

INTERVENCION, CUESTION SOCIAL Y POLITICAS

SOCIALES

Margarita Rozas Pagaza ¹

Agradezco a los organizadores de este importante congreso el haberme invitado a compartir con los colegas, muchos de ellos amigos conocidos, ya sea durante mi pasaje por Honduras o, en mi trabajo realizado desde el CELATS. Decía compartir algunas reflexiones que finalizando este siglo adquieren un significado relevante porque el agravamiento de la cuestión social nos interpela y nos tensiona con los marcos teóricos de referencia, y al mismo tiempo nuestra mirada está dirigida al carácter de las decisiones que están siendo canalizadas en materia de política social en el marco del nuevo modelo neoliberal, ello marca las coordenadas por las que la intervención profesional emerge.

Por ello la exposición pasa no sólo por analizar la política social como aquel instrumento orientado a resolver las desigualdades sociales generadas en el ámbito de la esfera económica, este carácter subalterno de la política social no ha tenido los efectos esperados en materia social. Por ello el debate actual pasa por renovar nuestra comprensión sobre la política social como la definición estratégica de todo desarrollo y en ese sentido como estructurador de ciudadanía y de derechos sociales, esta definición implica un posicionamiento teórico diferente de la comprensión tradicional de las políticas sociales. asimismo implica preguntarse por la direccionalidad que está tomando la actual cuestión social, así como por los desafíos que ello implica en materia de la intervención

¹Boletín Electrónico Surá # 42
Enero 2000

profesional, dado el vínculo histórico entre cuestión social, política social e intervención profesional

La pregunta central que guiará nuestra exposición está relacionada a la direccionalidad de este vínculo en tanto viabilidad de esta relación en el contexto del Modelo Neoliberal.

Para intentar alguna respuesta a esta pregunta partimos de algunas premisas que orientarán el desarrollo de la ponencia.

1. No se puede analizar el actual desarrollo de las políticas sociales sin tener como punto de referencia la comprensión que significó el cambio de la estrategia económica que se instauró en América Latina a partir del consenso de Washington que consistió en la estrategia planteada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional orientada al mercado, considerándose dicha opción como válida para el desarrollo económico del siglo XXI. El debate sobre este nuevo modelo de desarrollo está generando muchos interrogantes sobre todo a partir de la complejización de la cuestión social en los últimos años así como sobre sus resultados inmediatos.

2.El cambio de modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y en la importancia que adquirió la intervención social del Estado, así como la idea del Estado Céntrico (Cavarozzi) generó un cambio en los patrones de reconocimiento con orientación al mercado y la configuración de un Estado mínimo con un impacto significativo en la direccionalidad que tomó las políticas sociales.

3. En este contexto la relación entre cuestión social, las políticas sociales e intervención profesional en Trabajo Social es una relación absolutamente necesaria, pero ello no quiere decir que es una relación mecánica, es por el contrario una relación que está atravesada por un conjunto de mediaciones que

han creado las condiciones de la configuración socio histórica de la disciplina y particularmente de la intervención profesional.

La forma particular que adquiere dicha relación está constituida por el desarrollo de las políticas sociales como espacios de respuesta de la acción social del Estado.

Dicha acción social se estructura a partir de la aparición de la cuestión social. En esta dirección quizá es importante repensar la intervención profesional como un campo problemático que expresa la complejidad de las manifestaciones de la cuestión social.

Respecto al primer punto. El Consenso de Washington

1. Efectivamente el consenso de Washington (Williams 1990) se fue generando sobre todo a partir del crecimiento de la deuda externa y de la crisis de los años 80, considerada ésta como la “década perdida”, debido al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que se inicia por lo menos para la Argentina en los años 30 hasta los años 70, momento en que se explicita dicho proceso de agotamiento, al mismo tiempo que se va gestando un modelo de crecimiento con énfasis en el mercado.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones según el informe de la CEPAL y el análisis realizado por los especialistas se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) La pérdida de dinamismo de la economía que se refleja en la falta de adecuación de la producción a la nueva demanda del mercado internacional, asimismo la transformación que se generó a nivel de la demanda de los productos en relación al nuevo perfil de preferencias de los consumidores y los tipos de producción que deberían implementarse para competir.
- b) El creciente déficit fiscal y los procesos inflacionarios como consecuencia del servicio de la deuda externa que tuvo como consecuencia la crisis de las finanzas del sector público y la balanza de pagos. Las políticas se tornaron

insostenibles debido a la fuerte dependencia en el financiamiento externo, en cuanto aumentaba el volumen de la deuda y por otro lado el crecimiento de las exportaciones seguía bajo o negativa. La crisis de la deuda se explicita a partir del aumento de las tasas de interés combinado con el deterioro del intercambio que llevó a su culminación con la crisis Mexicana de 1982, Francés Stewart (Pág. 35).

El carácter regresivo de las políticas redistributivas generadas por la falta de una política impositiva, la falta de una política de reestructuración tributaria, perjudicó a los sectores más desprotegidos, creció el desempleo y el subempleo, en parte debido al gran desigualdad generada en la propiedad de la tierra. Asimismo desigualdades en el sector urbano entre los empleados del sector formal e informal.

Sin embargo es necesario recordar que el conjunto de políticas centradas en el Estado tuvieron algún éxito parcial por ejemplo el BIP tuvo un crecimiento del 6% anual para la región entre 1965 y 1980, con un crecimiento industrial a la misma tasa y un crecimiento 3,3, en el sector agrícola que superaba el crecimiento de la población, del mismo modo en materia de políticas sociales el gasto social había favorecido la salud y la educación, permitiendo la movilidad ascendente de los sectores más desfavorecidos. Sin embargo por todo lo que venimos explicando el quiebre de ese proceso va dar paso a un conjunto de medidas que reorientan la direccionalidad de la economía.

Efectivamente todos estos factores generaron un profundo cambio en la orientación de la economía siendo la misma orientada desde los países del norte, y que iniciaba la implementación de las llamadas políticas de ajuste estructural. Para ello se planteaba al igual que Tacher y Reagan la retirada del estado de cualquier área en la cual hubiera desempeñando un papel activo en la asignación de recursos (subsidios, aranceles diferenciados, impuestos etc.) asimismo se debían eliminar las restricciones sobre el sector privado, en definitiva de lo que se trataba era de hacer eficiente la economía. Esta filosofía es la que

dio origen al consenso de Washington que implementó un conjunto de medidas para la región en el marco de llamado modelo neoliberal que todos conocemos.

Las medidas que se llevaron a cabo a partir del consenso de W. Son:

- Disciplina fiscal, apertura comercial sin restricciones, apertura financiera, reforma fiscal, prioridades del gasto público referidas a la rentabilidad pública, inversión extranjera directa y derecho de propiedad. Estas medidas según Stewart, significó en primer lugar reducir el papel del Estado en la economía y un papel mayor para el mercado. Disminuir el poder del Estado por medio de las privatizaciones, la desregulación, abolición de subsidios, la determinación competitiva de tasas de interés. En segundo lugar significó la eliminación de la protección a los productores locales. Como vemos ninguna de las dos medidas estaban destinadas a resolver la pobreza creciente, el desempleo y el deterioro de la clase media. Y en este aspecto entramos al segundo punto de la ponencia respecto a la cuestión social y las políticas sociales

Punto dos de la ponencia política social y cuestión social

Mientras el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial orientaban el desarrollo de estas medidas junto con los técnicos formados para este fin, la cuestión social emergía con toda su fuerza. Las ideas fuerza que orientaron la política social en este contexto estaba en relación a la focalización, descentralización y privatización los cuales son considerados instrumentos que generarían un impacto sobre la institucionalidad social.

Isuani dice al respecto “ que la privatización ha sido presentada como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita irracionalidades en el uso de recursos al los que induce la gratitud de ciertos servicios públicos y aumenta la progresividad del gasto público al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios no proporcionales (mayores a la contribución que realizan para financiarlo (...)) la descentralización está concebida al igual que la privatización como una herramienta que permite aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto en este caso al acercar problemas y gestión . Se parte entonces de cuestionar

por gigantesco, burocratizados e ineficiente los sistemas de prestaciones administrativos por los gobiernos nacionales y que tendieron a consolidarse en el campo educativo o sanitario en varios países a partir de la segunda postguerra. La facilitación surge de que el gasto social del Estado no llega, salvo a ínfima proporción a los sectores más pobres, en consecuencia se plantea que es necesario re direccionar este gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza. Quizá la mayor expresión de intentos de focalización en materia de programas sociales sea la proliferación en los últimos tiempos de lo denominado fondos de emergencia de desarrollo o de inversión social “.

La forma como se ha instrumentado estas ideas-fuerza (Repetto) en relación a las principales políticas sociales, varía de país en país. Sin embargo hay un rasgo común respecto a la influencia de las decisiones políticas en lo social, por lo que observamos como dice Repetto “...que los gobiernos latinoamericanos se abocaron de lleno a avanzar en reformas económicas, la agenda en materia de política social durante gran parte del ajuste fue conformada bajo la influencia de los organismos multilaterales de crédito en tanto la clase política no colocó el tema social dentro de sus prioridades, a la par que los empresarios y sindicatos sólo dinamizaron sus recursos en función de intereses particulares” (Pág.15).

Por otro lado, en este contexto se suma la ausencia de actores progresistas con posibilidad de imponer visiones diferentes a la política social. Por ello la política social diseñada desde los organismos internacionales durante la década de los ochenta y parte de los noventa ha sido direccionada a resolver los problemas más agudos, debido a que la política neoliberal considera que la política macroeconómica no debe utilizarse con fines sociales. Esta direccionalidad sigue marcando la dinámica de lo social en nuestros países cuya tendencia no resuelve el carácter inequitativo de distribución de la riqueza como en la calidad del empleo. Mientras este dilema no esté resuelto la cuestión social tiende a instalarse de manera irreversible.

En este contexto es necesario que reflexiones sobre la necesidad de luchar por la instauración de la ciudadanía social que va más allá de la instrumentación de las políticas sociales al margen de las decisiones fundamentales del desarrollo económico. El desafío justamente está en la necesidad de pensar la política social incorporada en las decisiones de carácter económico asimismo en la re significación de sus fines respecto a considerarlas como la vía de desarrollo de los derechos sociales y la ciudadanía social.

Nos interesa marcar la relación entre ciudadanía y derechos sociales. Tomás Marshall reflexiona sobre la ciudadanía marcando tres componentes: La ciudadanía civil que atribuye al individuo una serie de derechos como al de la propiedad, pensamiento libertad, igualdad ante la justicia, etc. , este proceso se consolidó durante el siglo XVIII, desde este punto de vista la ciudadanía era considerada un estatus social que atribuye derechos y deberes. En segundo lugar la ciudadanía política que se desarrolla en el siglo XIX y consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político en el derecho a elegir y ser elegido y en tercer lugar la ciudadanía social que se desarrolla durante el siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud de habitación etc., según Bustelo y Minujin, lo que distingue a estos “tres componentes es su tensión con la igualdad, porque la estratificación social se contrapone justamente con la lógica del mercado y con una forma de funcionamiento del capitalismo. POR EELLO LA PREEGUNTA CENTRAL CÓMO SE RESUELVE ESTA TENSION cuando la base de dicha tensión se genera en el corazón mismo del capitalismo, la único vía es mejorando los ingresos y la calidad de vida por ello la direccionalidad de las políticas sociales debe estar en función de sus principios y no sólo en la forma de gestionarlas.” (Pág.75)

En esa perspectiva los “derechos sociales son habilitaciones para el ejercicio, desarrollo de capacidades y por lo tanto abiertos a la posibilidad de sus conquistas. Bustelo dice que los derechos sociales no son dádivas a súbditos y presuponen la constitución de actores que ganen el espacio político y que posibiliten su implementación efectiva. Para Marshall existe una especie d e

guerra entre el principio de igualdad que deviene de la expansión de la ciudadanía y la desigualdad que surge de las relaciones de producción capitalista” (Pág.78). Es necesario desarrollar los tres niveles de derechos lo civiles, los políticos que garanticen la lucha de los derechos sociales.

Intervención, cuestión social y Políticas sociales

Hasta ahora he intentado de relacionar Tres aspectos cuestión social, política social e intervención profesional en mi exposición, ahora puntualizaré algunos reflexiones en una especie de síntesis de lo que venimos desarrollando a lo largo de la ponencia..

- Instaurado el capitalismo como sistema durante el proceso de industrialización y urbanización, aparece como parte de la "cuestión social" la marginalidad social. Dicho hecho social es considerado transitorio, en tanto el progreso indiscutible de la sociedad moderna alcanzaría a estos sectores sociales en la búsqueda de bienestar social. En este contexto el "campo problemático" en la intervención profesional en relación a la "cuestión social" pasa por garantizar la integración del individuo a la sociedad a través del llamado "caso social". Dichos individuos estaban en la esfera de la marginalidad esperando su integración en el proceso productivo. La explicación de "lo social" en Trabajo Social, en esta etapa partía de valores religiosos que estaban estrechamente relacionados con el origen de la asistencia organizada, y cuando ésta pasa ha ser profesionalizada dichos valores persisten. La misma daría lugar a que, en el plano operativo, aparezca con fuerza el carácter pragmático y empirista de la profesión. En esta perspectiva la función principal de la intervención se definía por la integración del individuo en tanto se entendía que dicha integración aparecía como conflicto social.

Por lo tanto, la construcción del "campo problemático" en Trabajo Social se estructura en relación a estas disfunciones generadas en el marco del proceso de industrialización con una gran influencia en su proceso de argumentación por la teoría de Parsons fundamentalmente en el Trabajo Social norteamericano.

En la etapa de constitución del Estado de Bienestar, la "cuestión social" es canalizada como una etapa de relación funcional entre trabajo-capital y protección social, dicha situación posibilitó un gran pacto social que sustentó el desarrollo del capitalismo después de la crisis de 1929. En este contexto la intervención profesional desarrolla su "campo problemático" reproduciendo esta relación funcional. Dicha intervención transita entre las posibilidades y limitaciones que este proceso le permite para encarar la relación demanda-recuso. La argumentación de dicho "campo problemático" está dado fundamentalmente por las preocupaciones de orden práctico y valorativo, situación que se reproduce con algunas rupturas respecto a los orígenes de carácter conservador de la disciplina.

Uno de los componentes de dicho "campo problemático", en ambas etapas está impregnada de una identidad atribuida. la misma se estructura a partir de una racionalidad institucional, que direcciona las funciones del profesional en el tratamiento de la "cuestión social". A nivel de la formación profesional el eje pasa por perfilar mejor la perspectiva del procedimiento en el tratamiento de la "cuestión social" fundamentalmente en su perspectiva metodológica, hay tendencia profesionalizante y alcanza su máxima expresión en los años 60 con la incorporación de la planificación como metodología de intervención.

Respecto a la construcción de "campo problemático" en relación a la actual "cuestión social", sostenemos que dicha "cuestión social" se genera en las transformaciones ocurridas a nivel de la relación del trabajo y la protección social. Dichas transformaciones han desestructurado el modelo anterior sobre la cual se desarrolló una forma de concebir lo social y articular un "campo problemático" en función de una identidad atribuida desde dicho modelo.

Consideramos que este proceso de quiebre que estamos viviendo nos lleva a repensar la naturaleza de lo social a partir de la construcción de un nuevo pacto social que articule coherentemente equidad, solidaridad y un lugar de ciudadanía.

Para ello, es importante un posicionamiento ético-político que dirija la intervención profesional repensando los niveles de participación en lo público. Asimismo poner en movimiento una conciencia que aprisionada por el "mito de la sociedad bloqueada" (como dice Rosanvallon), sea desbloqueada aún en la desesperanza y la hegemonía de las ideas conservadoras que de manera sutil siguen existiendo y que son reproducidas en el plano de la intervención profesional.

Frente a los nuevos perfiles de la actual "cuestión social" consideramos que es importante pensar el "campo problemático" como expresión de ruptura de las formas de pensar y enfrentar la vieja "cuestión social", pero a su vez, significa un desafío encaminar la comprensión del "campo problemático" como la construcción de una nueva forma de búsqueda de equidad y protección social en la cual el sujeto aprenda a vivir, aún en la precariedad y la provisoriedad que la situación actual impone.

Para pensar el "campo problemático" en esa perspectiva es importante repensar el lugar de lo "social" como la reconstrucción de los fragmentos que quedan de solidaridad y residuos de emancipación. Al mismo tiempo comprender la diversidad de lógicas, sentidos y significaciones que los sujetos estén desarrollando en su vida cotidiana respecto a sus necesidades. Por ello, la experiencia social de los sujetos está atravesada por la velocidad de los cambios tecnológicos en la comunicación, la cultura y el trabajo, pero al mismo tiempo sometido a procesos de exclusión y desigualdades que marcan diferencias casi insalvables con los pocos incluidos en la sociedad contemporánea.

En esta perspectiva la subjetividad es otra dimensión importante a tener en cuenta en la intervención profesional. Ello porque la significación que los sujetos le dan a su situación actual, marca para el Trabajador Social un camino importante a recorrer y develar, al mismo tiempo que implica el reconocimiento de la estructuración de nuevas formas de enfrentamiento de esta "cuestión social".

En esta dirección la intervención pensada como "campo problemático" está generando las bases de una identidad diferenciada de aquella nacida en la "vieja cuestión social" ello exige al nuevo profesional competencia teórica para poder

analizar las implicancias de la actual " cuestión social". Asimismo una perspectiva metodológica que va más allá de lo operativo y una postura ético-política que reoriente la intervención como producto de una práctica social y no como modelo instrumental.

Consideramos por ello, que el "campo problemático" para el Trabajo Social es la explicitación argumentada de los nexos más significativos que se entrecruzan en la llamada "cuestión social" de hoy, particularmente en la forma cómo interactúan, se intercomunican y se significan la relación problematizada entre sujeto-necesidad". En esta perspectiva la intervención profesional y las identidades son dos dimensiones que deben ser analizadas.

En el debate del Trabajo Social en relación a al cuestión social , las políticas sociales y la intervención como campo problemático, podemos a manera de hipótesis considerar la existencia de tres tendencias, al menos para el caso Argentino.

1. Aquellos profesionales que consideran que enfrentar la "Cuestión social" pasa fundamentalmente por la construcción de modelos de gestión social de nivel técnico operativo que se articulan fundamentalmente a las transformaciones actuales de las políticas sociales. A nuestro juicio es una forma de de seguir pensando las políticas sociales como un problema de producto de las formas de gestión social y de alguna una forma de aggiornamento respecto a las posturas tecnocráticas que en la década de los 60 tuvo gran importancia para la profesión. Para esta perspectiva la construcción del "campo problemático" en Trabajo Social se desarrolla en la perspectiva de reproducción de una nueva funcionalidad entre la instrumentación de las políticas sociales (focalización, privatización y descentralización) y la multiplicidad de demandas sociales complejizadas por la cuestión social actual

2. Aquellos que buscan la especificidad de la disciplina como soporte argumentativo de la intervención. La misma se fundamenta en que dicha especificidad permite focalizar de manera más específica el objeto de intervención, posibilitando una intervención profesional diferenciada de las otras disciplinas. Esta postura, al

parecer, se inscribe en el marco de vulnerabilidad de la disciplina. Porque la búsqueda de la especificidad transita por una mirada endógena que en sí misma resuelve mejor el enfrentamiento de la "cuestión social". En esta perspectiva el "campo problemático" se construye sobre la lectura de los derivados de la "vieja cuestión social", entendidas como problemas sociales dando lugar a la parcelación de la realidad para construir objetos de estudio igualmente fragmentados. Esta perspectiva analiza las políticas sociales solamente desde la institucionalidad del Estado y no como una relación de actores.

3. Una tercera postura, está relacionada con la necesidad de incorporar la teoría social en la argumentación de la intervención. Ello a través de la construcción de mediaciones que fundamenten la intervención como "campo problemático" que dé cuenta de la complejidad con la que se manifiesta la "actual cuestión social" en la vida de los sujetos. Por lo tanto, el "campo problemático" está dado por la construcción de mediaciones en vínculo con las nuevas condiciones de reproducción material, social y simbólica por las que atraviesan los sujetos sociales en su vida cotidiana. Dicha construcción implica recrear lecturas más argumentadas de la realidad particular de la intervención y de las políticas sociales como una estrategia de desarrollo de ciudadanía y derechos sociales. Desde esta perspectiva consideramos que es necesario y fundamental tener en la profesión competencia teórico-metodológica y ético-político en la relación con la "actual cuestión social".

BIBLIOGRAFÍA

Bustelo, Minujin (Editores) "todos entran", Unicef , Colección Cuadernos Santillan , Colombia 1998.

EZCURRA, A. "qué es el neoliberalismo: evolución y límites de un modelo excluyente", Lugar editorial, IDEAS. Buenos Aires 1999

-CASTEI, R. "La metamorfosis de la Cuestión Social", Ed. Paidos, Bs .As. 1997

-NETTO, P., "La crisis del socialismo y la ofensiva liberal", colección de questões da nossa época, Ed. Cortez, Brasil 1993

ISUANI, A. "Política Social y dinámica Política en América Latina, nuevas respuestas para viejos problemas", en Desarrollo Económico, Volumen 32 N0.125, Buenos Aires 1992

-IAMAMOTO, M., "Renovación y conservadurismo en Servicio Social", Ed. Cortez, Brasil, 1992.

REPETTO, F. Transformaciones de la Política Social y su impacto en la legitimidad: una perspectiva institucional. Mimeo, Buenos Aires, 1999

ROZAS PAGAZA, M., La cuestión social y el campo problemático en Trabajo Social, Art. en Revista Escenarios, N0.2. Buenos Aires 1998.

ROZAS PAGAZA, M. "Una perspectiva Teórica-metodológica en Trabajo Social, Ed. Espacio, Buenos Aires 1998.

STEWART, F., "La institucionalidad crónica del ajuste" en Bustelo Eduardo y Minujin. Alberto, (ed.) Todos Entran, Unicef / Santillana, Bogotá 1998.

SCHUARZER, J., "Implantación de un Modelo Económico, la experiencia argentina entre 1975 y el 200. A-Z Editora, Buenos Aires 1998.