

V ENCUENTRO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL Y REHABILITACIÓN SOCIOCUPACIONAL

“Avances, fortalezas y retos profesionales por un mundo mejor”

El derecho a la participación en los procesos de gestión de las políticas sociales.

Autoras: Magister Inés Torcigliani y Licenciada. Marta Isaia, profesoras titulares de las cátedras Teoría, Espacios y Estrategias de Intervención I A y Gestión Social en Ámbitos Públicos respectivamente, en la carrera Licenciatura en Trabajo Social de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Argentina (#).

inestorcigliani@yahoo.com ; martaisaia@yahoo.com.ar

Eje Temático: Derechos humanos y gestión de políticas sociales

Resumen

En Trabajo Social la cuestión de la participación, particularmente en el ámbito de la gestión de las Políticas Sociales está presente como una de las temáticas de discusión tanto en el ejercicio de la profesión como en la formación académica de los trabajadores sociales. En los nuevos escenarios la Gestión de las Políticas se ha revalorizado y ocupa un papel central en la conformación de los espacios públicos de lo social incorporando multiplicidad de actores que participan en los procesos de implementación de las mismas.

En el marco de este trabajo proponemos que la participación en la implementación de políticas sociales constituye un derecho de los ciudadanos. Una mirada hacia la trayectoria disciplinar sobre las características que asumió la Administración de Programas y Servicios de Bienestar Social y la Gestión Social, en los distintos modelos de Estado en Argentina contribuye a comprender que el foco de atención actual se ubique en la Gestión de Políticas y Programas Sociales.

La clave de problematización respecto del trayecto e historicidad de los conceptos se realiza a partir de la concepción de participación que se advierte en cada uno de los momentos del estudio y sobre el papel de los diversos actores implicados en el proceso de implementación de políticas sociales.

Palabras clave: Intervención profesional, Relación Estado sociedad; Gestión de Políticas, Participación ciudadana como derecho.

El presente trabajo es un avance parcial del Proyecto de Investigación en curso, titulado “La Intervención Profesional del Trabajo Social en los espacios grupales en relación con los procesos de gestión de políticas sociales” aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNC. Argentina.

Introducción

Los nuevos escenarios socioeconómicos y político-institucionales presentes en América Latina, han implicado también cambios significativos en las Políticas Sociales (PS) de la región, imprimiendo nuevos rumbos, especialmente en lo referido al modo de pensar la responsabilidad del Estado. El papel del Estado como garante de derechos sociales se transformó radicalmente a la par que se modificó la institucionalidad a través de la cual interviene sobre los problemas sociales. Asistimos a una redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, entre un gobierno responsable y una sociedad civil activa y protagonista. En esta transformación de las relaciones se produce la redefinición de los ámbitos de intercambio y las características que asumen las interacciones entre los actores sociales de ambas esferas.

Así, vemos que una diversidad de formas asociativas puebla crecientemente el espacio social y político: Organizaciones de la Sociedad Civil; asociaciones y redes de Políticas Públicas y otras, desempeñan hoy un papel relevante en los procesos de formulación e implementación de PS; en la intervención frente a problemas que afectan la calidad de vida y la promoción de la vida social a partir de sus propias estrategias para la defensa de los derechos sociales, culturales o colectivos. De esta manera, ocupan un lugar significativo en actividades de desarrollo y/o fortalecimiento democrático.

Frente a estos procesos el concepto de gestión de lo social se ha resignificado en las últimas décadas, dando cuenta que los procesos de gestión de Políticas y Programas Sociales "...no son el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de "diseño", sino que es objeto de un proceso social y político que configura –en consecuencia- un campo en disputa..." (Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio, 2009: 54). Acentuando la dimensión propiamente política del concepto referido a las relaciones Estado/ Sociedad civil.

En Trabajo Social también la cuestión de la Gestión, particularmente en el ámbito de las PS, está presente como una de las temáticas de discusión tanto en el ámbito del ejercicio de la profesión como en la formación académica de los Trabajadores Sociales.

Ilustrativo al respecto es la currícula de la Carrera de la Licenciatura en Trabajo Social de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba. Tomando en cuenta los dos últimos Planes de Estudios, la asignatura denominada "Organización y Administración del Bienestar Social. Supervisión Administrativa y Docente", en el Plan de Estudios 1986, en el nuevo Plan correspondiente al año 2004, se titula "Gestión Social en Ámbitos Públicos", lo que entendemos contribuye a resignificar la importancia de la Gestión para el Trabajo Social. Concebida como asignatura "no específica" en la trama curricular del plan 1986 y orientada predominantemente a la administración de servicios, en la currícula vigente pasa a formar parte del "Núcleo de Intervención Profesional", entendido como el "...estudio, comprensión y análisis de las lógicas de intervención profesional" (Plan de Estudios 2004).

En esta concepción ampliada de gestión de las políticas se incorporan la multiplicidad de actores que participan en los procesos de implementación de las mismas, con intereses y recursos diversos. Es desde esta perspectiva que se

define como valor central el espacio público de lo social en el que se desarrolla la intervención profesional.

En el marco de estos cambios nos proponemos analizar las transformaciones que se sucedieron en el ámbito disciplinar desde la cuestión de la Administración de Programas y Servicios de Bienestar Social hasta las implicancias de la Gestión Social en Ámbitos Públicos, circunscribiendo el análisis en el marco de esta ponencia en la Gestión de Políticas y Programas Sociales.

Por la amplitud de la temática y en relación con los objetivos propuestos en el proyecto de investigación que enmarca esta presentación, la clave de problematización de los conceptos se realiza a partir de la concepción de participación que se impulsa en cada uno de los modelos de Estado que propone Margarita Rozas (2001) que se desarrollaron en nuestro país desde 1945 hasta la actualidad, haciendo referencia al papel de los diversos actores implicados en los procesos de implementación de políticas sociales.

En los escenarios complejos y multidimensionales del presente, Gestión y Participación, devienen relevantes para la intervención profesional en el proceso de implementación. Un primer paso en este enfoque requiere desnaturalizar ambos términos debido a la simplificación que en el uso han recibido en el campo de las políticas en general. Asimismo, una visión relacional de estos conceptos nos permitirá explicitar las transformaciones y tensiones permanentes en la reflexión disciplinaria en relación a la Gestión de las PS y la re-significación crítica de la participación. Esperamos aportar elementos para una perspectiva de intervención profesional que esté orientada hacia la transformación social en un horizonte emancipatorio, cuya concreción, al decir de Boaventura de Souza Santos, exige una nueva "gramática" en las relaciones Estado/Sociedad con miras a la construcción de una democracia participativa.

Sobre la Participación

La participación es un tema complejo, se trata entonces, de problematizar la propia noción de participación, puntualizando algunos elementos esenciales del término. La revisión crítica de la noción de participación que hemos asumido en el desarrollo del Proyecto de Investigación, se justifica en consonancia con lo planteado por Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer (2004) para quien *"el éxito de las experiencias participativas está relacionado con la capacidad de los actores sociales de transferir prácticas e informaciones del nivel social al nivel administrativo"*(p:34) En este sentido, el acceso a la información a través de fuentes directas, la intensidad de la participación vinculada al proyecto institucional y las reglas de funcionamiento de las instancias participativas, la gestión eficaz y el logro de los objetivos, entre otros aspectos relevantes, delimitan una esfera de reflexión compartida entre Gestión y Participación, esencial para la intervención profesional en el proceso de implementación de PS (op.cit)

El concepto de participación designa un conjunto de procesos y prácticas sociales diversas. En un sentido amplio, se lo concibe como una "forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de éstos. Es decir, es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como pueden ser, tomar parte en una decisión, involucrarse en alguna discusión, integrarse, o

simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico” (Velázquez y González, 2002: 57, citado por Espinosa, Mario, 2009: 2).

En relación a la gestión de PS, nos interesa recuperar la idea de participación ciudadana, a diferencia de la participación comunitaria y participación social, porque, si bien estas últimas también remiten a las acciones de la población en lo público (ciudadanía), a un tipo de interacción entre la sociedad y el Estado, los objetivos y fines de su acción frecuentemente se ubican y agotan dentro de la comunidad o sector social en que acontecen. Acordamos con Espinosa cuando refiere que la participación ciudadana es una acción colectiva que se despliega y origina simultáneamente en el plano social y estatal y mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción evaluación y desarrollo de los asuntos públicos independientemente de las modalidades (institucional - autónoma) por las que esta misma discurre”. (Álvarez, 2004, citado por Espinosa, M., op. cit:3)

Entonces, la participación ciudadana nos remite a un conjunto de acciones, expresiones, creación de espacios de deliberación mediante los cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o simplemente, son de su interés. Esta definición de la participación ciudadana nos remite a “un tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, entre el Estado y la sociedad en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público” (Ziccardi 1998; Álvarez, 1997; Cunill, 1991 citado por Espinosa, M, opcit: 3).

Desde esta perspectiva la participación ciudadana en el Trabajo Social se especifica como intervención en la implementación de políticas y programas sociales. A partir de lo planteado delinearemos algunos rasgos que asume la participación ciudadana en la gestión de las políticas sociales.

El sendero recorrido desde la Administración del Bienestar Social a la Gestión Social en Ámbitos Públicos. Un esbozo.

El desarrollo de los conocimientos y las funciones relativas a la Administración y Organización del Bienestar Social se profundiza a partir del contexto de la expansión de la profesión en el ámbito institucionalizado del Estado de Bienestar. A los fines del presente estudio retomamos la caracterización de los modelos de Estado de acuerdo al planteo de Margarita Rozas (2001) que hace referencia al modo en que el Estado respondió a la cuestión social en los diversos periodos socio -históricos y la institucionalidad creada en cada uno de ellos para atenderla mediante las Políticas Sociales implementadas hasta el año 2000.

En referencia a Argentina, la autora ubica el Estado de Bienestar en el periodo comprendido entre 1945 y 1976, diferenciando dos etapas a lo largo del mismo: la primera, hasta el año 1955, de impronta universalista a partir de la seguridad y la asistencia social, y la segunda, en los años 1960, de corte desarrollista. Es en este marco que se produce la institucionalización de los Trabajadores Sociales conjuntamente con la creación de los Servicios Sociales en los ámbitos estatales. Continuando con el planteo de Rozas (2001), a la crisis del Estado de Bienestar, le sigue la imposición del Estado Neoliberal que la autora ubica desde el año 1976. A lo largo de este periodo se desarrolla un proceso tendiente a cuestionar y responsabilizar en el campo de la acción social al Modelo de Estado de Bienestar

por la ineficacia, burocratización y clientelización de la acción social. En el marco del neoliberalismo se propicia de manera hegemónica la tendencia a incorporar en el ámbito de las PS una racionalidad gerencial en el manejo de los recursos y la coordinación de los procesos de intervención de lo social.

Con el cambio político sucedido a partir del año 2004, nos enfrentamos a un escenario reconfigurado por las crisis sociales políticas y económicas. Un aspecto central a destacar en este periodo es el avance en la recuperación del papel del Estado y la repolitización de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Es en este contexto que la noción de Gestión adquiere relevancia en el campo de la implementación de las PS y la intervención profesional.

Estado de Bienestar y Organización y Administración de Servicios Sociales

En el marco del Estado de Bienestar, el Estado es quien absorbe la problemática social, desplazando a la iglesia y la filantropía, monopolizando la responsabilidad en la atención a la cuestión social. Durante el amplio periodo que abarca el desarrollo y consolidación de este modelo de Estado, se crean instituciones gubernamentales cuyo objetivo es canalizar la asistencia y responder a las cuestiones sociales apremiantes frente a las cuales el Estado asume la atención social. En un primer momento (año 1945 / 1955) y en el marco del proceso de expansión del capitalismo industrial, la nueva institucionalidad del Estado “necesita ampliar su base social y política”. Se configura así un proceso de formación y organización de los Servicios Sociales y la efectiva prestación de estos últimos. El sistema de protección y seguridad social se plantea en dos modalidades de acceso: de acuerdo a la categoría de trabajo y como asistencia social. Es en este marco que el Trabajo Social se constituye en una de las estrategias institucionalizadas para enfrentar la “cuestión social”. Siguiendo a Silvia Fernández Soto, la profesión es convocada a “ejecutar las respuestas institucionales a los problemas sociales concretos que se manifiestan en la dinámica de la cuestión social, los cuales requieren soluciones objetivas”. (FernándezSoto,S, 2004: 100). La interpretación de mayor difusión en las perspectivas más clásicas sobre la historia profesional considera que esta expansión señala el cambio o la evolución de la profesión desde una etapa pre-científica hacia una científica.

A su vez, esta nueva imagen científica contiene en su interior las tensiones provenientes de la posición descrita como “para médica” y “para jurídica” que los Trabajadores Sociales ocuparon en este momento, en las áreas de desempeño preferentemente de salud y de niñez, adolescencia, familia. En el ejercicio de la profesión se perciben las limitaciones provenientes del lugar ocupado en el concierto de las profesiones en el ámbito gubernamental. La paradoja consiste en que si bien se impulsa el desarrollo institucional de la profesión el aporte disciplinar encuentra una estrecha vinculación entre la ciencia y la técnica circunscripto al ordenamiento planificado de actividades a nivel instrumental y auxiliar que privilegia el empirismo el pragmatismo y la instrumentalización como lo esencial.

La percepción respecto de los límites de esta definición intenta superarse a partir de la aspiración de los trabajadores sociales para delimitar ámbitos propios de

actuación profesional: la organización de los servicios sociales y las prestaciones sociales se consideran dependencias institucionales que “debieran” estar a cargo del Trabajador Social, capacitado para la tarea de Administración de Servicios Sociales y para impulsar las actividades distintivas del profesional en la prestación de servicios.

Durante la etapa del desarrollismo (1955/1976) si bien se sostienen las instituciones destinadas a atender la cuestión social, prevalece el impulso para lograr el desarrollo desde la comunidad y vincular el proceso de industrialización a la participación comunitaria y al desarrollo de las potencialidades de los individuos. Se espera crear un ambiente “mental” que predisponga al cambio y al progreso (Rozas 2001). Así, se abren paso la incorporación e integración de los métodos de caso, grupo y comunidad.

Se perfila, de esta manera el lugar profesional en relación con las metas del modelo de desarrollo que plantea el Estado de Bienestar: desempeño de actividades orientadas a la promoción de las prácticas institucionalizadas en el ámbito del Estado, formación para la Organización y Administración de Servicios Sociales y prestaciones sociales ;todos ellos ámbitos de actuación técnica/metodológica que propician el proceso de desarrollo, removiendo los obstáculos para la plena integración de la población por medio de la cooperación y la participación.

En este marco, la Administración de Servicios introduce las principales categorías de análisis de las funciones profesionales. Los Congresos Panamericanos de Servicio Social realizados desde el año 1945 en adelante en diversos países, “como eventos especializados de acción social”, se constituyen en referencias insoslayables que nos permiten realizar el análisis respecto de las características que adquiere la discusión sobre la Organización y Administración de Servicios en el interior de la disciplina. “Si bien los congresos no son necesariamente una expresión de toda la evolución del servicio social latinoamericano, en algún modo constituyen un reflejo de inquietudes y preocupaciones concretas que han venido siendo el reto que los problemas del continente presentaban al servicio social”.(op.cit:9)

Destacan los autores : “A poco de iniciada la década del 40, cuando todavía era incierto el resultado de la II Guerra Mundial, desde los EEUU...se proyectó una nueva imagen del servicio social en América Latina. Se concibió al servicio social como una tecnología con métodos y técnicas propios y se dio al asistente social un lugar en el equipo interdisciplinario abocado a abordar los problemas sociales. Dentro de la política del “Buen Vecino” que había inaugurado el presidente Roosevelt se invirtieron abultadas sumas en un sistema de becas que capacitó a cientos de asistentes sociales latinoamericanos en la nueva orientación profesional. De esta misma época y como parte del mismo programa data el I Congreso Panamericano” (op. cit.: 7-8)

La orientación al desarrollo de métodos y técnicas, hace que la Administración de Servicios Sociales sea considerada como un método auxiliar, subordinado o propiciatorio de los métodos de caso, grupo y comunidad. El anclaje en lo técnico operativo en relación con el concepto de Administración de Servicios Sociales en América Latina, se apoya en varias fuentes. En 1945, en las Conclusiones del I Congreso Panamericano de Servicio Social realizado en Santiago de Chile que en

sus considerandos expresa: “Que la promoción del bienestar social es una de las más importantes obligaciones del mundo de la post-guerra..”,se refleja claramente que el Asistente Social es un técnico auxiliar en las diversas áreas relacionadas con la promoción del bienestar humano donde se desempeña. En las “Recomendaciones para la Enseñanza del Servicio Social”, se propicia para la formación la adopción de un “plan mínimo de trabajos prácticos: caso social individual en la familia, de las diversas instituciones, Servicio Social de Grupo y organización de Servicios Sociales” (Ezequiel Ander- Egg y Herman Krusse 1970: pág. 52).

En el II Congreso realizado en junio de 1949 en Rio de Janeiro cuyo tema central fue “El Servicio Social y la Familia” queda demostrado “cómo la concepción beneficial no se había erradicado...” (op.cit: 8) y que, “debido a la necesidad que enfrenta la reforma social de dar solución a los problemas económicos agravado por las crisis... se recomienda que exista estrecha correlación entre la teoría y la práctica y que los Trabajadores Sociales participen en la organización, planeamiento y funcionamiento de los servicios asistenciales en general”. (op.cit:70).

El tema central del III Congreso Panamericano realizado en San Juan de Puerto Rico en 1957 se definió como: “Función del SS en el desarrollo de programas de bienestar, indispensables en toda la comunidad”. Para AnderEgg y Kruse, este Congreso expresa “el tecnicismo en su expresión más depurada” ya que “el servicio social había tomado decididamente una orientación cientificista, aséptica, ajena a toda preocupación filosófica e ideológica “(op.cit.:8) y “...fue la más clara demostración de cómo los Asistentes Sociales se habían convertido en técnicos...” (op.cit: 21) Destacan los autores que la forma de abordar el tema fue “...un fiel reflejo de la problemática que vivía el Servicio Social norteamericano ese mismo año de 1957” “...en esa fecha la Asociación Nacional de Asistentes Sociales (NASW) había aprobado como métodos auxiliares de la profesión la investigación en servicio social y la organización y administración de los Servicios Sociales”. (op.cit: 22). Y continúan; “Allí se habló de la actuación de un Asistente Social que América Latina no conocía todavía: un profesional apto para integrar un equipo, entrenado en planificación y capacitado para “ocupar cargos directivos en los Servicios de Bienestar con el objeto de influir y orientar la Política Social” (op.cit:22).

En el análisis del congreso, remarcan que “La tónica del SS como proceso administrativo se reflejó, además, en una pluralidad de otras recomendaciones: participación de los miembros de la comunidad en la planificación; evitar la duplicación de servicios similares; respetar el principio de coordinación; actitud de diálogo de la institución con la comunidad para adecuar sus servicios a las necesidades; necesidad de evaluar periódicamente los propósitos, las normas y procedimientos y la vigencia de las causas que originaron las prestaciones”. Para los autores mencionados en este congreso “alcanzó su clímax la orientación “tecnocrática” del SS.”(op.cit: 23).

“En el IV Congreso realizado en San José de Costa Rica, en el año 1961, se inauguró una nueva corriente en el Servicio Social. La reunión se realizó apenas tres meses después de la sesión del CIES que había institucionalizado la Alianza para el Progreso y orientó al Servicio Social a lo que hemos denominado una

concepción desarrollista. El Asistente Social comenzó a ser visto como uno de los profesionales más aptos para promover programas de bienestar individual o familiar y de desarrollo comunal que fortalecieran el sistema e impidieran la propagación continental del ejemplo cubano....Las reuniones de Lima, 1965 y de Caracas, 1968 fueron una culminación de esa corriente.”(op.cit:8)

“Pero, ya en Caracas pudo observarse que las conclusiones finales eran un difícil equilibrio entre dos tendencias: la desarrollista propiamente dicha y otra más osada, más incisiva, tal vez más revolucionaria”. (op.cit:8))

El V Congreso realizado en la ciudad de Lima en el año 1965, acentúa “la orientación desarrollista” inaugurada en el Congreso de 1961 en Costa Rica. La preocupación por el desarrollo estuvo presente en el tema Central: “El Bienestar Social y el proceso de desarrollo en los países de América”. En relación a la temática de la Organización y Administración de los Servicios Sociales, nos interesa remarcar el aporte de la TS. Clelia Calderaro de Del Pozo, formada en EEUU, quien en 1966 publica el texto “Planificación, Organización y Administración de Agencias de Bienestar Social. Concepto y Metodología de la Administración en Servicio Social” en el cual ubica la Administración como parte de la metodología del Servicio Social.

Escribe con el objetivo de que se comprenda la importancia de esta ciencia para hacer más efectiva su acción social: “...El Trabajador Social debe entender...que si va a asumir la responsabilidad que le corresponde en la transformación de objetivos en realidades, propiciando cambios y ajustes, la administración como método y como proceso, debe penetrar dentro del esquema conceptual, referencial y operativo que su profesión le indica como meta cierta”.

La autora entiende a la Administración como “las actividades orientadas a implementar la política pública “tal como ha sido diseñada por las autoridades pertinentes” (op.cit.: 13) y agrega que “El proceso administrativo lo posibilitan los hombres. Por tanto, Administración Pública es Administración de tarea y administración humana. Administración humana es administración social, que no es otra cosa que una nueva forma de ejecutar trabajo social”

Un aporte interesante a la cuestión de la Organización y Administración del Bienestar Social y los Servicios Sociales, se encuentra en el Documento de Araxá (Estado de Mina Gerais, Brasil) en mayo de 1967, profesionales convocados por el Comité Brasileño para la Conferencia Internacional de servicio Social (CBCISS), afirman: “Al analizar la evolución del Servicio Social en Brasil se verifica que el advenimiento del Estado paternalista, coincidente con los orígenes del Servicio Social, fue factor condicionante para el montaje de un sistema de instituciones sociales que propugnan solucionar los problemas a través de programas asistenciales de carácter inmediatista, el cual marcó y definió a las organizaciones particulares de asistencia.” (Documento de Araxá; Rev “Hoy en el SS”; pag12)

“El Servicio Social en esa coyuntura, asumió entonces la tarea de contribuir para la organización técnica de aquellas formas de actuación social”. (op.cit:12). Señalan que las exigencias del desarrollo mundial imponen al Servicio Social, especialmente en las regiones subdesarrolladas, el desempeño de nuevas funciones y niveles de actuación: la Política Social, el planeamiento y la Administración de Servicios Sociales, “que implica promover y participar de

investigaciones operativas, elaborar el micro-planeamiento, implementar, administrar y evaluar programas de SS, llevar a los usuarios a participar en la programación de esos servicios. En cuanto a la Utilización de la Administración en Servicio Social el Documento señala que si bien la administración no es un proceso específico del Servicio Social, el Trabajador Social en el ejercicio de su profesión desempeña funciones administrativas cuando ocupa cargo directivo y de coordinación de equipos en la administración de programas; colabora a nivel de formulación de decisiones administrativas; participa en la formulación de la política de acción”.(op.cit: 30) y sigue “Por lo tanto, cabe “exigir” estudios y conceptualización de un campo de la administración volcado o referido específicamente a la problemática propia del Servicio Social.”(op.cit:30.). En consecuencia “La “Administración en Servicio Social” constituiría una especialización, como ya existe, por ejemplo, en términos de Administración Hospitalaria y Administración Escolar”.(op.cit.30).

Participación ciudadana en el Estado de Bienestar

Como señala Luis Aguilar (1999) la respuesta del Estado de Bienestar a la cuestión social consistió en satisfacer con bienes, servicios y oportunidades, las carencias y necesidades de personas y grupos, relacionadas todas ellas con las condiciones de subsistencia, bienestar, seguridad y dignidad de sus vidas. El Estado, actor protagónico y monopolizador de la Política Social, se hacía cargo enteramente de la asistencia, compensación, desarrollo y seguridad sociales.

En los primeros años del periodo considerado, el desarrollo de las políticas sociales se relacionó con la ampliación de la seguridad social, ligada a la categoría ocupacional de los trabajadores y a la universalización de la atención de la salud. La población no trabajadora, los grupos de mayor pobreza, se incluyeron desde las políticas de asistencia social entendidas como derechos sociales, aunque de corte asistencial.

Justamente, ese carácter material y concreto de la solución de la problemática social que se traduce en la provisión efectiva de bienes, servicios y oportunidades, obliga a la acción gubernamental a ser materialmente productiva y eficaz, a tener resultados tangibles y corpóreos y a actuar, por ende, según la lógica técnica que asegura la eficacia de la producción de bienes y la prestación de servicios. La solución del problema se realiza y modela por resultados de beneficio material directo, tales como vivienda, salud, infraestructura básica, educación, alimentación, empleo.

Por ello incorpora la lógica científica y tecnológica, cuyas normas técnicas son indispensables para producir bienes y proveer los servicios materiales que requieren grupos particulares. Se necesita trabajo experto y eficaz, basado en una lógica técnica y administrativa para que las políticas tengan eficiencia real, produzca bienes y servicios materiales y tenga rendimientos tangibles. Es decir “Una agencia o servicio de bienestar social debe ocupar, por su propia razón de ser, una posición de estrategia singular para administrar los cambios, de acuerdo a la política social y económica imperantes”.

Desde esta concepción, el trabajador social se concibe de acuerdo a la manera de articular demanda y recurso de manera mecánica (Rozas 1994) y lineal. Su

función consiste en convertir una pauta, una decisión, en un objetivo cumplido. Así, el profesional no cuestiona los objetivos de la política; por el contrario, se orienta de forma predominante a la aplicación de las Políticas Sociales definidas por el Estado y que se expresan en esta función orientada a administrar la prestación de los servicios, contribuyendo a garantizar el logro de los objetivos previstos. Esto implica que el Trabajador Social debe capacitarse para la organización de los servicios sociales y la coordinación de los recursos humanos. En este esquema, la toma de decisiones está centralizada en quienes planifican, y los técnicos son quienes definen los aspectos problemáticos sin la participación de los involucrados.

En esta perspectiva lineal, el ciudadano, sujeto de derechos sociales y destinatario de las Políticas Sociales, es por definición, el destinatario y objeto de la acción de la administrativa pública; el ciudadano es receptor de bienes y servicios, no actor.

Durante la etapa desarrollista, la intervención en las comunidades, refiere a una mirada integral en el proceso de satisfacción de necesidades en donde la participación activa de la población constituye un requerimiento facilitador del proceso de modernización que implica componentes no solo materiales sino del orden psico social y cultural. La participación de los destinatarios de los servicios, se despliega especialmente a nivel de procesos de adaptación, incorporación a grupos sociales y actividades en ámbitos comunitarios. La participación se concibe, entonces, en términos de lograr el incremento de la integración social, a través de un proceso de adaptación que conduzca a la cooperación para el logro de los objetivos del desarrollo.

Estado neoliberal y gerencia social

El equilibrio logrado por el estado de Bienestar durante todo el periodo como mediador entre capital y trabajo y su legitimación a partir de una política social amplia y universal muestra sus límites ante los conflictos sociales y políticos que culminaron con el golpe de estado en 1976.

El modelo del Estado neoliberal predominante en América Latina y en Argentina a partir de 1976, según Rozas (2001), marca un quiebre en los años 80 y alcanza plena manifestación en la década de 1990, y tuvo como principal consecuencia el crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Los procesos de reforma del Estado implicaron la restricción de la intervención social del mismo, lo que llevó a la redefinición y establecimiento de nuevas relaciones entre Estado y Sociedad Civil. En donde.... “La alianza posible desde el modelo neoliberal estaría en buscar formas eficientes, eficaces, desde el Estado mismo, frente a las necesidades sociales y desde la Sociedad Civil, en la búsqueda de alternativas eficientes y eficaces a través de las políticas del Estado y las propias alternativas comunitarias e institucionales” (op.cit..46).

Son interesantes las reflexiones de Silvia Fernández Soto (op.cit:101) respecto a las ideas hegemónicas que caracterizaron el periodo del Estado Neoliberal. En el mismo se define un régimen “liberal asistencial” desestructurador de los derechos sociales históricamente conquistados y habilitador de una estrategia asistencial_ caritativa, individualizante de la atención de la cuestión social, junto con los

procesos de disciplinamiento de la clase trabajadora (desocupación, subocupación, flexibilización, precarización, disminución de salarios) se fragiliza y se desarma la red de seguridad social asociado a la condición de trabajador asalariado. El estado traslada la responsabilidad a las organizaciones de la sociedad civil para la resolución de los problemas que expresa la cuestión social. Las políticas se orientan a atender al más necesitado implicando una forma selectiva de “atención social” los destinatarios son los pobres y carentes que deben acreditar su condición.

En el artículo “Trabajo Social: Redefiniciones en la Perspectiva de la Gestión Social” escrito por Juan Contreras Sepúlveda, Trabajador Social chileno y Coordinador Académico del CELATS el autor “...plantea las exigencias de un nuevo Trabajo Social basado en una lógica que articule con mayor precisión, en términos metodológicos y teóricos, la relación Estado – Sociedad Civil, en cuya dinámica la profesión adquiere sentido y expresión orgánica.” Y continúa “...tal reducción ha significado, también, una ampliación de la Sociedad Civil...Es en este sentido que se plantea la posibilidad de desarrollar propuestas y mecanismos de intervención social que, con mayor énfasis en los parámetros de eficacia, puedan contribuir a la constitución de espacios adecuados para la formulación y ejecución de un nuevo tipo de Política Social” (1993:29) (Revista Acción Crítica, Nro.3 CELATS-ALAETS)

Las transformaciones derivadas de la ampliación del espacio de las OSC y las restricciones del Estado, “...implican esfuerzos... de articulación entre lo civil y el Estado para redimensionar las instituciones sociales, públicas y privadas...definir Políticas Sociales de forma clara y viable, con una administración que privilegie la adopción de una mentalidad gerencial.”

La Gerencia Social en el Trabajo Social

En el Trabajo Social Latinoamericano y argentino, varios eventos académicos y profesionales abordaron la temática de la gerencia social como nuevo horizonte para la intervención profesional flexible y eficaz en los tiempos de cambio. Marcaron de esta manera un clima de discusión durante los años 80 y 90 en la reflexión disciplinaria. Sobre los fundamentos de los estudios de la Gerencia social escribe María Victoria Muñoz (1993) quien propone “...la revisión del paradigma que ha guiado la prestación de servicios sociales” durante la vigencia del Estado de Bienestar “...En este sentido, una nueva racionalidad se impone a la administración del Bienestar Social”. (op.cit:42). La propuesta parte de dos puntos: 1) La gerencia del Bienestar Social plantea la necesidad de desarrollar una mentalidad empresarial. Esto permite responder a una nueva racionalidad donde los criterios de calidad, eficiencia, eficacia y responsabilidad social, no son únicamente criterios productivos, sino también criterios éticos y de compromiso social. 2) La Gerencia del BS plantea la necesidad de analizar la naturaleza del servicio, la definición de quién es el usuario, qué papel juega en la producción del servicio y en el establecimiento de un sistema de Bienestar Social.” (op.cit.: 42-43) La crítica al Estado benefactor en relación al carácter paternalista y su contrapartida de la generación de programas que generan dependencia y sentimiento de “ayuda” plantea la necesidad de superar el asistencialismo y las

actividades de control y de poder centralizadas. Para ello, el Estado debe propiciar la iniciativa privada y posicionar al beneficiario a nivel de actor generador de su propio desarrollo (op.cit.: 48)

Desde la visión gerencial: "...Los Servicios Sociales son productos...mercancías"... "Los usuarios o beneficiarios: son clientes – actores-productores del servicio"... "La institución es un facilitador, un orientador en la construcción del servicio".

"Esto se constituye en una unidad, en un sistema que se gerencia, no simplemente se administra". (op.cit.:48)

"...El usuario no es un "peticionario", es un cliente; como tal, es productor del servicio, es actor y agente en el proceso de producción del servicio". (op.cit.:49)

"...La díada usuario- servicio es una construcción que se da en el acto mismo en que se ofrece el servicio". (op.cit.:49)

"...Implica lo anterior una relación diferente a la establecida que se enmarca en una concepción filosófica del servicio, lo que antes era "ayuda", y la de usuario, lo que antes era "beneficiario". (op.cit: 49)

Para concluir que "...El Bienestar Social debe acudir a la teoría de la Gerencia de Servicios; ello definirá su eficiencia y eficacia, y aún más allá, estos indicadores determinarán la productividad y responsabilidad social de aspectos aún no definidos claramente en la actual administración del Servicio Social".

"La sociedad hoy exige pasar de una administración del BS a una gerencia del BS". (op.cit.:52)

Desde Contrera Sepulveda (op.cit.)..... la profesión debe realizar un esfuerzo para "articularse...a una perspectiva que nos vincule a un enfoque y tratamiento más pragmático y eficiente de las distintas problemáticas sociales" (op.cit.: 30).Esto se traduce con la necesidad de situar el Trabajo Social en el ámbito de la Gerencia Social" (op.cit.:35).

"...el Trabajo Social debe plantearse como meta el fortalecimiento y la capacidad de autonomía del tejido social.....un tipo o estilo de actuación de corte gerencial adaptativo, abierto y flexible a los requerimientos de modelos de gestión descentralizados". (op.cit: 37)

Y finaliza : "La propuesta es, entonces, formar y capacitar trabajadores sociales en la perspectiva de intervenir en el ámbito de las Políticas Sociales con una significativa capacidad de convocatoria, pragmatismo ideológico y habilidad gerencial ,a lo que debemos agregar capacidad para estimular las potencialidades organizativas de los sectores más vulnerables de la población, así como una apertura de innovación para responder a los desafíos que representan la década del 90 y los inicios del siglo XXI". (op.cit.:39).

Este traspaso de sentido desde la Administración de Servicios a la oferta de productos, concibe al destinatario de las Políticas sociales como un individuo o grupo que ostenta una posición de simetría frente a los interlocutores del Estado. En este sentido, a través de su carácter de actor autónomo puede resolver los problemas relacionados con la satisfacción de sus necesidades, lo que supone la capacidad de negociar y obtener el producto demandado.

De esta manera, la articulación Estado mínimo y sociedad agente, implica la despolitización de la atención social, en donde el foco no está puesto en la

distribución de bienes y servicios o en la distribución de poder sino en la autonomía y la eficiencia de las soluciones propuestas.

En un marco de asimetrías, crecimiento de la pobreza, del desempleo y precarización de las condiciones de vida, el destinatario de las políticas ve empequeñecido su ámbito de actuación a nivel de las instancias contempladas en los componentes de las políticas. Se atribuye a los sujetos una capacidad intrínseca para actuar con la racionalidad estratégica y en las reglas del mercado, que no siempre está en condiciones de desarrollar.

Esta concepción choca con los conflictos sociales que toman fuerza en este periodo y que culmina con el estallido social del año 2001, en donde queda claro que la atención de la pobreza por medio de las Políticas Públicas, no se soluciona desde propuestas gerenciales y da lugar a una recuperación de la reflexión acerca de las Políticas Sociales en los nuevos escenarios planteados.

Perspectivas actuales: De la Gerencia a la Gestión de Políticas y Programas Sociales

Los escenarios actuales resignifican la idea misma de democracia basada en un enfoque de ampliación de derechos ciudadanos y la búsqueda de mayores niveles de inclusión social y equidad. En estos nuevos escenarios se amplía el espacio público en los que se expresan capacidades decisorias ligadas a los nuevos modos de entender las relaciones entre Estado y ciudadanía. Estas relaciones entre el Estado y las OSC no son lineales, por el contrario se presentan complejas y dinámicas, y conforman un espacio atravesado por tensiones y conflictos. Así, los términos de esa relación son variables y dependen de diversos factores tales como los niveles de confianza, la institucionalidad vigente, etc. Por ello, esta complejidad de las relaciones se configura como un campo de tensiones que por momentos se expresa como una tendencia convergente que posibilita la creación de espacios comunes, la búsqueda de consenso y objetivos compartidos, y, en otros momentos se expresan como tendencias divergentes en la que se aprecian actores, ideas y prácticas que aparecen como antagónicas. (Burity (2006) citado por Torcigliani, Isaia y otros (2008).

Estos nuevos escenarios, son un resultado de las acciones de movilización defensivas ante el deterioro y retroceso que el modelo del Estado neoliberal produjo en las condiciones de vida de amplias mayorías de la población. Fuertes conflictos sociales impulsaron las transformaciones de las que fue objeto el Estado, la Política Social del mismo y han dado lugar de privilegio a la Gestión Social ingresara en la agenda desde los fines de los 90. En relación a la gestión social un eje central de discusión está orientado por el debate respecto de las condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el efectivo ejercicio de los derechos sociales.

Frente a estos nuevos modos de relacionamiento y las nuevas demandas de inclusión y equidad, cobra fuerza la necesidad de considerar los procesos de involucramiento de la ciudadanía en el centro del proceso de implementación de las Políticas Públicas. En este sentido, el concepto de Participación Ciudadana deviene fundamental. La arena de la gestión, conflictiva y atravesada por lógicas diversas, exige por parte del Trabajo Social, una reinterpretación de la temática

de la participación. Que parta de la consideración de que el propio proceso participativo es dinámico, interminable, no lineal, complejo y lleno de tensiones y disrupciones, en permanente construcción, y que contiene experiencias que no se agotan y en donde los actores disputan el sentido de la participación.

Si los procesos de gestión se construyen a partir del interjuego entre los distintos actores, es necesario tener en cuenta el acceso diferenciado a la información, los recursos institucionales, los espacios de deliberación y negociación en los cuales se disputa la orientación de la política, el uso de los recursos, la evaluación del proceso. En este sentido, es importante remarcar que la gestión es más que la aplicación de políticas; contiene la disputa por la efectiva orientación del resultado por parte de los interesados.

Lo anterior nos llevaría a pensar, por tanto, que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado, no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la Sociedad Civil, cuando, de manera inversa, lo que se busca es recuperar la dimensión política de la gestión. Coincidiendo con Danani "Los discursos de los programas sociales que construyeron al sujeto beneficiario fracturaron la identidad participativa de los sectores populares. Cuando se pone el programa como ajeno a la trama social, se generan procesos de fragmentación. Sólo cuando la Política social se inserta en la trama existente, se pueden lograr conductas colaborativas y dar sustentabilidad a la acción colectiva.

Por el contrario es necesario resignificar el mismo concepto de actor, y concebirlo como "...una personalidad, una organización, o una agrupación humana, que en forma estable o transitoria tiene capacidad para acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en las situaciones. La situación es la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción." marcando así diferencias profundas con la idea de beneficiario y cliente planteadas anteriormente.

En el estado de Bienestar la Administración de Servicios Sociales asume un significado amplio respecto de las funciones del Servicio Social, que remite a una dimensión técnica; entendida como una destreza para asegurar el manejo eficiente y eficaz de los recursos destinados a los Programas Sociales a efectos de lograr las finalidades de la política definidas desde el gobierno. Por el contrario, la noción de gestión, si bien retiene la importancia de la dimensión técnica administrativa, otorga relevancia a la presencia de diferentes intereses involucrados en la implementación y distribución de los recursos; en la puja de poder para decidir la orientación específica de la acción social y a la articulación de actores del Estado y de la Sociedad Civil en el proceso de constitución de la demanda.

En consonancia con las reflexiones actuales acordamos con una noción de gestión como espacio que se constituye en una arena en donde las fuerzas sociales y políticas pugnan por llevar adelante sus intereses. Se tensiona entonces la demanda que se construye en torno a derechos vulnerados, con las modalidades que se proponen para su satisfacción, debido a que, frecuentemente, existe una distancia entre lo que se propone desde los ámbitos decisorios y la perspectiva de los actores.

En este marco de tensiones el Trabajo Social se propone potenciar a los grupos en su trama de relaciones, capacidades de negociación, de propuesta, de influencia sobre las acciones y decisiones sobre los programas y políticas que los abarcan. La gestión en el ámbito de la disciplina adquiere relevancia como instancia de legitimación de derechos sociales y de satisfacción de necesidades. De esta manera, la satisfacción de necesidades en clave de efectivización de derechos se asocia al ejercicio profesional del Trabajador social.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1999) Coordinación Social y Administración Pública. En Lechner, N.; Milán, R. y Valdés Ugalde, F. (coord.) (pag.123). México, Plaza y Valdés Edit.
- AnderEgg, E. Y Kruse, H. (1970) El Servicio Social: del paternalismo a la conciencia de cambio. Montevideo, Ediciones Guillaumet.
- Burity, J.A. (2006). Identidades colectivas en transición y la activación de una esfera pública no estatal. En Wanderley, C., Bandeira, D. y Melo, M. (orgs.). Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo. (pág. 73). Buenos Aires, CLACSO Libros.
- Catenazzi, A. y Chiara, M.M. (2009). La Participación en la Gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (orgs.). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. (pag.201). Buenos Aires, UNGS/Prometeo Libros.
- Calderaro de Del Pozo, Clelia (1966). Planificación, Organización y Administración de Agencias de Bienestar – Concepto y Metodología de la Administración en Servicio Social. Buenos Aires, Edit.ECRO, Cuadernos de Trabajo Social/2
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2009). Conceptualizando la Gestión Social. En Chiara, M. y Di Virgilio M.M (orgs). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. (pag.53). Buenos Aires, UNGS/ Prometeo Libros.
- Contreras Sepúlveda, Juan (1993) Redefiniciones en la perspectiva de la gestión social. Perú, ALAETS –CELATS, Revista Acción Crítica, 33. (pág. 29).
- Danani, Claudia (comp.): “Políticas Sociales y Economías Sociales”. Colección Lecturas sobre Economía Social”. UNGS – Edit. Altamira, 2004 - Bs.As.
- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Introducción: Para ampliar el canon democrático. En: de Sousa Santos (coord.) Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. (pag.35) México, Fondo de Cultura Económica.
- Documento de Araxà. (1968). Buenos Aires, Revista Hoy en el Servicio Social (13/14), – Edit. ECRO
- Documento de Teresopolis: Metodología del Servicio Social (1971). Buenos Aires, Edit. Humanitas.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio- estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. México, Revista Andamios ,5 (10).
- Fernández Soto, Ma. Silvia (2004) Implicancias de la Cuestión Social en la Intervención Profesional. Argentina, Rev. Escenarios, UNLP .Año 4- Nro.8

Muñoz, María V. (1993) Fundamentos de los estudios de la gerencia social. Perú, ALAETS -CELATS Revista Acción Crítica, 33 – (pàg.41)
Plan de Estudios 2004 .Licenciatura en Trabajo Social- Escuela de Trabajo Social-UNC. Disponible en: www.ets.unc.edu.ar
Rozas, Margarita. (2001): La intervención Profesional en relación con la Cuestión Social. El caso del Trabajo Social. Ed Espacio. Buenos Aires.
Torcigliani, I.; Isaia, M; Chacarelli, E y Godagnone. M. (2008) La relación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil . Un campo complejo y dinámico. Ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Políticas Sociales. Santa Fe, Argentina.