

POLÍTICAS SOCIALES INTEGRALES SUSTITUCIÓN DE VIVIENDAS: UNA PROPUESTA DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Eje temático: Política Sociales

Autores: Dra Olga Mercedes Paez ompaez@hotmail.com - Lic. Mercedes Savall , mercedessavall@live.com.ar¹

Escuela de Trabajo Social- Universidad Nacional de Córdoba

Resumen

Atendiendo a los retos que plantea la realidad actual que demandan nuevas políticas de inclusión social, este trabajo presenta una propuestas de lineamiento de una política social y las pautas metodológicas-instrumentales para su implementación. Se requiere de intervenciones integrales y continuas; para conseguirlo es necesaria la acción protagónica de la Sociedad Civil además de un estilo de gestión gubernamental participativo, democrático, respetuoso de las propuestas de las minorías y que trabaje en pos del bienestar del pueblo y la justicia social

El eje central de la propuesta es ***“inclusión social de las familias a través del trabajo”*** mediante la intervención de equipos interdisciplinarios territoriales. La brújula de nuestras acciones profesionales será favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a todos los recursos sociales y atender las necesidades teniendo como norte las esperanzas de los más necesitados a través del fortalecimiento (no sustitución) de las familias en riesgo de exclusión social, haciendo hincapié en la promoción de sus potencialidades, mejorando lo ya existente y fortaleciendo a la familia para que pueda ejercer sus funciones con autonomía.

El fenómeno de la pobreza es expresión de la exclusión social, que tiene su origen en la cuestión social de la sociedad capitalista, tiene un carácter multidimensional y es una realidad que presenta múltiples facetas que afecta todos los aspectos de la vida y no solo lo estrictamente económico. Existen hoy nuevas formas de adversidad social que se expresan en la reaparición de enfermedades “antiguas”, en la deserción escolar, en

¹ Olga Paez es, doctora en Servicio Social- PUC Sao Paulo, profesora Titular por concurso de Fundamentos y Constitución Histórica del Trabajo Social y de Metodología de la Investigación Social II. Mercedes Savall es licenciada en Servicio Social y especialista en Sociología, profesora adjunta, por concurso de Metodología de la Investigación Social II

el consumo de drogas, la inseguridad, la escasa formación y calificación profesional, en la disgregación familiar.

La promoción efectiva de la inclusión social requiere pues de un enfoque de intervención que combine un amplio abanico de acciones en los sectores claves de vulnerabilidad para permitir el acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar (herencia social) de nuestra sociedad a todos los habitantes del suelo argentino; este concepto refleja lo que entendemos por inclusión social.

Por último, esta intervención debe comprender necesariamente un conjunto de medidas sectoriales capaces de actuar en los más diversos ámbitos de la vida social.

Introducción

El presente estudio se inscribe en la línea de investigaciones sobre Políticas Sociales en el marco de los derechos, que constituyera el eje de sucesivas investigaciones presentadas para incentivos. En este contexto, caracterizado por la relevancia y urgencia que adquirieron las nuevas fisonomías de la cuestión social, resultó pertinente interrogar acerca de qué marcos normativos se crearon o en cuales de los marcos existentes se apoyaron las áreas del Estado Provincial para diseñar e implementar programas sociales, en consecuencia, identificar, describir y entender estos marcos jurídicos constituyó el primer objetivo del trabajo.

Al margen de cualquier crisis por las que haya pasado la Argentina, existe un problema intimamente relacionado con la pobreza que de vez en cuando y de acuerdo a los “humores” de los gobiernos, se coloca en la agenda social como es el caso de la enfermedad de Chagas, uno de los principales problemas de salud pública en Latinoamérica y posicionado en el cuarto lugar de importancia como generadora de discapacidad. Desde el año 2009 llevó a cabo en el Norte y Oeste de la provincia de Córdoba un “Programa de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal de Chagas” (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) para la eliminación de las viviendas ranchos sitios que alojan a la vinchuca, principal vector de transmisión del mal.

Siendo que la presencia de vinchuca y por lo tanto la probabilidad de transmisión vectorial depende de varios factores además de la vivienda, este nuevo escenario planteó la necesidad de evaluar otros factores de riesgo como el manejo de información y conocimientos de los moradores. La trayectoria y el trabajo profesional de algunos integrantes del Equipo de Investigación en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, incentivó el interés de este proyecto cuyo objetivo fue evaluar este programa social identificando sus vinculaciones con el marco normativo de los derechos, en

particular con los derechos sociales, con el propósito de establecer recomendaciones destinadas a fortalecer la capacidad de acciones similares.

(En este sentido el Equipo se propuso implementar un trabajo de investigación- acción a fin de fortalecer la participación comunitaria, recuperando sus experiencias respecto de la enfermedad y fomentando la toma de conciencia respecto de la problemática del Chagas, al tiempo que se planteó indagar las prácticas y representaciones que los pobladores poseen acerca de sus derechos, la participación ciudadana y la calidad de vida asociada a la posesión y uso de las viviendas sustitutivas del rancho

La estructura orgánica de la Administración de Políticas Sociales posee actualmente una estructura rígida y fuertemente jerarquizada. Las decisiones se centralizan en el vértice estratégico y los niveles intermedios de la organización, el conjunto de los empleados públicos, actúan con escasa autonomía e iniciativa. Esta característica produce una gran separación entre los niveles de decisión y los niveles operativos. Los órganos administrativos suelen ser celosos defensores de las competencias que tienen atribuidas y tienden a la autarquía, evitando no ya cualquier tipo de intromisión sino también la colaboración con otros órganos respecto a lo que, según su forma de ver, sólo a ellos compete, la Administración está constituida por compartimentos estancos que tienden a un comportamiento autista. *“En la Administración se mira mucho hacia arriba, raramente hacia los lados y casi nunca hacia abajo”*. En palabras de Daniel Innerarity (2002) la política debe transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la posición central a la composición policéntrica, de la heteronomía a la autonomía. Lo que proponemos es una Administración Gubernamental que aborde los problemas de la ciudadanía con perspectiva integral, que oriente su actuación a conseguir resultados y generar valor para la ciudadanía a la que sirve y, por tanto, no teme sino que promueve la participación ciudadana.

Un modelo de organización con estas características contemplará:

- Un centro relativamente pequeño donde se tomen las decisiones políticas y se establecen las políticas públicas.
- Un conjunto de unidades fuertemente descentralizadas (a nivel territorial y a nivel funcional) encargadas de traducir las políticas en iniciativas para la ciudadanía.

- Un conjunto de organizaciones públicas y de organizaciones privadas con equipos interdisciplinarios, que se encarguen de la gestión e implementación de los programas públicos.
- Creación de interfaces de relación ciudadanos/Administración capaces de hacer fáciles y amigables estas relaciones.

Entre los aspectos que es necesario tener en cuenta para construir este Modelo de Intervención, hay que mencionar el de las personas técnicamente capacitadas y comprometidas con un proyecto solidario y de justicia social

Fundamento ideológico

- Reconocimiento de la existencia de necesidades sociales como consecuencia de las injusticias sociales. En las modernas sociedades el agente responsable de los servicios sociales debe ser el Estado.
- Solo se puede captar la complejidad de un problema social si se incorpora la perspectiva de totalidad, comprendiendo la vinculación entre la economía y la política.
- Incorporar la capacidad de iniciativa del Estado anticipándose a las presiones sociales para que el conflicto no se declare.
- Los potenciales beneficiarios de programas sociales son sujetos de derecho a usufructuar el bienestar alcanzado en una sociedad. Entendiendo que “son necesidades de la reproducción de todos los miembros de una sociedad, todas aquellas posibles de ser satisfechas en las actuales condiciones de desarrollo de las capacidades humanas (fuerzas productivas y culturales), que las comunidades o grupos sociales (en tanto sujetos colectivos) hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y a las que, en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente” (Grassi, 2000,71)
- Deber de incluir la dimensión ética en el análisis de las necesidades, no apelando a la moral para determinar las problemáticas y sí redefinir y actualizar el concepto de bienestar social y seguridad humana.

Modelo organizativo de las unidades de ejecución primarias.

1. Deberán constituirse equipos² interdisciplinarios de atención social primaria asentados en locales con equipamiento adecuado (lugar de atención individual, de reunión de trabajo, reunión con los pobladores, sistemas informáticos, transporte).
2. Estos equipos interdisciplinarios de atención primaria territoriales: consolidados, sólidos en cuanto a su organización e integración, atenderán a las diferentes problemáticas que se planteen en el territorio. Estará bajo su responsabilidad la atención, promoción y fortalecimiento de las familias y organizaciones barriales.
3. Las diferentes modalidades de organización y administración (local, provincial y nacional)³, serán las que provean de recursos materiales. Los profesionales y técnicos de los programas y unidades de coordinación central capacitaran a los profesionales y técnicos en terreno y trabajaran directamente con los pobladores cuando el equipo territorial lo demande. Estos equipos estarán conformados por trabajadores sociales, comunicadores sociales, psicólogos, especialistas en recreación, pedagogos entre otros profesionales y técnicos.
4. Los equipos deberán actuar en un área de cobertura territorial definida como una zona geográfica con características culturales específicas. La territorialidad es una construcción social, contiene tres elementos a) el sentido de la identidad espacial, b) el sentido de la exclusividad y c) la compartimentación de la interacción humana en el espacio. Proporciona, entonces, no sólo un sentimiento de pertenencia a una porción particular de tierra sobre el que se tienen derechos exclusivos, sino que implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad.

Funciones de los equipos interdisciplinarios

- **Prevención:** orientada a evitar la exclusión y a promover las condiciones de justicia social a través del fomento de actividades y recursos que posibiliten una

² Estos equipos pueden estar constituidos por personal de planta de las organizaciones gubernamentales o de organizaciones no gubernamentales que participan en licitaciones y que poseen trabajo territorial.

³ Nos imaginamos que las diferentes secretarías, departamentos, coordinaciones de programas sociales funcionarían como un almacén de recursos monetarios, prestaciones y humanos a los cuales recurrirán los equipos técnicos territoriales según la demanda que se presente en la comunidad

mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y su incorporación y apoyo en proyectos sociales.

- **Asistencia:** atender las necesidades de las familias con diferentes recursos, apoyando los núcleos de convivencia básicos.
- **Inserción:** promover la integración de familias y personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión, desarrollando y potenciando las capacidades existentes, recuperando funciones que se habrían perdido así como removiendo los obstáculos que impiden o dificultan la integración social

Estas acciones se articulan con prestaciones técnicas que tienen como objetivo primordial favorecer la organización de diferentes grupos de personas nucleados según intereses y problemáticas, dando prioridad a la promoción de la niñez y adolescencia; actividades organizadas llevadas a cabo por personal especializado (organización de cooperativas, equipos de competición deportiva, talleres de capacitación, etc).

La característica que deseamos destacar es que se trata de una serie de intervenciones profesionales dirigida a las familias en general. Estas acciones están regidas por el principio de universalidad sustentada por la constitución Nacional en cuanto a los derechos y libertades de las personas.

Características de los Equipos Sociales de Atención Primaria⁴,

- Constituyen un primer contacto con las familias, por ello la oferta de servicios es diversificada y está abierta a todos los ciudadanos
- Tienen carácter territorial, su intervención está limitada a un área geográfica y cultural, con alguna identidad y sentido de pertenencia.
- Ofertan programas y servicios dirigidos a la población en general y también a colectivos específicos, según la problemática detectada
- Son una vía de detección de problemática a ser derivadas para su atención especializada (atención de nivel secundario)

⁴ En este apartado seguimos a Setién y Arriola (1997)

- Constituyen una unidad de coordinación entre las instituciones, recursos y servicios tanto públicos como privados existentes en la comunidad con el objeto de evitar duplicidades y realizar una labor más eficaz
- Ofrecen las bases para el diseño de nuevas políticas sociales, mediante la detección de los obstáculos para la reproducción cotidiana de la vida social.
- Potencian la integración impulsando la organización comunitaria y la autonomía de las familias.

Este modelo requeriría de una estructura gubernamental que ordenara, impulsara, quitara obstáculos y resolviera conflictos no previstos en el proceso interactivo de ejecución de las políticas. Podría estar constituida por técnicos, representantes de los ejecutores y de los beneficiarios, tipo una comisión de arbitraje.

El cumplimiento se llevaría a cabo:

- Suministrando información en temas relativos a las medidas de la política para reducir las posibilidades de malas interpretaciones
- Tratando de eliminar obstáculos que distraigan a las partes del cumplimiento de sus obligaciones
- Usando de la coacción interna que produce el saberse vigilado y escrutado en todas las acciones a que se han comprometido las partes.

El Plan de Acción que nos proponemos ejecutar descansa en los siguientes puntos:

Comprensión del carácter multidimensional de la exclusión social

Las políticas contra la exclusión social deberán abordar todas las formas en que se presenta a través de intervenciones dirigidas a sus diversas manifestaciones, no contentándose con paliar las graves secuelas personales que de ella se derivan, sino promoviendo la erradicación de las causas que la originan.

Coordinación de todos los procesos de inserción

El tratamiento de la exclusión exige la movilización de todos los medios disponibles, tanto formales como informales, empezando por los recursos propios de las personas afectadas por el problema y los de su entorno más próximo.

Las acciones estarán presididas y orientadas por el principio de integración con una rigurosa coordinación a nivel local, ámbito prioritario de intervención a fin de evitar la

superposición de prestaciones, la falta de atención a amplios sectores de la población; el poco o escaso impacto de muchos programas sociales

Solidaridad y fortalecimiento de redes sociales.

Las políticas de lucha contra la exclusión son un elemento clave para mejorar la participación y vertebración social, y deben permitir el establecimiento de un modelo propio de sociedad justa y solidaria, basada en el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía.

Difusión: garantía de accesibilidad

Es necesario garantizar una clara y perfecta difusión de todos y cada uno de los servicios y las formas y condiciones para acceder a los mismos con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios y evitar el “clientelismo” e intermediaciones.

Uso de los recursos sociales con justicia y equidad.-

La mejor inserción social, integración familiar y el mejor uso de los recursos. se conseguirá realizando un acompañamiento de las familias por los equipos técnicos de su zona/jurisdicción, los cuales deberán convenir con las mismas un “**plan de fortalecimiento familiar**” pautando los derechos y obligaciones de las partes (Estado local- ongs- familia) las metas a alcanzar y el tiempo para conseguirlas; utilizando los recursos con justicia y equidad y garantizando la responsabilidad y el compromiso de cada parte y no haciendo eco a las concepciones que convierten a las poblaciones vulnerables en objeto de control social con pérdida de sus derechos sociales.

Metodología de acción⁵:

El modelo que proponemos es un modelo que combina **prestaciones económicas**, -Renta Básica, Estímulos al Empleo y Ayudas de Emergencia Social- con **políticas activas**, creando una estructura ordenada y complementaria, tratando no sólo de cubrir necesidades básicas –encuadre de la inclusión social-, sino intentando además poner en marcha un conjunto de medidas coherentes con **itinerarios particularizados, acorde a las características históricas, culturales, sociales y económicas y a las expectativas y**

⁵ Estos convenios de inserción fueron implementados por los servicios sociales de los países miembros de la comunidad europea.

proyectos de vida de la familia que las ayuden a no entrar en procesos de exclusión y a participar activamente en procesos de inclusión. En este marco es fundamental el acompañamiento, la mediación social y la incorporación de la familia a proyectos comunitarios.

Un instrumento básico del modelo de atención a las personas y familias que se enfrentan a situaciones de exclusión o procesos de inclusión es el: **convenio de inserción**, definido como “documento- programa en el que las partes intervinientes establecen de mutuo acuerdo, las acciones específicas de carácter social necesarias para conseguir la inserción personal, social y laboral o prevenir riesgos de exclusión de los miembros de la unidad económica de convivencia independiente”.

La promoción efectiva de la inclusión social requiere de un enfoque de intervención que combine un amplio abanico de acciones en los sectores claves de vulnerabilidad para permitir el acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de nuestra sociedad de todas las personas.

Abordar esta compleja realidad no pasa por resolver satisfactoriamente uno de los problemas o dificultades señalados sino que requiere una acción integradora y coordinada de las administraciones estatales, los agentes sociales y las ciudadanas y ciudadanos implicados en todas y cada una de esas dimensiones.

Esta intervención debe comprender necesariamente un conjunto de medidas sectoriales capaces de actuar en los más diversos ámbitos de la vida social. Los esfuerzos desarrollados en la Provincia de Córdoba por las políticas de empleo y, más concretamente, por las iniciativas de lucha contra el desempleo, las políticas de fomento de la formación profesional tendientes a adecuar el nivel y el tipo de formación a las necesidades del mercado de trabajo, las políticas de incremento de las viviendas sociales, las acciones de integración escolar, la universalización del acceso a la salud, son todos ellos elementos básicos en la lucha contra la exclusión y en la erradicación de las causas de la pobreza que deberán profundizarse y optimizarse en esta nueva gestión.

La eficacia de la acción social del gobierno requiere la evaluación a corto, mediano y largo plazo, de los cambios producidos -o no- en los sectores de población sujetos de atención, incluyendo las objetivas evaluaciones a los propios actores encargados de

administrar e implementar los programas sociales. A tal efecto se conformarán desde el primer momento equipos de técnicos que sistemáticamente controlarán el andamiaje de las políticas aplicadas.

Bibliografía:

Clemente, Adriana (1995) Estrategias de vida y adaptación al riesgo (pp 17-34) in Cuaderno de Trabajo Social N° 1. Carrera de Trabajo Social UBA

De Sebastián, Luis (1997): la participación política como mecanismo contractual en las políticas sociales. Serie documentos de trabajo I-5 INDES.

Grassi, Estela (2000) Argentina. Las políticas sociales y la cuestión del trabajo (pp 69-92) in Oszlak, Oscar (comp) Estado y Sociedad V2 Colección CEA. Eudeba. Bs As

Pastorini, Alejandro (2004): Quien mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista" in (pp207-231) in Borgianni, E y Montaña, Carlos (org) La política social hoy. 2da edición Cortez Sao Paulo

Setién, M. L. y Arriola, M. J (1997) Política Social y Servicios Sociales (pp 323-353) in Aleman Bracho, C. y Garcés Ferrer, J. Políticas Sociales. McGraww-Hill. España
<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/territorialidad.htm>

Innerarity, Daniel (2002) La transformación de la política. Península; Bilbao.

Plan Vasco de inserción 2003-2005. Experiencias desde una perspectiva europea. Foro de Políticas Sociales 2006.

Autorizo a la Comisión Organizadora del Congreso para su publicación en formato de CD y su inclusión en página web del Congreso de la ponencia

POLÍTICAS SOCIALES INTEGRALES CON FAMILIAS: UNA PROPUESTA DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Eje temático: Política Sociales

Autores: Dra Olga Mercedes Paez, ompaez@hotmail.com - Lic. Mercedes Savall , mercedessavall@arnet.com.ar

Escuela de Trabajo Social- Universidad Nacional de Córdoba