidade e focalização, entre políticas educacionais e políticas de assistência social, entre assistentes sociais e educadoras. Se de um lado as assistentes sociais destacam os problemas decorrentes da implementação de condicionalidades para os programas de transferência de renda, as educadoras reconhecem a importância das condicionalidades educacionais para impulsionar mudanças impensadas ao interior do sistema educacional brasileiro, fundamentalmente em termos de alcance e cobertura.

Para finalizar, gostaríamos de registrar alguns dos desafios que enfrentamos neste momento:

- Formação de Profissionais da Educação e Gestores do DF – estimular a reflexão crítica sobre a prática profissional com conteúdo específico em torno de: classe social, capitalismo, desigualdade, questão social, pobreza, entre outros aspectos, para a transformação das práticas e dinâmicas escolares. Como medir essa transformação? Como torná-la contínua?
- Consolidar as pesquisas sobre a problemática no DF – desenvolver estudos com participações muito diferentes, da equipe gestora do convênio, dos tutores do curso, dos orientandos de graduação e pós-graduação, necessidade de contar com apoio de estatístico. Como organizar e mediar? Como enfrentar os problemas e burocracias diferentes, das instituições financiadoras e das relativas à ética em pesquisa?
- Articulação Interinstitucional: MEC, UnB e See/Df, em contexto político e econômico muito crítico; burocracia dos convênios com o governo e das próprias universidades. Como consolidar equipes e formações em tempos neoconservadores e neoliberais?

Referencias

- ALGEBAIL, Eveline. Escola Pública e Pobreza no Brasil. A ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina / Faperj, 2009.
- ANDRÉ, Marli E. D. A. de. Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. V. 13. Brasília: Editora LiberLivro, 2005.
- ARRUDA, Ana L. B. de; ANDRADE, Edson F. de. Relação entre Educação e Pobreza no Brasil: algumas notas. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). Reflexões sobre a Pobreza: Educação e Assistência. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017b, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 2, p. 23 – 63.
- ASSIS, Samuel G.; YANNOULAS, Silvia C. A pobreza na formação docente: a situação de pobreza na formação das futuras professoras. Educação Unisinos, n. 16, v. 3, p. 102-112, set.-dez./2012.
- BALL, Stephen, Micro política en la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar. Madrid: Paidós, 1994
- BARBOSA, Joaquim G.; HESS, Remi. O diário de pesquisa: o estudante universitário e o seu processo formativo. Brasília: LiberLivro, 2010.
- CARARO, Marlene de F. et al. Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social na UFES: (des)campos, tensões e ousadias em terras capixabas. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). Formação e Pesquisa no âmbito da iniciativa educação, pobreza e desigualdade social. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017c, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 3, p. 23 – 71.
- CFESS, Subsídios para o Debate sobre Serviço Social na Educação. Brasília: CFESS-CRESS/Grupo de Trabalho Conjunto Serviço Social na Educação, 2013.
- CURY, Carlos R. J. A Educação como Desafio na Ordem Jurídica. In: LOPES, Eliane et. al. (orgs), 500 Anos de Educação no Brasil. Autêntica, 3º Edição, 1º reimpressão, 2007, p. 567-584.
- DUARTE, Natália de S. Política Social: um estudo sobre educação e pobreza. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. UnB, Abril de 2012.
- DUARTE, Natalia de S.; YANNOULAS, Silvia C. Mundo Escolar,

- Professoras e Pobreza. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). Reflexões sobre a Pobreza: Educação e Assistência. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017b, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 2, p. 153 – 189.
- FRANCO, Maria Laura P. B. Análise de Conteúdo. Série pesquisa em educação, v. 6, 2. ed. Brasília: LiberLivro, 2005.
- FRASER, Nancy. Escalas de Justiça. Barcelona: Herder, 2008.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. Revista Ideação. Unioeste, Cascavel, Paraná: Edunioeste, v. 10, n. 1, 1 sem. 2008, p. 41-62.
- GARCIA, Adir V. et al. Concepções e Proposições de Enfrentamento à Pobreza: o que dizem os PPA do Estado de Santa Catarina. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). Reflexões sobre a Pobreza: Concepções, enfrentamentos e contradições. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017a, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 1, p. 157 – 222.
- GARCIA, Adir V. et al. A Pobreza e a Desigualdade Social nas Propostas Curriculares e nos Planos Municipais de Educação. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). Formação e Pesquisa no âmbito da iniciativa educação, pobreza e desigualdade social. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017c, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 3, p. 295 – 363.
- GARCIA, Adir V.; TUMUOLO, Paulo. Pobreza: reflexões acerca do fenômeno. Revista da Abet, Recife, v. 8, n. 1, 2009, p. 111-124.
- GARCIA, Adir V.; YANNOULAS, Silvia C. Seção Enfoque: Educação, pobreza e desigualdade social. Brasília: Revista Em Aberto, Inep, Volume 30, Número 99, ano 2017, páginas 21 – 41.
- GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GOMES, Carlos A. T.; DUARTE, Marisa R. T. Os últimos serão os mais pobres? Evolução da desigualdade de infraestrutura escolar no Brasil (2007-2013). In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). Formação e Pesquisa no âmbito da iniciativa educação, pobreza e desigualdade social. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017c, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 3, p. 243 – 293.

- MONNERAT, Giselle L.; ALMEIDA, Ney L. T.; SOUZA, Rosimary G. S. A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas, SP: Papel Social, 2014.
- OLIVEIRA, Dalila. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*, v. 27, n. 1, p. 25-38, jan./abr. 2011.
- PEREIRA, Potyara P. A Assistência Social na perspectiva dos direitos. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PEREIRA, Potyara A. P. Entrevista. *Politizando – Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social*. Brasília, Número sobre Educação e Política Social, 2010.
- PEREIRA, Rita de C. A evasão escolar sob a ótica de profissionais de ensino. *Ser Social*, v. 13, n. 29, p. 113-145, jul.-dez./2011.
- SCHNEIDER, Gabriela et al. Baixa Frequência nas Escolas: Uma análise dos Estudantes Vinculados ao Programa Bolsa Família. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). *Reflexões sobre a Pobreza: Concepções, enfrentamentos e contradições*. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017a, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 1, p. 253 – 290.
- SOBRINHO, Moisés D. et al. As Concepções de Pobreza em Debate: Uma análise das representações sociais dos cursistas do Programa Educação, Pobreza e Desigualdade Social. In: GARCIA, Adir V. et al. (orgs.). *Formação e Pesquisa no âmbito da iniciativa educação, pobreza e desigualdade social*. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017c, Coleção Educação, Pobreza e Desigualdade Social, Volume 3, p. 159 – 199.
- TIRAMONTI, Guillermina (Dir.). *Variaciones sobre la forma de lo escolar*. Buenos Aires: Flacso-Homo Sapiens, 2011.
- VAN ZANTEN, Agnes (Coord.). *Dicionário de Educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.
- WELLER, Wivian; PFAFF, Nicole (Orgs.). *Metodologias da pesquisa qualitativa em educação. Teoria e Prática*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

- YANNOULAS, Silvia C. (coord.), Política Educacional e Pobreza. Múltiplas Abordagens para uma Relação Multi-Determinada. Brasília/DF: Liberlivro, 2013.
- YANNOULAS, Silvia C. (coord.). O Trabalho das Equipes Multiprofissionais na Educação - 10 Anos do Grupo de Pesquisa TEDis. Curitiba: Editora CRV, em elaboração, publicação prevista para 2017.
- YANNOULAS, Silvia C., ASSIS, Samuel G., MONTEIRO, Kaline F. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re) definição. Revista Brasileira de Educação (Impresso). , v.17, p. 329 - 351, 2012.
- YANNOULAS, Silvia C.; GIROLAMI, Monica C. Equipos Multiprofesionales-Multidisciplinares en el Ámbito Educativo: La Regulación de Políticas Educativas y El Alumnado en Situación de Pobreza. Educar em Revista – Dossiê Temático Especial: Desigualdades educacionais e pobreza. Paraná: Universidade Federal de Paraná, 2016.
- YANNOULAS, Silvia C.; SOUZA, Silvana. Equipes Escolares: Multidisciplina e Intersetorialidade. Revista del IICE - Dossier Especial: Políticas Educativas en América Latina en el siglo XXI. Balance y perspectivas. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones em Ciencias de la Educación, Faculdade de Filosofia e Letras, Universidade de Buenos Aires, vol. 39, p. 99-114, 2016.
- YANNOULAS, Silvia Cristina; GARCIA, A. V. A complexa relação entre educação, pobreza e desigualdade social. Brasília: Revista em Aberto - Inep , v.30, número 99, 2017, p.15 - 18.

Procedimientos en la Intervención con Poblaciones en Vulnerabilidad Social. Una mirada analítica en los contextos actuales⁵⁹

Por Giraldez Soraya, Gonzalez Sara, Otamendi Mabel,
Ponce Geraldine y Zubizarreta Margarita⁶⁰; Centurión Fernanda,
Cesarini Eliana, Rodriguez Analía, Rodriguez Lidia y
Testa Cecilia⁶¹;

Lugano Claudia, Ríos Claudio y Terzaghi María Virginia⁶²

Introducción

En el marco del Proyecto de Investigación, denominado Procedimientos y Tecnologías para la Intervención con Poblaciones en Vulnerabilidad Social nos propusimos revisar, herramientas, rutinas, circuitos operacionales que configuran procedimientos para la intervención social. Para avanzar en este objetivo, y visualizarlos como acciones de intervención, se los ordenó a partir de los siguientes ejes analíticos (Carballeda: 2013):

- el abordaje de necesidades y demandas que se concretan en el ámbito de trabajo desde familias – grupos y manifestaciones comunitarias en contextos de vulnerabilidad social.
- el abordaje sobre el lazo social, tanto para generar vínculos como para fortalecer los ya existentes, ya sea en los niveles de grupos primarios familiares, nucleares y extendidos, como en espacios comunitarios.
- el acceso a la protección social, básicamente en el desarrollo de acciones que busquen ampliar el conocimiento de derechos, como de la gestión para la inclusión en acciones básicamente gubernamentales.

59 Un avance de este trabajo fue presentado en el primer encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES

60 Docentes de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

61 Docentes de la Carrera de Trabajo Social del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno

62 Docentes de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata

mentales (aunque no solamente) de dispositivos a través de políticas sociales y públicas.

Este trabajo de observación se realizó en instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que acompañan la formación de estudiantes de Trabajo Social en su condición de centros de práctica, que es como se da en llamar a los espacios institucionales que abren sus puertas para recibir periódicamente estudiantes en su etapa de cursada del grado como parte obligatoria de la currícula de estudio. Las experiencias que allí se desarrollan se basan en la búsqueda de construcción de procesos profundamente dialógicos. Boaventura de Souza Santos (2010) aportará el concepto de “La ecología de los saberes” como aquel “conjunto de prácticas que promueven una nueva convivencia activa de saberes con el supuesto de que todos ellos, incluido el saber científico, se pueden enriquecer en ese diálogo. Implica una amplia gama de acciones de valoración, tanto del conocimiento científico como de otros conocimientos prácticos considerados útiles, compartidos por investigadores, estudiantes y grupos de ciudadanos, sirve de base para la creación de comunidades epistémicas más amplias que convierten a la universidad en un espacio público de interconocimiento.” El proceso formativo que los estudiantes vivencian en sus prácticas pre profesionales se conviertan así en trayectorias que son complementarias de las dinámicas áulicas y no sustituibles.

Lo presentado en este documento constituye un avance de los resultados de la mencionada investigación.

Primer eje: Necesidades y Demandas

Respecto de este primer eje nos propusimos, relevar y caracterizar los modelos de abordajes ante las situaciones problemáticas complejas. Pensar en términos de demandas de “intervención en la complejidad” permite referirnos a los problemas de la pobreza que no se resuelven inmediatamente por la vía de la distribución de los ingresos; y que aluden a situaciones de padecimiento subjetivo, rela-

cionado con el deterioro de ciertos vínculos familiares, comunitarios y sociales, que interpelan los dispositivos de atención previstos por la política social de los últimos años, y que pareciera no alcanzar para la resolución de estas cuestiones. (Gómez, A. 2013:33).

En términos de Clemente, la ingeniería institucional que requirió la atención de la cobertura masiva en el período de crisis 2001/2003 supuso la atención de la urgencia. Sin embargo, la mejora de ciertos niveles de vida a partir de una mayor redistribución del ingreso impactó en las instituciones con nuevas demandas. Retomando la definición de Gómez sobre intervenciones en la complejidad observamos que las situaciones complejas interpelaban a los dispositivos institucionales previos al año 2015, dando cuenta que determinadas necesidades requerían de respuestas multidimensionales que no estaban consolidadas, y a la vez, mostraban ciertos límites de las políticas de redistribución del ingreso generadas en el marco del Estado en ese periodo.

Resulta relevante incorporar la noción de integralidad en las respuestas institucionales y en las políticas sociales. Si la integralidad es un principio que busca superar en el territorio la tendencia sectorial de la política social (Clemente, 66: 2017), la comprensión de la complejidad de la cuestión social constituye un aspecto nodal y fundante.

Pero, ¿Cuáles son las demandas, qué necesidades expresan y cuáles los abordajes que se dan en estos contextos? Una vía de entrada es a través de la noción de necesidad: Entendemos por necesidades humanas las condiciones que hacen a la subsistencia y desarrollo de las personas tanto en los aspectos biológicos y materiales y en las dimensiones simbólicas y vinculares. Siguiendo a Potyara Pereira, las necesidades entendidas como objetivas y universales son la salud física y la autonomía; son comunes a todos los seres humanos en cualquier contexto histórico. Resultan contextuales e históricos y dependen del modo de organización social, pautas culturales y preferencias individuales que promoverán las formas de satisfacción. Otra definición entiende a la necesidad como el registro subjetivo (...) que emerge a partir de transformaciones internas del sujeto

en relación con su medio; la misma al ser compartida deja traslucir una necesidad social. Es decir, no hablamos sólo de necesidad como carencia, sino también como desarrollo de potencialidades humanas (García, Robles y Otras, 2008:23).

Lejos de considerar que son los sujetos y sus potencialidades los responsables de resolver las situaciones complejas ya descritas, entendemos que el lugar del sujeto en la demanda de intervención, es fundante de una respuesta que el sujeto porta y que como tal debe ser reconocida en los dispositivos institucionales.

En el trabajo de campo encontramos que las miradas sobre el/ los sujetos refería prioritariamente a: sujeto de derecho/s; sujeto protagonista en los procesos de su trayectoria; sujeto autónomo; en relación con otros. Vemos entonces que el momento de la demanda puede ser comprendido y analizado también como el momento en el que el sujeto/ los sujetos (re) definen el problema, redefinen la demanda. Este momento puede ser entendido entonces como un proceso de disputa de sentidos entre discursos diferentes: los sectores demandantes; otros sectores afectados directa e indirectamente; discursos profesionalistas; y el propio Estado.

Resaltamos la idea de que a medida que el vínculo entre los/as profesionales y el sujeto se consolida, la complejidad se expresa haciendo ver las tensiones del entramado actual, entre las manifestaciones de las desigualdades sociales y el padecimiento subjetivo:

“La idea era generar este vínculo para poder empezar a hablar de otras cosas y detrás de esta necesidad inmediata empezaron, comenzaron a aparecer cosas mucho más profundas y mucho más complejas, problemáticas sociales que tenían que ver básicamente con situaciones de vulnerabilidad, muchos casos de violencia de género, personas que siempre estuvieron excluidas del sistema por falta de oportunidades” (Trabajadora social)

Repensando la demanda desde las problemáticas sociales complejas

En las encuestas que realizamos a trabajadoras/es sociales referentes de los centros de prácticas la demanda aparece como: Demanda como reclamo de cumplimiento de derechos; Demanda de acompañamiento (trayectorias educativas, recreación etc.); Demanda de asistencia y accesibilidad a la política social; Demanda enunciada desde los problemas sociales abordados por la institución.

En los distintos modos de construcción de la demanda de intervención, se pone en común un tipo particular de relación, que muchas veces es de acompañamiento y sostén, y otras de carencia, incertidumbre e ineficacia. Identificamos así una integralidad que no integra, que no aloja; que fue arrasada por el contexto actual, modificando el relato de inclusión y la base de derechos sociales.

Existe un consenso en relación a determinadas demandas que marcan de alguna manera el inicio y/o apertura hacia otras no explícitas/manifiestas en los dispositivos de intervención individual. Éstas hacen referencia a las necesidades relacionadas con la subsistencia diaria como una de las que mayor centralidad presentes en las entrevistas. Y aparecen luego fuertemente la demanda de atención en problemáticas de géneros, bullying, y consumo problemático:

“...Las propuestas de acompañamiento grupal yo creo que son el eje principal por el cual las/os pibes vienen, porque (...) lo sienten como un espacio muy propio. Y eso es lo que hace que el pibe se sostenga en otra realidad (...) no es que cambiamos su calidad de vida pero sí que hay otras propuestas, hay otras posibilidades que se pueden pensar en otras realidades también...” (Trabajador/a social)

La direccionalidad de los dispositivos:

Los dispositivos institucionales según las entrevistas y encuestas podrían dividirse en tres universos: i) la atención espontánea de la

demanda, la gestión de recursos y la derivación; ii) los dispositivos grupales (talleres, asambleas, etc); iii) la articulación institucional y participación en redes, mesas barriales, de urbanización; etc.

Observamos cómo ante la pobreza, necesidad y vulneración, lo que convoca al sujeto (jóvenes por ejemplo), es el agrupamiento, que permite fortalecer procesos de adscripción por pertenencia. Desde la perspectiva de la intervención, la grupalidad habilita procesos de re-colectivización que pueden ofrecer mayores niveles de seguridad social. Existe un claro posicionamiento por parte de los entrevistados en ubicar a “lo grupal/lo colectivo” en el centro de la escena, vendría a funcionar como el principio básico a la hora de pensar una intervención que trascienda lo individual/individualismo, lo fragmentado. Aparece lo grupal, el faro desde donde hacer con “otros” la reconstrucción del tejido social:

“...Nosotros cada propuesta que tenemos la pensamos desde el espacio grupal y entonces cada una de estas problemáticas que son individuales entendemos que se pueden tratar de resolver o de reflexionar a nivel colectivo...” (Trabajador/a social)

Aparece “la escucha”, como principio que trasciende lo instrumental, depositando en ella la posibilidad de ser generadora de “vínculos”, “nuevos vínculos”, que permita descifrar lo no dicho, que aparezcan las “otras necesidades”. Otra cuestión que aparece fuertemente en los relatos, es el lugar que se le asigna al proceso de “acompañamiento” que se complementa con “la escucha”.

Los relatos de los profesionales dejan expuestas situaciones donde aparece la idea de “estrategia permanente” en la posibilidad de concretar el acceso a un derecho por el cual se interviene. Podría asemejarse al planteo de la pedagogía de la presencia que plantean autores como Gómez Da Costa. La presencia, el estar, la disponibilidad, se basan en la idea de reciprocidad que ubicaría en el ámbito del trabajo social al sujeto que interviene y al sujeto de la intervención en una relación de cuyo encuentro surgirá un nuevo contenido, una nueva estrategia, una forma singular de abordar una problemática. En

la dimensión del dispositivo asume forma de cuidado institucional y las estrategias se pueden denominar “estrategias de acompañamiento constante”. En este sentido, Sierra N. (2016) plantea que se trata de aquellos acompañamientos que permiten el acceso a derechos y sostiene que es posible hablar de presencia constante cuando se recupera el valor del tiempo en términos de continuidad y permanencia en la intervenciones, se realizan acompañamientos de sostén institucional, se construyen redes de apoyo en distintos niveles de formalidad (instituciones, organizaciones, familiares, comunitarias) y cuando se recupera y fortalece el protagonismo de los sujetos.

Para repensar la demanda de intervención hoy, necesitamos animarnos a desordenar lo que se presenta dado, para adentrarnos en la construcción de un nuevo relato, nuevos sentidos. Quizás, abriendo la comprensión en términos vinculares, culturales, territoriales, ambientales y políticos, podamos repensar el modo, y construir en la permanencia, la escucha atenta y la mirada, intervenciones creativas, saludables, de reparación, cobijo y emancipación.

Segundo Eje: Lazo Social

En el marco del proyecto, nos propusimos como primera aproximación visualizar la configuración de lazo social desde su generación o fortalecimiento en dos espacios:

- grupo conviviente o primario y/o de sus familias extensas o redes de proximidad
- redes sociales, articulaciones comunitarias y sus formatos de comunicación, foros, espacios interinstitucionales, ámbitos informales, etc.

Resulta ineludible, si se pretende arribar a una configuración integral de las prácticas profesionales, centrar las miradas en los modos en que se despliegan y materializan los Lazos Sociales en la vida cotidiana de los sujetos, instituciones y comunidades. Nos detendremos a profundizar la noción de lazo social tanto para generar vínculos como para fortalecer los ya existentes.

Podemos relacionar la noción de lazo social mirando aspectos particulares sobre las condiciones de vulnerabilidad en relación al aislamiento geográfico y/o social, la estigmatización, la debilidad en las organizaciones y cómo la condición de pobreza estructural y coyuntural configura subjetividades y lazos sociales. El lazo social “opera” y “afecta” lo individual y lo colectivo en tanto social. El lazo se “narra”, se “habla”, es un relato, una historia, experiencias que se transmiten, sociabilidades que se comparten. El lazo nos constituye. Y como tal, en el marco del Trabajo Social, se estructura como eje de intervención en problemáticas sociales complejas.

En las entrevistas encontramos innumerables aspectos que dan a conocer esta trama, este nivel micro y meso en el que distintos actores: vecinales, estudiantes, referentes profesionales y organizacionales construyen y recrean identidades y lazo social. Estos lazos emergen en las intervenciones de lxs Trabajadorxs Sociales, como potenciales medios para modificar una realidad, para operar transformaciones en las subjetividades, como también en las dinámicas familiares, y en las realidades territoriales. Como tal, lo colectivo y lo vincular se encarnan como accionar político, ya que es por su existencia que se podrían alcanzar objetivos que no se lograrían de otra forma. A continuación citamos segmentos de entrevistas que narran vivencialmente lo que venimos desarrollando

- Los entramados tienen diferentes características en cada territorio, pero algunos aspectos en común son: la reciprocidad, la ayuda que uno brinda fortalece el lazo y “vuelve”.
- Redes interinstitucionales débiles, escasa articulación, variados espacios de participación comunitaria, aunque se intenta desarrollar espacios de participación en la vida social y cultural comunitaria. Se fortalecen en torno a necesidades compartidas.
- Los lazos se debilitan ante diferencias en pertenencias políticas / partidarias diversas o también se fragilizan ante la imposibilidad de abordar situaciones complejas – consumo problemático creciente, violencia social vinculada a la venta y consumo de drogas.
- Lazo social que se crea entre personas a partir de relaciones significantes como por ejemplo entre actores sociales, instituciones,

organizaciones sociales y que termina conformando una red, que se teje y desteje de acuerdo a las necesidades y objetivos comunitarios, regionales . Cabe destacar, que en la problemática de salud mental, este punto es de vital importancia, ya que existe una preponderancia en la pérdida de lazos sociales en los sujetos de intervención.

El Lazo Social y la disputa de sus sentidos

Entendemos en primer lugar al mismo, como una construcción histórica y social, que precede y condiciona las trayectorias subjetivas de cada persona. En las entrevistas a Trabajadorxs Sociales que intervienen en situaciones de vulnerabilidad social se presentaban, incluso en un mismo abordaje dos formas de entender el lazo social. Por un lado como presente, necesario, objetivo de las dinámicas propuestas, imprescindible en el trabajo con familias, vehiculizador de transformaciones en la realidad territorial, como continente de adolescentes, mujeres, etc. Al mismo tiempo, este lazo social emergía, en tanto problemáticas complejas, como un lugar estructurante en el desarrollo de las violencias y los consumos.

Podríamos genealogizar los componentes simbólicos de las distintas manifestaciones de lazos sociales contruidos en consonancia con las formas de organización social instituidas en cada momento histórico.

Así, Carballeda plantea que “La caída del modelo Keynesiano de la economía y la imposición del neoliberalismo, trajo aparejada una nueva forma de las relaciones sociales. El vínculo y el lazo social como elementos constitutivos de solidaridades se fueron diluyendo en la medida que avanzaba la competencia en forma desesperada, muchas veces como necesidad o mandato ligado a la sobrevivencia” (Carballeda, A. 2008).

Al mismo tiempo, cuando el mercado se instituye como principal ordenador de la sociedad, enlazarse a partir de la propia constitución como sujeto-consumidor-mercantilizado, se presenta como una posibilidad validada para “pertenecer a”, deviniendo así lazos sociales

objetivantes. En este sentido, “se ha alcanzado un orden capaz de subsumir a los cuerpos y a las subjetividades en la forma de mercancía” (Alemán, J. 2012)

En otro orden de cosas, aunque en consonancia con la impronta de época donde los grandes generadores de sentido para la vida social se “licuan”, puede presentarse la constitución de bandas/grupos con ejercicio de violencias como elemento proveedor de identidades colectivas. Este tipo de relaciones pueden visualizarse tanto en ámbitos escolares como territoriales, y se sustancia cuando el ejercicio de las violencias deja de ser un hecho circunstancial y se instituye como una «rígida configuración dominante-dominado/hostigador-hostigado» que se sostiene en el tiempo.

Teniendo en cuenta que los modos en que se establecen las relaciones sociales, que van mutando a lo largo de la historia en relación directa con las formas de organización social que se instituyen en diferentes momentos, es que se adhiere a la definición de Lazo Social de Lewkowicz como “esa ficción eficaz de discurso que hace que un conjunto de individuos constituya una sociedad. Y a la vez, a la ficción social que instituye los individuos como miembros de esa sociedad” (Lewkowicz, I. (2004)

Entonces cabe interrogarse ¿Cómo en este contexto global donde el capitalismo todo lo divide y lo diluye, se pueden divisar, fortalecer y reconstruir algunos entramados micro y macro sociales? Lamo-vsky L. intenta arrojar alguna herramienta que permita visualizar una nueva construcción en este sentido. Entendiendo que se puede pensar e intervenir en el campo de lo colectivo promoviendo que cada sujeto desde su propia implicación intercambia con otros sujetos produciendo una lectura y discurso colectivo de la realidad. “Se trata de un colectivo con la intención de producción simbólica, (...). Acción transformadora sobre un sujeto arrasado en alguien capaz de hacer lazo y de oponerse a aquello que lo destrama y desubjetiviza, y de generar, con otros, producciones simbólicas vinculantes” (Lamo-vsky, L. 2005)

Hacemos nuestros los interrogantes que siguen. “Ante este panorama actual de un capitalismo que todo lo devora y todo lo destruye

en su incorporación, ¿Qué puede permanecer intocable, qué puede permanecer inmune? ¿Cómo pensar el cambio? ¿Por dónde armar la trama que permita sostener el lazo social ante un discurso como el capitalista que tiene la característica de deshacer el lazo?” (Seoane Toimil-Lonigro, 2015:39)

De todas formas, estas reflexiones nos motivaron otras preguntas: ¿Puede la intervención del Estado por medio de su accionar en políticas sociales, abordajes programáticos, generar lazo social?

El Lazo Social y sus manifestaciones

En el sentido de las manifestaciones del lazo social, también surgieron debates y reflexiones. Sin duda, podemos encontrar lazo social en las conformaciones familiares, grupales, territoriales, etc. que nos implican, a lxs trabajadores sociales, en diversas intervenciones profesionales.

Si bien la familia continúa manteniendo su status de institución social, al momento de comprender e intervenir con esta categoría resulta necesario poder trascender la concepción de familia instituida por la modernidad y poder pensar en términos de “las familias”, en concepción de diversidad donde la fugacidad de las uniones, la multiplicidad de modelos, la alteridad en cuanto a roles de cuidado y de ley expresan formas novedosas de entramados sociales. Familia no es solo un conjunto concreto de vínculos sino una forma de asignar significados a las relaciones interpersonales. Cada grupo familiar se construye en base a valores.

Pero la familia tiene una función que aún hoy sigue siendo reconocida y es la función del cuidado de todos sus miembros, en particular de los más vulnerables, (lxs niñxs, lxs adolescentes, lxs ancianxs y quienes tengan alguna discapacidad que los coloca en desventaja frente a sus pares). En tanto unidad económica, es en este espacio también donde se desarrollan estrategias de reproducción cotidiana a partir de la satisfacción de necesidades primarias.

Las definiciones que brindaron lxs colegas entrevistadxs dan cuenta de estas concepciones:

- Se considera familia al grupo de personas unidas por relaciones de parentesco según ese mismo grupo la defina. Para el Poder Judicial el grupo familiar representado por los adultos con capacidad jurídica es el núcleo desde donde iniciar reclamos para la protección y garantía de los derechos de los habitantes.
- Estructura social cambiante, necesaria para el desarrollo integral del sujeto, rol activo con respecto a los cuidados y la protección del sujeto Niño, Niña y Adolescente.
- Familia amplia, extendida y como familia que convive con otras familias en la misma vivienda de escasas dimensiones.
- Toda persona que contribuya como apoyo y contención a las mujeres internadas que padecen alguna problemática de salud mental, implica unión/cuidado/presencia.

Pero sin duda, otra manifestación del lazo social, rica, y muy presente en la intervención del Trabajo Social en contextos de vulnerabilidad, son aquellos lazos que se generan, sostiene, desaparecen, y asumen diversas formas, en el ámbito territorial. Así el barrio puede ser visto entonces como un capital en los procesos de individuación y de acciones colectivas, pero será débil como soporte, excepto en aquellas instituciones que estando presentes, garantizan el ejercicio de derechos sociales.

Otros elementos que fueron surgiendo en relación a la constitución de lazo social a nivel territorial, fueron por ejemplo, el lugar que ocupa lo religioso, las creencias, en su doble función, como tradición, estructuración identitaria, como por la pertenencia a instituciones religiosas.

Por último, aparece la necesidad de develar y desnaturalizar ciertos lazos sociales invisibilizados incorporando fuertemente la concepción de género, los lazos que sostienen el cuidado de hermanxs menores por hermanas mayores, el trabajo doméstico y en forma reiterada la violencia intra doméstica, en general en contra de las mujeres.

Las realidades de consumo problemático de sustancias, sumadas a distintas trayectorias delictivas en las que se encuentran jóvenes y adultos, la participación en actividades violentas y el riesgo de

muerte por enfrentamiento con fuerzas de seguridad, entre bandas etc. también se presentan en los ámbitos que atraviesan los escenarios de territorios y centros de prácticas en los cuales se interviene.

Estos lazos sociales que se construyen para sobrevivir, resistir, “ser alguien”, desafían los caminos de deconstrucción y construcción de lazos alternativos, vitales, positivos, con proyectos de vida y sentido que fortalezcan dimensiones existenciales personales y colectivas.

Trabajo Social y Lazo Social

En función de este trabajo definiremos algunos enfoques que dan cuenta de la intervención del trabajo social en situaciones problemáticas complejas, sin pretender que no existan otros:

Un enfoque de derechos basado en los instrumentos de derechos humanos relativos al derecho a la familia y aquellos vinculados a la protección integral de niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y los adultos mayores y ancianos.

Enfoque de género desde el cual se trabaja con la mirada puesta en la inequidad de las relaciones de géneros y las valoraciones jerárquicas entre varones y mujeres, así como también la acentuación de la crianza poniendo la carga de la misma y de cualquier rol de cuidado hacia los miembros considerados más débiles, en el rol materno.

Enfoque sistémico, que considera las distintas dimensiones o niveles de acción que incluye a todos los actores y sus interacciones en articulación para el cumplimiento del objetivo que se proponen. Allí tendríamos interactuando a las políticas públicas, la comunidad, la familia, y a los sujetos individuales que la componen y que a su vez son o pueden ser los sujetos de la intervención

Al consultar a lxs colegas sobre las perspectivas teóricas que se vinculan con sus intervenciones y la lectura de los lazos sociales, nos aportan:

- Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia
- Enfoque de derechos humanos
- Construcción de lazos comunitarios y fortalecimiento de los vínculos significativos. Siempre promoviendo el pleno ejercicio de los derechos, incluyendo y propiciando espacios acordes a la singularidad de cada uno.

- Pleno desarrollo de los derechos humanos.
- Intervenciones orientadas a las demandas sociales de los sujetos
- Familias como protagonistas de sujetos de derechos y sujetos políticos y desde lo teórico metodológico, planificación estratégica y situación problemática.
- Abordaje Sistémico con enfoque holístico.
- Perspectiva de género/ mirada integral de la salud
- paradigma de la complejidad,
- Enfoque integral
- Planificación Estratégica Situacional (Carlos Matus)

Algunos otros elementos que surgen de las consultas en el trabajo de campo, y como formas de plantearse las intervenciones en contextos de vulnerabilidad, son:

- Trabajar identificando espacios que pueden proponer contención y cuidado. Mapear y visibilizar instituciones, tanto formales (educación, salud, etc.) como no formales / culturales, recreativos, etc.
- Fortalecer las intervenciones multidisciplinarias, en el marco de problemáticas complejas, acompañando situaciones de dolor y padecimiento, intentando superar acciones expulsoras desde los marcos institucionales.
- Retomar el valor de lo identitario como ámbito de contención pero trabajando en torno a la idea de lo diferente, de lo diverso, como expresiones presentes y valiosas.

Una mención especial implica la formación de futurxs trabajadorxs sociales a través de su participación en Centros de Prácticas para la inserción pre profesional. Si alguna de las características del lazo social como objeto teórico pero también como objeto construido en forma situada, son el intercambio y la reciprocidad, lo material y lo simbólico, la construcción de identidad, entre otros, cabe reflexionar en cuanto a cómo se dan estas características de lazo social en el transcurso de las trayectorias de los estudiantes en los centros de práctica, en los diversos escenarios institucionales ,

barriales, territoriales, familiares, organizacionales dónde participan por dos o tres años y/o en distintos ámbitos a lo largo de los cinco años en que realizan su recorrido formativo.

Tercer Eje: Accesibilidad a la protección social

En este eje presentamos algunas reflexiones que vinculan el propósito del proyecto orientado a visualizar las intervenciones sociales en el marco de los procesos y mecanismos de acceso a la protección social. En este estudio dichos procesos se expresan particularmente en la vida de los sujetos con relación a instituciones y organizaciones sociales que intervienen con poblaciones en vulnerabilidad social.

Retomamos la referencia inicial de los estudios sobre el concepto de accesibilidad que lo relacionan principalmente con los servicios sociales de salud, con los procesos de salud-enfermedad en relación con los derechos, las prácticas, el vínculo entre los sujetos y prestación de servicios y las barreras que operan en el acceso a la protección social.

En principio la accesibilidad, se cimienta como una vinculación, es decir como un lazo social entre el sistema de salud o de acción social y los usuarios de éste. De este modo, puede ser entendida como una relación cargada de significados que relaciona a las políticas, las instituciones y a la sociedad. Así, la accesibilidad dialoga con la pertenencia a las redes de sociabilidad y las diferentes construcciones de la identidad.

Entendemos la accesibilidad como un concepto relacional: la relación del sujeto con los servicios y prácticas sociales, el cual se halla atravesado por las dimensiones: geográfica, administrativa, económica, cultural y simbólica.

Respecto a este punto desde la referencia institucional se observa en la accesibilidad a los servicios de salud, un déficit de orden administrativo. Hay un aumento de la población que acude a los servicios de salud tanto para su atención, como para efectuar estudios de alta complejidad, desplegando circuitos y recorridos por servicios colapsados y que no alcanzan a dar respuestas. A esta situación se agrega la

inexistencia de registros y estadísticas de la población que no logra satisfacer sus demandas de atención de las problemáticas de salud de manera completa. Es decir la población acude a la consulta con los profesionales sin embargo cuando los mismos indican una interconsulta o la realización de estudios de alta complejidad, se produce un vacío y una interrupción de la atención dada la demora excesiva en los turnos correspondientes, el vencimiento de las órdenes médicas, lo cual implica efectivamente la ruptura del proceso de atención ya que no logra completar el diagnóstico y el tratamiento.

La accesibilidad debe implicar la posibilidad de asistencia de las instituciones, es decir, no sólo “llegar” al servicio sino que la demanda de los sujetos sean “trabajadas, resueltas y posea la capacidad de construir certezas”.

Otra referencia a las barreras para el acceso a los servicios lo constituyen las “barreras de perspectiva” las cuales significan la intervención, tanto las autoridades como algunos equipos interdisciplinarios son “más conservadores, naturalizan la limitación en los recursos, no intentan otras formas de lucha, responden a las políticas actuales”. Esta visión convive con intentos permanentes de modificación de las condiciones institucionales para la mejora de las intervenciones que incluyen la presión a las autoridades y las gestiones para la asignación de recursos para la compra de equipamiento faltante, por ejemplo. Esto se expresa en situaciones de población con discapacidades, “... también que en realidad discapacidad y salud van juntos, pero si la persona puede hacerse un certificado o iniciar una pensión también orientamos y trabajamos por ahí si son, si tenemos casos de nenes muy chiquitos que por ahí están con autismo cosas así, que la familia todavía no sabe bien cómo empezar y por ahí tratamos de acompañar desde ese lado, como para que se contacten con el área de discapacidad o que puedan ver que en sí el chico va a poder tener un desarrollo, si es integrar o sea con los médicos, si tiene que estar el neurólogo, el psiquiatra. Ayudamos como para facilitarle en principio esas cosas... y la gestión de los turnos también.” (Entrevista a Trabajadora Social en el marco del proyecto)

Asimismo se expresa un énfasis en el trabajo en territorio, con el propósito de alcanzar a identificar y cubrir las problemáticas que padecen las familias que acuden a atenderse a los servicios de salud. Por otro lado en algunas instituciones se considera que fortalecimiento de los equipos posibilita un mejoramiento en la atención de los sujetos garantizando la orientación, la escucha y la derivación oportuna evitando el desborde de los servicios que no alcanzan a cubrir la demanda de la población.

Por otro lado se expresan las dificultades para satisfacer las demandas de tipo educativas por la falta de instituciones de nivel inicial. “...hay un único Jardín de Infantes en la comunidad, municipal, que no puede dar respuesta a la demanda de la comunidad. Muchos niños de 3 a 5 años quedan afuera de la educación inicial, a menos que sus padres tengan la oportunidad de trasladarse o puedan abonar la cuota del Colegio María Reina, que es cercano.”(Entrevista a Trabajadora Social en el marco del proyecto)

La accesibilidad y la construcción de la demanda

Teniendo en cuenta la referencia institucional, la demanda se va construyendo desde la presentación espontánea en tanto expresión particular de los sujetos de la intervención y desde la inserción territorial de los equipos en las áreas programáticas.

Asimismo se valora la presencia territorial como un facilitador para el acceso a información y recursos por parte de la población, según lo plantea una de las referentes institucionales entrevistadas:

“...históricamente desde que el equipo comenzó a funcionar ahí las demandas tienen que ver más con ese tipo de situaciones por lo general u otras situaciones de información sobre determinados recursos de las distintas instituciones que funcionan en el territorio, desde vacantes a escuelas digamos dificultades con el acceso a estos derechos entonces las compañeras actúan como una especie de mediación o de facilitación para la información para el acceso a estas políticas” (TS entrevistada)

Sumado a las demandas persistentes vinculadas con el acceso a la documentación y el acceso a la tenencia de la tierra se visualizan nuevas demandas que se dan con la actual coyuntura. Estas tienen que ver justamente ahora con el acceso al trabajo, el acceso a la salud, el problema con la educación, todos los conflictos que se están observando en la actualidad. Con un agravamiento de las condiciones de vida de la población y un recrudecimiento de la demanda por asistencia alimentaria. Se identifica desde los referentes y entrevistados el deterioro de la atención de la salud, el cierre de programas de prevención o promoción que lleguen al territorio y en nuevas demandas que tienen que ver con la producción, con pensar estrategias de inclusión en una política pública que garantice y promueva la producción local.

En cuanto a las trayectorias de los sujetos pertenecientes a familias de sectores populares, entrevistados hasta el 2015, se observa que vieron mejorada la calidad de vida en la última década pero se considera que no han sido socialmente integrados a un sistema de soporte estable en cuanto al acceso a recursos. Asimismo el aumento sostenido en los precios de artículos de primera necesidad disminuyó la capacidad de compra de las familias con los ingresos estables. Como refería una entrevistada:

“...el incremento en los niveles de desempleo también se expresó rápidamente en la falta de acceso a servicios también esenciales pero que exceden la sobrevivencia: en marzo de 2016 debimos hacer una campaña de colecta de zapatillas porque los niños no tenían calzado adecuado para concurrir a la escuela. La línea entre la pobreza y la indigencia es lábil y la disminución en los ingresos en los hogares con el incremento de los precios hace rápidamente descender el nivel de vida de las familias a niveles de falta de cobertura de necesidades elementales. Fue elocuente la mejora en las condiciones habitacionales de la última década, actualmente detenida.” (TS entrevistada)

La accesibilidad como relación con las redes de sociabilidad y las prácticas colectivas

Las organizaciones sociales de base territorial desarrollan acciones cotidianas estrechamente vinculadas con los procesos de mejora de la accesibilidad a bienes y servicios de las poblaciones vulnerables. En algunas experiencias el origen de la organización aparece ligado a barreras para el acceso a derechos. Según nos comenta el responsable de la organización:

“...nace porque no querían atender a una compañera en un hospital público, porque era paraguaya y no tenía documento argentino y a partir de eso se conformó el movimiento y la organización. Un hecho puntual, un hecho de solidaridad o de acción política concreta llevó a otros hechos de solidaridad a encontrarnos con otras problemáticas, a encontrarnos con otros vecinos otras vecinas otros compañeros... un montón de necesidades que se fueron resolviendo en la medida de lo posible.” (Referente de organización social)

Las prácticas institucionales se orientan a generar espacios de escucha y acceso al conocimiento de los servicios sociales. Una de las profesionales entrevistadas explica:

“... se lograba un vínculo para poder empezar a hablar de otras cosas y detrás de esta necesidad inmediata empezaron a aparecer cosas mucho más profundas y mucho más complejas, problemáticas sociales que tenían que ver básicamente con situaciones de vulnerabilidad, muchos casos de violencia de género, personas que siempre estuvieron excluidas del sistema por falta de oportunidades.”

Por otro lado se va construyendo un sentimiento de pertenencia:

“La mayoría vuelve y vos sabes que se quedan, encuentran esto, lo maravilloso, que se van apropiando del centro de Día, que es nuestro objetivo que sea un espacio de ellos...” (TS entrevistada)

Referencias

- ALEMAN, J. (2012) “Soledad: Común. Políticas en Lacan”, Ed. Clave Intelectual.
- BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS (2010) La universidad en el siglo XXI – Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad – Ed. Trilce. Uruguay.
- CARBALLEDA, A. (2017) Escenarios sociales, intervención social y acontecimiento. Universidad Nacional de Moreno.
- CARBALLEDA, A. (2007) Escuchar las prácticas. La supervisión como proceso de análisis de la intervención en lo social. Espacio Editorial Buenos Aires.
- CARBALLEDA, A. (2008) Revista Margen N° 48. La intervención en lo social y las problemáticas sociales complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social”.
- CARBALLEDA, A. Revista Margen N° 68 (2013) La Intervención Social en los escenarios actuales. Una mirada al Contexto y el Lazo Social.
- CENTURIÓN, Fernanda y otros (2017) “El desafío de sostener las intervenciones profesionales en relación a los actores territoriales en el contexto actual. La experiencia del Equipo Profesional de San Martín de la DINACRI – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.” VII Encuentro Internacional de Trabajo Social / IX Jornadas de la Carrera de Trabajo Social – UBA-Sociales.
- CLEMENTE, A. (2017) El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- GARCIA, D.; ROBLES C; ROJAS V.; TORELLI A. (2008) El trabajo con grupos. Aportes teóricos e instrumentales. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- GEREZ AMBERTÍN, M. (2012) Curso de posgrado. Lazos perversos en las neurosis y perversiones, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 2009. En Rodríguez Yurcic, Ana L. Función subjetivante y construcción del lazo social: de la violencia a la simbolización. Revista Confluencia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.

- GIDDENS Anthony (1995) *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.
- GOMEZ Ana María (2013) “Nuevos problemas o respuestas viejas?” en Testa M Cecilia (comp) “Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones”. Espacio editorial. Bs. As.
- GOMEZ DA COSTA A (1995) “Pedagogía de la Presencia” Ed. Lozada, Buenos Aires.
- LAMOVSKY, Liliana en Taber, B. y Altschul, C. (compiladores) (2005) “Pensando Ulloa”, Ed. Nuestro Perfil Editorial.
- LEWKOWICZ, I. (2004) “Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez”, Ed. Paidós SAICF, Buenos Aires.
- MARTUCCELLI, D. (2007) “Cambio de Rumbo: La sociedad a escala del Individuo”, LOM ediciones (Colección Escafandra).
- PEREIRA, Potyara A. (2002) *Especificación de necesidades humanas básicas a partir de teorías recientes*. En: *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. Cortez Editora, San Pablo.
- SIERRA, N (2016) *Presencia Constante*. Revista de Políticas Sociales, Año 3, Nro. 4, Universidad Nacional de Moreno.
- SEOANE TOIMIL, I. y Lonigro, S. (compiladoras) (2015) “Lazo social y Procesos de subjetivación. Reflexiones desde la época. Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de La Plata Editorial de la Universidad de La Plata. www.editorial.unlp.edu.ar / Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN).
- VECCIA, T.; Calzada, J. y Grisolia, É. (2008) *La percepción de la violencia entre pares en contextos escolares: un estudio cualitativo*. En *Anuario de Investigaciones*, Vol. 15. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. En Rodríguez Yurcic, Ana L. (2012) *Función subjetivante y construcción del lazo social: de la violencia a la simbolización*. Revista *Confluencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.

El desafío de sostener las intervenciones profesionales en relación a los actores territoriales en el contexto actual. La experiencia del Equipo Profesional de San Martín de la DINACRI – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁶³

Por Alejandra Fernandes Nunes, Lorena Valdez, Dafne Monforte, Fernanda Centurión, Margarita Zubizarreta, Patricia Sanchez⁶⁴

1.-Introducción

El presente trabajo surge a partir de la inquietud de reflexionar sobre el rol del equipo territorial de San Martín, integrado por Trabajadores Sociales que dependen de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica (DINACRI), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). En este sentido cabe señalar que el equipo tiene una presencia territorial desde el año 2005, la cual no fue uniforme ya que el número de integrantes fue variando considerablemente a lo largo de los años.

Nos proponemos como objetivo recuperar la experiencia de la intervención profesional, abordando los contrastes entre la direccionalidad y el sentido de la implementación territorial de las políticas sociales tanto en la gestión anterior como en la actual.

En un primer momento desarrollaremos una caracterización del territorio donde se implementa nuestra intervención, que es el Área Reconquista del Partido de San Martín, conformada por barrios que se caracterizan por altos niveles de precariedad en los servicios de infraestructura básicos, y donde existe una gran cantidad de población en situación de pobreza persistente.

63 Este trabajo fue presentado en el segundo encuentro del Proyecto “Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la inclusión social” en el marco del Programa REDES, por parte de Margarita Zubizarreta y Fernanda Centurión, ambas docentes de la UNM. Sin embargo, fue escrito por un conjunto más amplio de autoras, en ocasión de otra jornada académica en el marco de la Carrera de Trabajo Social de la UBA.

64 Licenciadas en Trabajo Social. Trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Seguidamente plantearemos la concepción de política social que caracterizó el modelo de gestión hasta diciembre de 2015. En esa época nuestra intervención tuvo una clara direccionalidad por parte del MDS donde lo central era la concepción de llegar a los barrios más vulnerables con las políticas sociales del Ministerio, y donde las organizaciones de base eran “el lugar” de trabajo cotidiano de los Trabajadores Sociales de la DINACRI.

Las descripciones señaladas anteriormente, nos permitirán analizar y contrastar las características que nuestra labor ha asumido a partir del cambio de gestión de gobierno para compartir finalmente algunas reflexiones frente a las interpelaciones que nos ofrece el nuevo escenario para intervenir desde una lógica de abordaje territorial.

Sostenemos que estamos frente a un cambio en la dirección de nuestra intervención que tensiona el quehacer en lo cotidiano, nos ubica en una situación de contradicción, de incertidumbre, de revisar el cómo hacer y hacia dónde con el objetivo de re significar el sentido de las intervenciones en el escenario de las políticas sociales actuales.

2.-Breve descripción del territorio/poblaciones del Área Reconquista

Nuestro trabajo como equipo territorial se desarrolla principalmente en el Área Reconquista del Partido de San Martín, conformada por barrios que se caracterizan por altos niveles de precariedad en los servicios de infraestructura básicos y donde existe una gran cantidad de población en situación de pobreza persistente. Entendemos a la pobreza persistente en el sentido que lo conceptualiza Adriana Clemente, como un tipo particular de pobreza que experimentan algunos hogares refiriéndose a “una condición de privación generalizada y, donde —a partir de la privación económica— se combinan críticamente un conjunto de otras dimensiones del hogar y su entorno cuyos indicadores deficitarios comprometen al ciclo de la reproducción del grupo familiar y/o conviviente (...) su particularidad, es que las privaciones (más urgentes) tienden a mantenerse

en el tiempo y comprometen a más de una generación de un mismo grupo familiar, a pesar de cambios favorables en su contexto social y económico, lo que motiva que el abordaje deba ser multidimensional” (Clemente, 2014, p. 44)

Los barrios que integran dicha área están habitados por unas 150.000 personas. En su mayoría, carecen de agua potable, cloacas y gas de red, las instalaciones eléctricas son deficitarias resultando las condiciones de habitabilidad inadecuadas sumando además los materiales precarios utilizados en un gran número de viviendas. La zona se caracteriza por una importante contaminación ambiental generada por la cercanía al relleno sanitario de la Ceamse⁶⁵.

Los barrios se conformaron como villas de emergencia, con marcado déficit habitacional y de infraestructura como en los casos de Villa Hidalgo, Carcova, 13 de Julio e Independencia. Con características de asentamiento se configuran los barrios Lanzzone, 9 de Julio, Libertador, 8 de Mayo y Costa Esperanza. En todos los casos, estos conglomerados adquieren características de mayor precariedad estructural en la franja más cercana al camino del Buen Ayre.

Las familias que habitan estos territorios se caracterizan en su mayoría por atravesar situaciones de privación sostenida por generaciones, donde la ausencia de ingresos económicos suficientes afecta todos los demás aspectos de subsistencia del grupo familiar y resultan condicionantes de la vulneración de derechos básicos: alimentarios, de acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, a un hábitat digno. Estas situaciones de pobreza persistente se observan en familias numerosas, cuyos ingresos provienen de actividades económicas informales y esporádicas, concretándose en la modalidad de “changas” en diversos oficios y/o servicios, así como en el cirujeo. En estos barrios, muchos integrantes de las familias se dedican a la recolección de materiales desechados diversos para su posterior venta o consumo. Estos trabajos a partir de la basura se dan tanto en la vía pública

65 El Complejo Ambiental Norte III de la CEAMSE –Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado– contiene el relleno sanitario más grande del país, recibiendo 17 toneladas de residuos diarios provenientes del AMBA, que incluyen más de treinta municipios y la Ciudad de Buenos Aires. Por esta razón, San Martín es el Municipio con más concentración de recuperadores del país.

con el uso de carretas o carros, como a partir del ingreso al relleno sanitario en el basural a cielo abierto. De esta estrategia participan tanto adultos como niños y adolescentes, varones y mujeres, se prioriza la recolección de materiales para su posterior comercialización tales como: nylon, cartón, metales, vidrios, etc. Quienes ingresan al relleno sanitario, van también en búsqueda de alimentos y todo tipo de productos de limpieza o cosmética o lo que eventualmente puedan encontrar para el autoconsumo o la venta. En algunos casos, estos elementos rescatados son utilizados para mejorar o construir parte de sus viviendas.

Además de estas acciones, existe en torno al trabajo con la basura un circuito que se ha formalizado hace varios años, consistente en la instalación de Plantas Sociales⁶⁶ en el predio de la Ceamse. En estos espacios –llamados “galpones” por quienes allí trabajan– se dedican a la recuperación y clasificación de residuos, la mayor parte de los mismos posteriormente destinados a la industria del reciclaje.

Un rasgo común presente en esta población es la ausencia de trabajo formal, la preeminencia de actividades informales; con escasa o nula calificación; temporarias con ingresos inestables y mínimos. Como dijimos anteriormente esta vulnerabilidad económico-laboral afecta el acceso al conjunto de derechos sociales.

Las familias conviven en viviendas de espacios muy reducidos, con mobiliario insuficiente, ubicadas en terrenos de relleno, inundables, próximos a zonas contaminadas. Sus trayectorias vitales se encuentran fuertemente obstaculizadas por las limitaciones materiales. El desarrollo de la vida cotidiana se ve permanentemente afectado por estas carencias, por ejemplo, los días de lluvia la mayoría de las actividades se suspenden o realizan de manera acotada, tales como acudir a la escuela, al médico, etc.

Un número muy importante de integrantes de las familias del área han accedido a programas de ingresos organizado en torno a coope-

66 Nos referimos a la existencia dentro de la CEAMSE del Reciparque, conformado por nueve Plantas Sociales en donde se separa y clasifican residuos sólidos urbanos (RSU) para su recuperación y reciclaje. Fuera del predio se ubican dos Plantas más. Estos espacios están conformados mayormente como asociaciones civiles y comenzaron a funcionar desde el año 2005/6. Actualmente trabajan allí alrededor de ochocientas personas.

rativas de trabajo, varios de ellos ejecutados como política social de transferencia monetaria desde el MDS, y enfocados a personas en edad activa, desocupados o con empleos precarios. La propuesta consiste en capacitación laboral, terminalidad educativa para adultos o trabajos de mejoramiento de infraestructura barrial como contra-prestación.

Otra política social de transferencia de ingresos es la relativa a pensiones asistenciales no contributivas, orientadas a mayores de 70 años, madres de 7 o más hijos y personas con discapacidad o enfermedad crónica, que equivalen a un 70% de un beneficio jubilatorio mínimo.

Este escenario, tal como sostiene Carballada (2014), es importante pensarlo en la tensión entre lo macro social y lo micro social. Por un lado, el territorio, tanto en lo material como en lo simbólico; y por otro la singularidad de cada actor social. Los efectos del neoliberalismo en la trama social, afectan objetivamente en tanto generan nuevas desigualdades; y también en lo simbólico a partir de la construcción de nuevas subjetividades. Las dificultades para prever, la caída de las referencias, la precariedad de la vida cotidiana y la movilidad descendente hace a formas de malestar y padecimiento social. Las sociedades “arrasadas por el terrorismo de mercado” se expresan de diferentes maneras “fundamentalmente, dando cuenta de una fragmentación en la solidaridad de los lazos sociales y las relaciones de intercambio y reciprocidad”. (Carballada, 2014, p.57)

En los Barrios del Área Reconquista donde trabajamos día a día las desigualdades sociales emergentes en esta coyuntura impactan generando en ellos mayor exclusión social caracterizada por aumento de niveles de violencia y debilitamiento tanto de las redes de protección de la política pública como de los lazos del entramado social en el que están insertos.

Es en este escenario barrial-comunitario en donde las organizaciones sociales cobran un rol central en la reproducción cotidiana de las familias, siendo garantes de alimentos, receptoras de demandas, articuladoras de recursos. En los apartados siguientes profundizaremos más respecto al lugar de las organizaciones sociales en los barrios.

3.-Intervención profesional con énfasis en abordaje territorial desde una perspectiva de derechos (2006-2015)

La conformación del equipo territorial de San Martín del MDS tiene su origen en el año 2006, en ese momento, las consignas de trabajo desde la DINACRI se centraron en articular específicamente con algunos referentes barriales para la realización de gestiones asistenciales hacia familias en situación de precariedad habitacional. En el transcurrir del tiempo el equipo se fue consolidando a partir de la profundización del conocimiento del territorio, comenzando así a ampliarse las líneas de intervención en concordancia con la complejidad de las problemáticas abordadas.

El pasaje de una intervención centralmente asistencial, que desde nuestra experiencia podemos ubicarlo en los primeros años de la conformación del equipo (2006 al 2009), a un enfoque más integral entendemos se vio propiciado en tres dimensiones. En principio, el conocimiento del territorio en profundidad acompañado del establecimiento de vínculos con referentes barriales caracterizados por la continuidad en el tiempo. Por otro lado, el afianzamiento de la identidad de muchos de los profesionales del área como trabajadores del Estado convencidos que la implementación de esas políticas sociales contribuía al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares en un contexto socioeconómico favorable, de mejores índices de empleo y aumento del consumo interno, en paralelo al establecimiento de políticas sociales de corte universal. Como tercera cuestión que viene a favorecer este proceso hacia una intervención más integral se dio por la conducción de las áreas por parte de profesionales trabajadores sociales que surgieron de los mismos equipos territoriales de la DINACRI.

Si bien las líneas de trabajo que el equipo ha ido desarrollando asumieron diversas formas y modalidades a lo largo de estos años, a continuación, mencionamos sintéticamente las que fueron más características de nuestra labor.

Respecto a la precariedad habitacional y la infraestructura barrial deficitaria, como en las situaciones de incendios e inundaciones

que adquieren mayor gravedad en los contextos vulnerables; desde el equipo se implementaron acciones de asistencia social directa a familias, organizaciones o instituciones. La asistencia se materializó en la entrega de recursos –mobiliario, materiales móviles–. Otra línea de acción se constituyó en el acompañamiento de acciones colectivas de reclamo, movilización o gestión en torno a servicios públicos para soluciones estructurales; como ser la instalación de tendido de redes de agua potable o mejora en las instalaciones eléctricas comunitarias y domiciliarias.

En cuanto a los trabajadores de la economía social, desde el MDS se estimuló el trabajo con pequeños emprendedores. Así, se implementó el Programa Talleres Familiares, consistente en la gestión y entrega de herramientas para diversos rubros de oficios. A este lineamiento, se lo enriqueció a través de la conformación de espacios grupales de intercambio de experiencias y de circulación de saberes para pensar y mejorar sus oficios, cómo fortalecerlos, considerando el proceso de comercialización de manera integral.

En lo que hace al trabajo con las organizaciones sociales, se intervino a través de la gestión de variados recursos materiales, pero sobre todo en el acompañamiento de sus diversas iniciativas: recuperación y acondicionamientos de espacios comunes –plazas, espacios de prácticas deportivas y recreativas–; festejos comunitarios; etc. Algunas de estas gestiones se implementaron a través de una línea de abordaje denominado “Jornadas Comunitarias”⁶⁷.

Como dijimos, el acompañamiento no sólo estuvo enmarcado en la asignación de recursos, sino que muchas veces implicó la reflexión colectiva y la construcción de estrategias tendientes a que las organizaciones pudieran vehiculizar sus proyectos y objetivos.

La modalidad del equipo en el abordaje familiar, se caracterizó por el trabajo en duplas partiendo de la convicción de una intervención enriquecida a partir del intercambio de criterios. En este tipo de intervenciones la estrategia fundamental es la entrevista en domicilio, a fin de generar un diagnóstico y las líneas de acción a

67 Las Jornadas Comunitarias prevén la asignación monetaria, previa justificación a través de un proyecto social, para la adquisición de insumos materiales destinados a fines recreativos y comunitarios. (ver Resolución 1915-2010, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.)

seguir. En muchas situaciones familiares son necesarias las acciones de seguimiento así como la articulación con otras áreas, recursos, programas, etc. Muchas de estas situaciones son presentadas al equipo por diferentes canales: demanda espontánea; las organizaciones sociales de base con las que trabajamos en lo cotidiano; derivaciones de instituciones y asociaciones de la sociedad civil; de distintas áreas del MDS; Presidencia de la Nación; municipios y otras dependencias gubernamentales.

La metodología de trabajo a nivel comunitario asumió diferentes formas de acuerdo a los atravesamientos políticos de cada etapa. Fueron habituales a partir del 2010 los talleres de asesoramiento en pensiones; el fortalecimiento y acompañamiento de grupos de mujeres; desarrollo de talleres de economía social; que tendieron a fundar vínculos sostenidos cercanos y confiables con diversas organizaciones sociales. Se convocó además a las mesas de gestión barrial con el objetivo de empoderar a los actores locales así como su participación en redes (Mesa Interbarrial Área Reconquista, Red de Prácticas Integradas e Integrales de Carcova y otras).

Otra línea de trabajo fue el asesoramiento y acompañamiento en la formulación de proyectos comunitarios y en la gestión de personerías jurídicas.

En el año 2012, se implementó un abordaje interministerial denominado “Plan Ahí”, que venía a reforzar esta forma de trabajo, intensificando el modo de abordaje que se estaba llevando adelante en los barrios, con la presencia de otros Ministerios Nacionales en los barrios.

Nuestra labor se caracterizó siempre por ser un trabajo con otros, el establecer articulaciones es central al momento de diseñar estrategias de intervención. En ese sentido, hemos trabajado conjuntamente con diversos actores institucionales y barriales. Este modo de abordaje se impuso a partir de la complejidad de los territorios donde nos insertamos con la consigna de hacer presente al Estado Nacional desde una perspectiva de reconocimiento de sujetos titulares de derechos.

Como equipo nos definió el ir “al barrio” aludiendo a esas zonas desfavorecidas en las que, a partir del denominador común de la

vulneración de derechos, se establecen lazos de acción colectiva y de articulación con lo político (Merklen, 2010). Es por esto que consideramos a estas organizaciones como actor central de nuestras intervenciones, ya que representan una síntesis de quienes habitan esos barrios. Trabajamos “en” las organizaciones, “con” ellas y “a través” de ellas. Nos facilitan las instalaciones y el conocimiento de quienes viven en el barrio, y decimos “a través de ellas” ya que es constante la búsqueda de fomentar y fortalecer capacidad en los actores locales para la resolución de la complejidad de las situaciones en las que viven. Desde nuestro lugar de trabajadoras territoriales, encontramos en las organizaciones barriales, lo que Merklen define como un punto de apoyo para la estructuración de solidaridades locales y la movilización colectiva (Merklen, 2010).

A tal punto se consolidó el vínculo del equipo profesional con las organizaciones sociales que se constituyeron en lugar de base y referencia para el abordaje de los territorios. Así, en muchas ocasiones, cuando los referentes o vecinos dan cuenta del rol de ciertas instituciones del Estado, lo hacen distinguiendo aquellas instancias burocráticas de los trabajadores sociales que concurríamos cotidianamente al territorio, ubicándonos como un actor social más.

4.- Cambio en la modalidad de abordaje territorial desde el Ministerio de Desarrollo Social (2016 hasta la actualidad)

En primer lugar podemos decir que en el contexto actual nos encontramos con el desplazamiento de la centralidad del Estado en materia de política social. Como Trabajadoras Sociales nos enfrentamos a un escenario de incertidumbre y falta de lineamientos que devienen en la necesidad de reflexionar y buscar nuevos posicionamientos para encontrar sentido a la intervención desde un abordaje territorial. Esta búsqueda surge de pensar que el Trabajo Social se vincula con la intervención en los entramados sociales que rodean, construyen y se generan desde la singularidad de los sujetos de intervención. Como profesionales, entendemos que la pérdida de centralidad del Estado produce efectos de ruptura del entramado social.

En lo que respecta al Ministerio de Desarrollo Social señalamos que, por un lado, no ha habido grandes cambios en cuanto a los Planes y Programas que el mismo venía llevando adelante, por el contrario, en su mayoría han permanecido casi la totalidad de ellos. Por otro lado, y en lo que concierne al trabajo en cuestión, nos encontramos como equipo con una vacancia de direccionalidad en las líneas de acción a trabajar comunitariamente. Esta situación es compartida por el resto de los equipos que como el nuestro desarrollan su tarea en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

A pesar de la permanencia de los programas, en lo cotidiano presenciamos dilatación en los tiempos de entrega de los recursos, mayor burocratización de los circuitos (mirada exhaustiva para evitar la superposición de asignaciones de recursos), incremento de los requisitos que encubren un recorte de la asignación de recursos a las políticas sociales.

En relación a la entrega de los recursos asistenciales nos encontramos con distintas situaciones: la no concreción de gestiones hechas en relación a talleres familiares durante todo el 2016; la dilatación en los tiempos de entrega del mobiliario para las viviendas que revisten mayor preocupación cuando se trata de emergencias derivadas de incendios y el difícil acceso a la gestión de subsidios económicos para familias que se encuentran con graves situaciones de salud.

Los ejemplos son variados, pero lo relevante para argumentar es la preocupación en el quehacer cotidiano, a partir del corrimiento de los programas, recursos y acceso a derechos y el cambio de lógica de la implementación de las políticas sociales.

Esto a su vez, se da en un contexto socioeconómico desfavorable, caracterizado por la recesión del mercado interno, el aumento del desempleo y la abrupta disminución de la changa como estrategia económica, con el consecuente deterioro de todas las otras esferas de la vida social y familiar.

La retracción de la economía, que en los sectores populares conlleva a la pérdida de los ingresos económicos provenientes de la actividad informal, se evidencia directamente en una dificultad de acceso a los bienes básicos. Pero las dificultades van más allá de lo estrictamente material, impactan también en lo simbólico, en su

relación con los otros y con el mundo social, por eso sostenemos que nos hallamos ante un nuevo proceso de resquebrajamiento de los lazos sociales. En relación a la imposibilidad de acceso a bienes básicos, hoy por hoy vemos en los barrios que vuelve a ser central la demanda de alimentos, el surgimiento de nuevos espacios de merenderos y comedores así como la reactivación de aquellos que en los últimos años habían devenido en espacios educativos y culturales.

Es así que el corrimiento del Estado de su rol de garante de protección social da lugar a la aparición de nuevas incertidumbres; encontrándonos en muchas ocasiones elaborando “intervenciones artesanales” para el abordaje de situaciones complejas como lo son la mayoría de las que padecen las poblaciones con las que trabajamos, sin el correlato de disponer de ciertos recursos del Estado Nacional para su abordaje.

Nuestro mayor potencial como equipo territorial de San Martín en la coyuntura actual es ser un actor social reconocido como tal, donde los actores barriales saben de las dificultades que atravesamos a la hora de vehiculizar gestiones a partir de las demandas de asistencia. Nos preguntamos acerca de nuestro lugar en los barrios, cuánto podremos sostener este rol que fuimos construyendo, en contraste a la hostilidad que significa la reinstalación de un modelo neoliberal y el impacto negativo que sus políticas están generando, especialmente en los sectores populares.

5.- Para finalizar...

Para culminar el presente trabajo compartiremos algunas reflexiones frente a las interpelaciones que nos ofrece el nuevo escenario para intervenir desde una lógica de abordaje territorial.

Sostenemos que estamos frente a un cambio en la direccionalidad de nuestra tarea que tensiona el hacer en lo cotidiano, nos ubica en una situación de contradicción, de incertidumbre, de revisar el cómo hacer y hacia dónde con el objetivo de reencontrarle el sentido a las intervenciones en el escenario de las políticas sociales actuales.

En el presente, nos encontramos con organizaciones sociales que disponen de experiencia y capacidad para poder hacer frente a las

situaciones de deterioro social a las que asistimos. Pueden responder a la demanda de alimentos porque ya lo han hecho en décadas anteriores pero sobre todo poseen capacidad de organizarse, pensarse y de gestionar antes los diferentes niveles de Gobierno.

Por su parte, nosotros como equipo de profesionales nos identificamos con la lógica de un abordaje territorial con vínculos sólidos con estas organizaciones sociales, porque lo hemos construido en el devenir de más de una década. Hemos sido parte desde nuestro rol de trabajadores de la definición de un modo de pensar y hacer en los territorios, de implementar las políticas, de acompañar la vida de los barrios. Poseemos un perfil de trabajador territorial, forjado desde el hacer y desde las convicciones propias, por eso, si bien hoy no tenemos ningún lineamiento para ello, sabemos por nuestras trayectorias cuál es el modelo que pretendemos sostener.

Ante este escenario, nos preguntamos si el Estado continuará desplazando el protagonismo de ciertas políticas sociales que garanticen derechos básicos a las poblaciones más vulnerables o recuperará el sentido de la protección social que le compete. Asimismo, y enfocándonos en nuestra disciplina, estamos ante el desafío de elaborar planteos políticos profesionales que no vayan en detrimento de cómo pensar y abordar nuestros territorios de intervención. Respecto a las políticas sociales, nos preguntamos hasta dónde podremos sostener parte de la esencia en la que fueron concebidas y cuáles serán las posibilidades de disputar el sentido actual de las mismas considerando la realidad de la institución en la que trabajamos.

Compartimos con Carballeda que “la intervención en lo social es, en el presente, una forma de articulación y generación de dialogo entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales; una posibilidad de construir formas articuladas y transversales de respuesta a la complejidad de los problemas que se presentan” (Carballeda, 2014) Se impone la necesidad desde nuestro campo profesional de definir con claridad desde dónde y para qué se interviene, a fin de no caer en una intervención sin sentido, recuperando el desafío de la transformación.

En muchas oportunidades, comparamos el presente con los años noventa en el sentido que el modelo neoliberal imperante intenta

imponer manuales de procedimientos, formas de decir y de registrar que replacen el discurso de nuestras prácticas, intentando hacer desaparecer lo singular. Más allá de las similitudes, hay una gran diferencia, ahora disponemos de otro capital, el conocimiento de un modelo de políticas sociales y de trabajadores orientado a la promoción de derechos y la certeza que no lo queremos resignar.

Convencidos que el rol profesional se nutre y fortalece “en las organizaciones barriales”, intentaremos seguir allí, ya no sólo con la capacidad institucional de dar respuestas a través de recursos, sino con la responsabilidad ética, profesional y política de acompañar en los barrios en esta etapa tan compleja así como en pensar y diseñar sus formas de afrontarla.

Referencias

- Carballeda, A. (2002) *La intervención en lo Social*. Editorial Paidós. Bs. As.
- Carballeda, A. (2014) “La intervención social en los escenarios actuales. Una mirada al contexto y al lazo social”, en *Revista Intervención*, Nro. 3, septiembre 2014. Departamento de Trabajo Social Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- Clemente, A. (2014) “Territorios Urbanos y Pobrezas persistentes”. Editorial Espacio, Bs. As.
- Merklen, D. (2010) “Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983–2003)”. 2da. Edición. Editorial Gorla, Bs. As.

V. Anexo

Programa Redes: Ciudad y Universidad. Redes de conocimiento para la integración social

Relatoría del tercer encuentro “Estudio y evaluación de las políticas sociales en el contexto actual” realizado en el Centro de Estudios de Ciudad – Facultad de Ciencias Sociales de la UBA – el 29 de mayo de 2018

Por Gimena Rojo⁶⁸

En el espacio del Instituto de Estudios para América Latina y el Caribe-IEALC, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el día 29 de mayo de 2018 se llevó adelante un encuentro de expertos con el objetivo de profundizar y revisar los procesos de evaluación de las políticas sociales y el estado de los enfoques y métodos vigentes. La actividad estuvo organizada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad de Brasilia (UNB), todos en el marco del Programa Redes dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Las exposiciones estuvieron a cargo de: Arlette Pichardo Muñiz (UNC/Costa Rica), Silvia Yannoulas (UNB/Brasil) y Mónica Girolami (UCM/Uruguay). Se trató de una actividad cerrada (encuentro de pares) donde también participaron represen-

68 Socióloga. Docente e investigadora FCSs/UBA.

tantes de diferentes ámbitos políticos, académicos y técnicos (gubernamentales y no gubernamentales).

La hipótesis que se compartió al inicio y en la que se fundamentó el encuentro fue que durante la década pasada hubo importantes cambios e innovaciones en materia de políticas sociales para transformar las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. Sin embargo, los procesos de evaluación de esas políticas fueron eventuales en su realización y resultaron insuficientes para dar cuenta de las transformaciones y actuar como anclaje frente a los cambios que hoy experimentan muchos de los países de la región (giro a la derecha).

A continuación, se presenta una síntesis de las exposiciones y los principales intercambios producidos.

En primer lugar, Mónica Girolami disertó sobre el método comparativo y su utilidad aplicada a los procesos regionales. Su trabajo se tituló “Evaluación en las políticas sociales urbanas. El método comparativo”.

Por un lado, distinguió dos aspectos complementarios del enfoque de política comparativa: el campo y la metodología. El enfoque comparativo como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados sobre fenómenos similares en muchos países. El enfoque comparativo como método consiste en la utilización de un método de control en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos y un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos y sociales. Este método hace de “puente” entre los conceptos y la realidad concreta.

Por otro lado la expositora, destacó que este método de investigación está asociado al estudio y la comparación de fenómenos sociales a distintos niveles de la estructura social: busca explicar las diferencias así como las semejanzas entre países; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales; se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados; intenta desarrollar posiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin reducir ese proceso a la uniformidad.

Se destacó la importancia de la comparación, por tratarse de una metodología que fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre períodos históricos. Además, incorpora elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas, así como los rasgos que –en distintos contextos– presentan los cambios en el rol de las organizaciones, del servidor público y de la población objetivo de las políticas. La comparación como método es importante porque busca explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas donde se vinculan diferentes variables que permiten el estudio de un fenómeno y explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terreno a partir de estudio de casos).

Para el método comparado lo central es la definición de los conceptos y lograr un equilibrio entre “intensión” (cantidad de atributos) y “extensión” (cantidad de casos que se ajustan a la clasificación extensional) a la hora de iniciar la investigación. La comparación trata de lograr un equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica. Consiste en evitar conceptos que sean inespecíficos por su amplitud, o tan específicos que impidan comparar países diferentes. Se deben tomar muy en cuenta los contextos socio-políticos de los países sobre los fenómenos comparados.

Los tipos de estudios más frecuentes refieren a:

- La génesis de la Política Pública: cómo nace y se transforma la Política, cómo es el proceso de la misma.
- Los impactos de las políticas públicas en la sociedad: en qué medida la implementación de una determinada política ha modificado el tejido social que buscaba afectar.

La expositora definió a las evaluaciones comparativas como “auditorías de desempeño” donde se evalúa:

- La eficacia de la política pública, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto.
- La eficiencia, midiéndola por la finalidad de la operación al diseño

del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales

- La economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquella.

Para finalizar su exposición, Girolami trajo el ejemplo de una evaluación comparativa entre el Programa Bolsa Familia y el Programa Oportunidades, donde resaltó la importancia del contexto en el que se desarrollan los programas para poder hacer una comparación. Asimismo, se mencionaron algunas debilidades u objeciones que se le pueden hacer al método comparativo como ser: la inmadurez metodológica (que debe superarse por medio de la aplicación); la particular expresión de los fenómenos que son irrepetibles y por eso sería en vano compararlos; y el costo de este tipo de evaluación porque exige el estudio de por lo menos dos casos.

En segundo lugar, Silvia Yannoulas de la Universidad de Brasilia expuso resultados del trabajo de investigación: “Pauperización en la/de la escuela pública y segregación socioeducativa en Brasil”, donde abordó cuestiones teórico-metodológicas relativas al estudio e intervención en la compleja relación entre educación, pobreza y desigualdad social, con énfasis en el caso brasileiro.

La exposición estuvo fundamentada en: 1) Proyecto del TEDis (Trabajo, Educación y Discriminación) de la Universidad de Brasilia finalizado en el 2013 “Política Educacional y Pobreza”, también conocido como Obeduc porque depende del Observatorio de la Educación; 2) Iniciativa Educación Pobreza y Desigualdad Social (IEPDS) del Mec-Secadi desde 2014 en Brasil (desde 2017 con la UnB); y 3) Proyecto del TEDis en curso, titulado: Pauperización de la escuela pública y Segregación Socioeducativa en el Distrito Federal de Brasil”, aprobado por el área de Trabajo Social – (EPDS-UnB, 2018).

La expositora relató la experiencia de evaluación de la implementación del Programa Bolsa Familia en Brasil, desde el Departamento de Servicio Social, en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Educación desde el 2010. Los resultados del proyecto TEDis “Política Educacional y Pobreza” (Obeduc) fueron usados por el Ministerio de Educación para producir una gran iniciativa de formación en temas de educación, pobreza y desigualdad social para profesores que trabajan en escuelas públicas y gestores del Bolsa Familia. Esto comenzó en la época del Partido de los Trabajadores (PT) y tiene continuidad hasta hoy (aunque en un contexto más desfavorable).

Destacó que la presentación de proyectos concretos sirve para pensar en conjunto las cuestiones teóricas y metodológicas que están en juego cuando se investiga porque se interviene para luego, desde la intervención, volver a pensar la investigación. Propone una mirada dialéctica de ida y vuelta constante.

Se describió en profundidad el Proyecto “Política, Educación y Pobreza” (Obeduc) en sus diferentes etapas. El principal objetivo se basó en estudiar las diversas manifestaciones de la relación entre educación formal y grupos en situación de pobreza, en lo que se refiere a: resultados (cantidad y calidad, utilizando los datos del Inep: Censo e Ideb); actuación de diferentes esferas de gobierno (federal, estadual, municipal); y contextos, características y dinámicas al interior de las instituciones educativas (estudio de casos).

Asimismo, resaltó la importancia de estudiar la educación y la pobreza en Brasilia por ser la tercera ciudad más grande de Brasil después de San Pablo y Río de Janeiro, con unos 3 millones de habitantes en la actualidad, registrando el mayor crecimiento poblacional del país entre 2012 y 2017. Sin embargo, presenta fuertes contradicciones: tiene un IDH muy alto y la mayor renta per cápita de Brasil, pero el 18% de las familias tienen un ingreso máximo de dos salarios mínimos.

En relación a los aspectos metodológicos del proyecto Obeduc se destacaron algunos componentes fundamentales:

- Literatura reciente: revisión de la literatura científica reciente sobre una antigua problemática.
- Componentes estadísticos: estudio sobre la influencia de la pobreza en el rendimiento escolar.
- Componente evaluación externa: estudio sobre la influencia de las evaluaciones externas en el ciclo de las políticas públicas.
- Componente estudio de caso: contexto y características de algunas escuelas con significativo alumnado en situación de pobreza.
- Componente grupo de reflexión/discusión: sobre representación de la pobreza y formación profesional de las profesoras que actúan en esas escuelas.
- Componente dinámicas escolares: manifestación de la relación entre educación y pobreza en contextos institucionales.

En cuanto a las técnicas de recolección de información para el Obeduc, se utilizaron:

- Grupos de reflexión sobre interpretaciones de la pobreza.
- Diarios de campo sobre las dinámicas escolares.
- Taller de planeamiento estratégico, para contribuir con la formulación futura de Proyectos Políticos-Pedagógicos.
- Vuelta a las escuelas bajo equipos de, por lo menos, 3 personas: maestra local, coordinación de proyecto y estudiante de grado.

Con respecto a los cambios que se produjeron en materia de políticas educativas luego del Proyecto Obeduc, se destacó que desde el Ministerio de Educación se propusieron políticas integrales que no solo controlen cuantos días van a la escuela los chicos, sino que contemplen la intervención, la investigación y la formación.

Por último, Arlette Pichardo Muñoz de la Universidad Nacional de Costa Rica, retomó la pregunta disparadora del encuentro “¿Qué hay de nuevo en el campo de la evaluación de políticas sociales?” y para dar respuesta hizo un recorrido histórico de los diferentes enfoques que predominaron según los contextos políticos, sociales y económicos. Para concluir que en la actualidad existe una yuxtaposición de enfoques en materia de políticas sociales y evaluaciones que no han logrado complementarse.

Comenzó su exposición ubicando la función de la evaluación en el contexto de auge del Estado Benefactor en cuyo marco el objeto de evaluación eran los grandes “proyectos” (sostén de la industrialización sustitutiva de importaciones). Las evaluaciones medían la posibilidad de los proyectos de ser ejecutados, por ello predominaban las evaluaciones ex-ante y además eran de tipo financiero. Luego, estas evaluaciones dieron lugar a otras que, si bien seguían teniendo interés en el proyecto, dejaron de lado la lógica de tipo financiera para pasar a centrarse en la relación costo-beneficio: cuánto cuesta el proyecto y cuáles son los beneficios que genera.

En los años 60, cambió el contexto mundial a partir de la Alianza para el Progreso. Según Arlette, esto significó un compromiso por parte de los gobiernos en cuanto a reformas sociales estructurales. La política social se orientó a los servicios: la universalización de la salud, la educación y la seguridad social. Las evaluaciones se centraron en la cobertura. Se produjo un cambio en el interés de las evaluaciones que se centraron en medir el alcance de los programas (nacionales) ya establecidos, restando protagonismo al proyecto.

En los años 80 se produjo, sobre todo en Centroamérica, una importante crisis económica seguida de un fuerte conflicto político. Eso sumado a un proceso de desclasados y refugiados, que trajo aparejada la ayuda humanitaria, que generó un nuevo interés en la evaluación: conocer el manejo de los recursos disponibles a través de evaluaciones de medio término, y no evaluar los proyectos una vez finalizada la implementación. Arlette definió a estas evaluaciones de tipo socioeconómicas.

Durante la década del 90 se da un proceso de desregularización de los mercados bajo la idea de “reforma y modernización del Estado” y, para acompañar esos procesos, se instaló otra ola de evaluaciones impulsadas por la llamada “cooperación para el desarrollo”. Eso trajo aparejado una nueva forma de entender la evaluación donde ya no interesa tanto el proyecto, sino el programa, afirmó Arlette. Se empezó a hablar de monitoreo y seguimiento, pero enfocado a la nueva gerencia con premios a la calidad. La evaluación es vista desde la eficacia y la eficiencia con una fuerte tecnificación.

Arlette explicó que la política social predominante durante el estado benefactor, preocupada por la educación, la salud y la seguridad social, tuvo un vuelco total virando hacia una política social con protección social orientada básicamente a la transferencia monetaria y los subsidios. Asimismo, cuestionó este único rol y destacó que la política social no puede estar orientada sólo a eso. Sin embargo, afirmó que esos subsidios generaron cambios importantes como, por ejemplo, bajar la pobreza. Este enfoque de política social reactivó una forma de hacer evaluación que, a su entender, confunde a la evaluación con modelos experimentales y cuasi experimentales, cuyo financiamiento se da a través del Banco Mundial para medir el impacto de las políticas.

En ese sentido, la expositora criticó a las evaluaciones de impacto en tanto dejan de lado los cambios y variaciones que debieran observarse no sólo en la población destinataria, sino en las instituciones que le dan sostenibilidad a lo largo del tiempo, como así también en la sociedad en su conjunto. No tener en cuenta estos aspectos es caer en un reduccionismo y en enfoques fundamentalmente estadísticos. Además, remarcó que el impacto no es un criterio de evaluación, sino una forma particular de entender el mundo.

Para los años 2000, también se produjo una nueva forma de hacer evaluación y surgió lo que el Banco Mundial llamó la “institucionalización de la evaluación” la cual supone evaluaciones de la gestión pública desde la gestión pública, conocidas como evaluación de gestión de resultados. Sin embargo, Arlette hace un llamado de atención sobre este tipo de evaluación que busca evaluar resultados, allí donde los mismos no fueron planificados. Es obvio que el resultado puede ser mal estimado o difícil de atribuir al desempeño de los equipos y sus recursos.

Por último, se planteó la necesidad de buscar la complementariedad de las técnicas de evaluación, como así también evaluar a partir de otros criterios como, por ejemplo, sistemas de información geográfica (georeferenciada) por la importancia creciente que tiene el territorio. De esta manera se podrían visualizar los datos en el territorio dado que no es un espacio homogéneo.

A modo de conclusión, quedó expresado que en la actualidad hay yuxtaposición de enfoques. El gran desafío que hay por delante refiere a cómo trabajar en la búsqueda de complementariedades de enfoques, instrumentos e indicadores de la evaluación.

A partir de la exposición de Arlette, se generó un intercambio de opiniones entre los participantes alrededor de los siguientes ejes:

- La combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos dentro de un mismo diseño como desafío al momento de evaluar.
- La relación que se estableció en los últimos años entre la academia y las decisiones en materia de políticas sociales.
- La captación (o no) de la subjetividad de las evaluaciones que, a partir de la lógica del productivismo dejaron de ver lo que les sucedía a las personas con esas políticas, cuál era su apego, cuál era el reconocimiento y el significado que le daban.

Respecto a la combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos dentro de un mismo diseño de evaluación se destacó la riqueza de esta complementariedad como así también las dificultades. Se remarcó cierta subordinación de los aspectos microsociales y cualitativos, los cuales quedan subsumidos a lo cuantificable o medible sin llegar a tener demasiado peso en las evaluaciones.

Surgió la dimensión participativa como elemento importante para futuras evaluaciones sobre la evolución de procesos centrados en enfoque de derechos, como así también la “deuda” que tienen estos estudios con las poblaciones destinatarias respecto a la devolución de los resultados ya que se considera poco redituable la vuelta al territorio. Asimismo, se reforzó la idea de que las evaluaciones deben dejar equipos locales capacitados para aplicar los resultados y sostenerlos a lo largo del tiempo.

En relación a las evaluaciones, se dijo que cada una de ellas es única e irrepetible y que la modalidad del informe no debiera reducirse a una mera instancia de control y/o formalización de resultados.

Cómo se validan los resultados y qué tipo de transferencia se puede realizar con los ejecutores, fueron algunos de los interrogantes

que orientaron los debates a partir de coincidir con la importancia de producir escenarios donde los “expertos” especialmente si son externos puedan validar y/o contrastar sus observaciones.

Además, se debe trabajar en la diferenciación que se establece entre evaluación, seguimiento y monitoreo ya que son procedimientos que pueden formar parte de un de un mismo proceso. También se planteó la posibilidad de pensar a la evaluación como una práctica transdisciplinaria, donde puedan integrarse diferentes marcos conceptuales y procedimentales acorde con la complejidad de las políticas y su implementación.

Se reforzó la idea de que la evaluación siempre es política y en ese sentido lo que hay que evaluar son las políticas y no los programas, porque ello supone un abordaje complejo que contempla tanto a los actores como a las instituciones que hacen de marco a dichas políticas. De ahí las dificultades metodológicas y la importancia de repensar los enfoques para generar evaluaciones transformadoras y contextualizadas.

En lo que refiere a la relación entre la academia y la práctica política, según la experiencia de los gobiernos progresistas que fueron muy activos e innovadores en materia de políticas públicas, se mencionaron las dificultades en cuanto a los tiempos de cada institución, pero destacando la necesidad de adecuar los tiempos de la academia a los de la política, dado que la primera suele “llegar tarde”.

Se sostuvo que la ausencia de demanda de evaluaciones está vinculada a la falta de conocimiento sobre lo que habría que evaluar, es decir, cuáles son los aspectos más importantes y para qué se quiere evaluar. Por otro lado, se destacó el rol fundamental del Estado en la producción de evaluaciones y en la generación de información adecuada y accesible para que, al momento de llevar a cabo una evaluación (haya sido pedida por él o no), los datos se encuentren disponibles y sean confiables. Esto permitiría producir aprendizajes y acumular memoria institucional sobre las políticas y sus claves de implementación.

Respecto a la posibilidad de captar los componentes de subjetividad y su potencial impacto en los resultados finales de las políticas, es

importante, especialmente en lo que refiere a componer la relación (muchas veces dañada) entre las personas más vulnerables y el Estado en sus diferentes expresiones institucionales.

Finalmente, se mencionaron los objetivos de los programas como elementos claves para poder pensar y llevar a cabo los procesos de evaluación, aunque estos muchas veces siquiera están explicitados en los diseños.

El material que reúne este libro es fruto del trabajo de un grupo de trabajadoras/es que creen que, desde las universidades públicas, la gestión en diferentes ámbitos de las políticas, la intervención profesional en distintas instituciones, la participación en organizaciones sociales, políticas, sindicales, es imprescindible pensar lo que se hace y compartir lo que se piensa, en la búsqueda de mejores respuestas frente a la desigualdad y la pobreza.

