

Desafíos actuales de la práctica en la relación directa con los sujetos sociales***Stella Mary Gracia (1)******María del Carmen García (2)*****I. Los sujetos, lo territorial, lo concreto**

La propuesta de reflexión que hacemos ocupa dos momentos. El primero aborda la práctica del Trabajo Social desde lo local y las experiencias de participación social o de cogestión de la cosa pública. El segundo, la relación de esta práctica profesional con los lineamientos de las políticas sociales dirigidas a la indigencia o extrema pobreza, con los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades (2).

Cabe mencionar que esta reflexión surge de nuestra práctica profesional actual de intervención en el ámbito público, en la Secretaría de Acción Social de la Nación de Paraguay, y de docencia en la Universidad Nacional de Asunción.

Es importante advertir que la tendencia de los programas sociales a repetir los modelos más clásicos de trabajo, propios del desarrollo y organización comunitaria, asume nuevos ropajes en la línea del llamado desarrollo territorial o local, entre otras denominaciones. La misma se expresa en la promoción y el acompañamiento de proyectos de asistencia y promoción social, conteniendo elementos de inclusión social y económica.

El rol de los Trabajadores Sociales operando en la relación Sociedad Civil- Estado, consiste en constituirse en el factor de ampliación y radicalización de la democracia, a través del desarrollo de acciones que convoquen a la participación responsable, en diversos niveles y ámbitos; como así también, en desarrollar abordajes para construir y resignificar el poder tendiente al ejercicio ciudadano, atendiendo que:

-El trabajo profesional privilegia los espacios locales como áreas de relación social, económica, política y cultural que requiere captura (metodológica/intelectual) de la realidad territorial específica.

-También la práctica desafía a abordar la construcción de nuevos imaginarios y prácticas concernientes a la categoría de “ciudadano”, de “sujeto social” o de “actores sociales”.

-El trabajo en la estructura del gobierno requiere observar los límites y las posibilidades en cuanto a las funciones políticas y técnicas incidiendo en ajustes al diseño de los proyectos y programas; los cuales no respetan cabalmente las singularidades de las personas ni de los territorios y, por tanto, no son democráticos.

La necesidad de procesar desde las prácticas, desde los conocimientos locales, una verdadera lógica del poder que afronte el reto de resignificar el ejercicio en los grupos y en las organizaciones sociales. *Este desafío es válido, tanto para el trabajo desde un cargo estatal, como para quienes trabajan en organizaciones de la Sociedad Civil: implica replantearse el enfoque y, básicamente, asumir la importancia de operar con sujetos sobre la relación de los mismos con el Estado.*

En tal sentido, reconocer y reordenar el planteo metodológico para adecuarlo al espacio local y singular definido integralmente, *es apenas una apuesta política cuyo debate debe sucederse en las idas y vueltas con las experiencias en los diversos ámbitos de la sociedad.*

El “territorio” es el espacio clave para el trabajo profesional, considerando que hay Trabajo Social en diversos espacios y enfocado de diferentes maneras.

La globalización de la economía y la mundialización de la cultura trajeron consigo lo que algunos llaman la desterritorialización del sentido de identidad y de pertenencia nacional. Las fronteras nacionales se diluyen para la economía y las auto-percepciones de los sujetos de la intervención del Trabajo Social se mezcla con una propuesta cultural que llega a través de la oferta comunicativa internacional, la cual “viaja” por Internet y por diversos medios de comunicación.

Estamos ante un fenómeno de mundialización de las culturas personales y, al mismo tiempo, se fortalecen y consolidan los espacios locales-cercanos como fuente de identidad y ámbito de acción. El territorio y lo “local”, con sus temas concretos, cotidianos y tangibles como la vivienda, la alimentación, la salud, las redes de solidaridad, entre otros; se renuevan como lugares de pertenencia e inserción. Esta idea de "territorio" no es, ciertamente, la más trabajada y privilegiada en por el Trabajo Social hoy.

Tradicionalmente, la organización y los partidos políticos o los “sectores” son los que han asumido roles de representación colectiva frente al Estado. La calidad de los sujetos en tanto trabajadores, estudiantes o campesinos, se caracteriza por una intervención basada en la reivindicación y sus instrumentos principales son la organización, el análisis de la coyuntura, la planificación participativa, la elaboración de plataformas y el ejercicio de distintas formas de presión.

Los “sectores” tienen validez como abordaje y organización social, pero existen nuevos nexos en el tejido social representados por la acción y la organización multisectorial, la cual privilegia los problemas concretos y cercanos que trascienden los reclamos sectoriales. Es allí donde hace falta *reconocer a lo local como referencia.*

El territorio es una red de relaciones y puede apoyar (o no) la construcción de nuevos actores o asociaciones de actores con capacidad para el cambio: nuevas formas de agrupación (alrededor de un tema concreto), no siempre estables, ni siempre estructuradas. En este momento de crisis generalizada, esto supone una experiencia novedosa de desarrollo de ideas a trabajar con los sectores populares. No se trata de reemplazar sujetos o áreas tradicionales del Trabajo Social, se trata de hacerlas consistentes, fortaleciendo los marcos epistemológicos referidos a la "cultura de lo cotidiano", al reconocimiento de lo concreto y de lo presente, de modo a orientar acciones hacia los grandes proyectos. A su vez, esto nos plantea propuestas profesionales de corto y mediano plazo, nos exige considerar áreas de trabajo y categorías específicas de lo concreto para relacionarlas con lo estructural. Se trata de reconocer lo cotidiano, de re-valorarlo e insertarlo en la proyección profesional.

La intervención en estos ámbitos obliga a aprender a escuchar, a elaborar un discurso inclusivo y respetuoso; nos compromete a producir abordajes que aclaren prioridades y materialicen el encuentro Estado-Sociedad Civil en la planificación (y en la consecuente priorización). Implica trabajar con un lenguaje de mayor concreción, debido a la importancia prioritaria de los problemas específicos.

Los diagnósticos a veces admiten redacciones que no traducen realidades concretas y diferenciadas. Entonces, este tipo de intervención también supone evitar la planificación "standard" o "promedio" o la planificación tecnocrática, la cual se aleja de la realidad y no genera participación autónoma.

El trabajo en "territorios" exige un enfoque "integral" del objeto y un abordaje interdisciplinario de la acción. A partir de un diagnóstico concreto, de un espacio geográficamente limitado, la acción del Gobierno puede aportar a la consecución de nuevos modelos organizativos y nuevos estilos de acción que transformen la típica relación de las organizaciones populares con el Estado —siempre apoyada exclusivamente en la presión y en la reivindicación—, para agregarle componentes de cogestión (en áreas determinadas) y de concreción viable.

Pactar desde el disenso, desde el conflicto, es una práctica necesaria en este campo. Algunos de los desafíos a los que podemos aportar estudiando las características del tejido social con que trabajamos son crear las condiciones, capacitar, proponer canales, instancias, modelos.

En este sentido, es necesario sistematizar las experiencias de modelos tales como las Mesa de Participación Ciudadana o las comisiones técnico – político –ciudadanas, los consejos vecinales y otros. Sobre todo es preciso rescatar los procesos de estructuración del poder de una manera diferente; hacer hablar las diseminaciones del Poder; transformar el Poder, si lo sugieren la lectura singular y las miradas colectivas.

El desafío es formarse para usar indicadores que permitan medir los productos cuantitativos y también los resultados sociales, es decir, cuantificar lo cualitativo.

El trabajo profesional desde un cargo de gobierno con responsabilidades políticas también es una opción política, así como la participación efectiva del ciudadano en la vida pública social.

Los insumos de nuestras prácticas en relación con los sujetos colectivos pueden jugar en el diseño de políticas sociales, en el desarrollo organizacional y en los planes de educación ciudadana, para construir un sistema de satisfactores resignificado en términos de disposición responsable y solidaria.

Cabe destacar que cada vez que alguien, persona o grupo, ejerce Poder significativamente, tiende a reproducir las formas y las actitudes que conoce. De esta manera el poder se asocia a mando, a status, etcétera; por ello es necesario reparar los daños que la sociedad sufrió al ser agredida y al agredir con este tipo de ejercicio del Poder. El saber es poder.

Para trabajar en este sentido, el profesional deberá incorporar en su acervo profesional elementos e instrumentos específicos o nuevos, referidos a los temas claves, que apuntan a la participación calificada y generan instancias de aprendizaje —el Planeamiento Estratégico, por ejemplo. Es decir que el profesional tendrá que trabajar sobre los distintos sujetos que aseguran que los canales e instancias institucionales tengan incidencia real sobre las Políticas Públicas.

La noción de ciudadanía se relaciona con las formas de intervención en el sistema político. Se requiere una conceptualización para la práctica que amplíe la esfera de los derechos, que incluya el derecho a la ciudad, el derecho al territorio, y sobre todo el derecho a decidir sobre ellos. Esto supone trabajar procesos en un nivel individual y en nivel colectivo.

II. Las políticas sociales, lo estructural, lo macro

El aumento de la pobreza y la desigualdad en América Latina durante las últimas décadas, nos muestra cuán equivocada fue la tesis de que los diversos impulsos multilaterales y acciones nacionales generarían crecimiento económico y al mismo tiempo desarrollo social. No sólo se bifurcó el ese desarrollo mostrando caminos competitivos entre la política social y económica, sino que el mismo se subordinó a las políticas sociales y al aumento de inequidades, las cuales atentaron contra los impactos prometidos por las llamadas estrategias para la superación de la pobreza, o programas de combate a la pobreza (3).

La multidimensionalidad del entramado Políticas Públicas (4), Derechos y Trabajo Social, afecta al bienestar en distintos planos, de diversas formas y con diferentes intensidades. Existen elementos económicos, ambientales, físicos, sociales, judiciales,

políticos y culturales, entre otros, que irrumpen históricamente y con cierta periodicidad: eventos económicos traumáticos.

Es así que en este trabajo planteamos una reflexión respecto de estos temas, pero en relación con los abordajes implementados.

Los modelos de programas sociales y las mediciones de la pobreza que hoy predominan presentan distintos matices e historias en el cono sur. Se necesitan enfoques explicativos, que permitan captar de mejor forma la mirada convencional de la pobreza, la cual fija su atención en dos grupos grandes de variables: los ingresos de cada familia y cada hogar —vinculadas enteramente al fomento del consumo—, y las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El uso que se ha dado al *ingreso* como una medida representativa de la pobreza, llevó a estratificar a la población y a discriminar en la prestación de servicios a quienes concentran mayores necesidades sobre la base de esa medición. Buena parte de las estrategias de intervención en pobreza e indigencia se centran en la búsqueda de satisfactores temporales y en la generación ocasional de ingresos (microemprendimientos, programas que propician el autoconsumo y pequeña renta, etcétera), como juego central de las soluciones.

Esto se debe, en buena medida, a que la pobreza es vista como la falta de acceso material de lo básico necesario para mantener un nivel de vida aceptable. Significa que una persona pobre, no tiene suficiente comida o carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, agua potable, sistemas de saneamiento adecuado y un lugar para vivir (BID, 1997).

De ahí la insistencia en la dimensión de los ingresos como una “síntesis” sobre la incapacidad para la satisfacción de necesidades esenciales.

En esta perspectiva, en las décadas pasadas y con vigencia en la actualidad, el ingreso de los pobres era, antes que todo, función del mercado. Así, un deterioro importante en el nivel de ingreso de las familias y de los hogares de escasos recursos, justificaría el abordaje para reducir la pobreza, que el ingreso económico en la familia. Era suficiente para esto.

Las acciones asistenciales en política social, vía subsidios, hoy confrontan con el interrogante respecto de los efectos que generan, con estas nuevas modalidades y con la realidad de que las transferencias de ingresos (temporales) no reducen la pobreza. Lo que logran es ascender a los extremos pobres (jefa/e de hogar con ingresos de hasta de un dólar por día para sustentar la alimentación de su familia) a pobres. Es decir, que los programas de transferencias de ingresos conducen (a través de focalización y de herramientas con algoritmos definidos) a que las familias que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza alcancen dicha línea. Así, la asistencia se constituye en un derecho a disponer de un conjunto de oportunidades y recursos que actúan en distintas áreas de la vida social, para generar garantías en torno a un nivel de bienestar básico.

Cabe destacar que una misma definición de pobreza puede derivar en estrategias muy diferentes y, por lo mismo, en resultados diversos. La clave para entender la distinción está en el tipo de solución que se propone, ya que puede ser transitoria y de resultados a corto plazo, o bien, con proyecciones hacia áreas que tienen que ver con acumulación de activos y con la generación de capacidades.

Cuando se asumen las estrategias para la superación de la pobreza como mecanismo principal y único de apoyo a los pobres, es probable que sólo se logre un alivio temporal de la pobreza. Las oportunidades que se crean para acceder a mejores niveles de bienestar quedan condicionadas a la provisión de los bienes y los servicios que se transfieren. De otro modo, cuando esa asistencia se transforma en el piso inicial para plantear un proceso de habilitación más amplio, las acciones asistenciales adquieren sentido de integralidad y materializan claramente el enfoque de derechos.

Además, en la literatura que sustenta los planes de desarrollo social actuales del Cono sur encontramos el enfoque de la vulnerabilidad proveniente de las orientaciones de la *marginalidad*, desarrollado con mucha fuerza en las décadas de los sesenta y los setenta en nuestro continente; y el enfoque de la *exclusión social* (5), que se extendió en Europa en los años ochenta y noventa.

La pobreza, por tanto, está muy relacionada con la carencia de recursos y con la vulnerabilidad. Esto último, desde el punto de vista de cómo los pobres son afectados por su exposición a diversos riesgos, junto con la pérdida de capacidad para anticipar efectos a los que están expuestos o para controlar su impacto. Por ejemplo, la indefensión, la inseguridad y la incertidumbre, que asumen expresiones y consecuencias variadas en el enfrentamiento y sobre posición de las personas a esas situaciones.

La vulnerabilidad es un proceso multidimensional en el cual convergen el riesgo o la probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser dañado ante cambios o por la permanencia de situaciones externas y/o internas (6).

La vulnerabilidad es entendida como una intersección de lo “macro” relativo a la estructura de oportunidades y lo “micro”, concerniente a los activos de los actores sociales. Las personas no controlan su vida por la escasa incidencia sobre la estructura de oportunidades pero existe un radio de acción, por parte de los actores, donde el manejo de ciertos recursos depende de ellos (FILGUEIRA: 2003).

En este planteamiento, y recuperando premisas históricas del Trabajo Social, las iniciativas de política pública que trabajan con poblaciones en situación de pobreza o indigencia y sobre la vulnerabilidad de las personas y grupos, requieren basarse en el reconocimiento de los factores que reducen la capacidad de las personas para acceder a mayores niveles de bienestar. Por lo mismo, las políticas sociales públicas deben habilitar accesos a las fuentes que proveen ese bienestar generando, desde la intervención concreta de diversas disciplinas y en especial de Trabajo Social, solvencia frente a los cambios originados en el entorno; los cuales exponen a personas y grupos a la fragilización de su ciudadanía por parte del Estado.

Existen exclusiones e inequidades a partir del déficit estructural atribuible al orden capitalista mundial y al propio sistema de las políticas públicas de cada nación. Además, el análisis de las condiciones que existen en las propias personas y comunidades para hacer uso de los recursos y las capacidades que portan es materia de políticas públicas, más concretamente de protección social, y un reto para el Trabajo Social.

La necesidad de un sistema de protección social no sólo es el resultado de las inseguridades que acompañan al déficit de equidad existente. También es efecto de los cambios acelerados vividos por nuestra sociedad, los cuales generan vulnerabilidades asociadas a nuevos riesgos, como son:

- El surgimiento de una pobreza “moderna”, con mejores condiciones de vida y vinculada a los rasgos del mercado laboral y a fenómenos de precarización del empleo (llamados nuevos pobres).

- El impacto de cambios en los roles de género, que lleva a la necesidad de contar con políticas públicas que contemplen acciones respetuosas y de potenciación de este fenómeno histórico actual.

- La diversidad de tipos de familias para las que no existen respuestas adecuadas: conviven familias que responden al modelo tradicional biparental con familias de jefatura femenina, convivencias, familias unipersonales de mujeres adultas mayores solas, entre otras.

- Cambios demográficos que plantean la necesidad de incorporar paulatinamente programas para adultos mayores en un país como Paraguay, por ejemplo, que tenía basta población joven hasta hace una década, y paralelamente, programas para la primera infancia según el comportamiento de los datos de natalidad en los últimos años, etcétera.

-La existencia de un fenómeno migratorio nuevo dado el retorno paulatino de paraguayos que habían migrado en las últimas décadas.

Todas estas dinámicas comportan elementos que vulnerabilizan a grupos poblacionales concretos.

Las implicancias políticas directas se refieren al reconocimiento de la capacidad y la responsabilidad del Estado para intervenir en la creación de escenarios favorables a la prevención y a la mitigación de la pobreza, de los riesgos y, por tanto, para reducir las vulnerabilidades. En ese sentido, los Gobiernos —tanto a nivel central como en los niveles subnacionales y en particular en los locales— pueden crear escenarios que permitan la superación de condiciones desfavorables a aquellos que no pueden acceder a las oportunidades disponibles.

Durante los años noventa la pobreza es entendida fundamentalmente como carencia de recursos, de activos. Entonces, el Estado asume, a través de los ministerios de desarrollo social y secretarías de lo social, la idea de pobreza asociada a mecanismos efectivos de movilidad social (con transferencias de ingresos). Asumimos que la diferencia entre la *dadiva benéfica* de inicios del siglo pasado 1930-1940 y algunas décadas siguientes, podrían diferenciarse con las transferencias de ingresos, en la implementación de enfoque de derechos y conquista de políticas públicas no solo asistenciales, sino también promocionales. Al igual que en otras épocas, estas políticas prometen posibilidades de reducción de la situación de pobreza para los hogares que participan de los programas (HOLZMANN y JORGENSEN, 2000).

El Estado asume en sus modelos de programas sociales, que los riesgos van incidiendo de manera determinante en los esquemas de vida de las personas empobrecidas, deteriorando la posibilidad de acceder a oportunidades futuras.

Al trabajar con población concentradas en la franja y en la territorialidad de focalización de la indigencia, se piensa que reducir los riesgos a través de medidas preventivas es imposible. Entonces, se privilegian mecanismos como impedir sacar a los niños de la escuela, o vender rápidamente sus activos a precios muy bajos, o reducir el consumo de alimentos, entre otros.

Ante ese razonamiento multilateral, se asume que sólo podrá salir de la indigencia una familia a la que las políticas públicas, a través de diversos programas estatales, aporta una serie de acciones *integrales y coordinadas*.

Entre las diversas herramientas que se utilizan en los esquemas actuales de protección social a poblaciones indigentes, el Manejo Social del Riesgo es uno de los más vigentes, en el cual la medición depende del grupo al que se refiere.

Las especificidades de la protección social para los indigentes consisten en mitigar el impacto de las perturbaciones macroeconómicas sobre sus condiciones de vida y proveer herramientas para que mejoren dichas condiciones. Por su parte, las iniciativas focalizadas en grupos vulnerables, constituyen una forma muy concreta de asumir operacionalmente la protección social como las transferencias monetarias que, en tanto mecanismos de asistencia complementarios, operan con incentivos para el despliegue de otras iniciativas de carácter más promocional.

Entonces, la protección social a indigentes es el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas, distintas a las prestaciones continuas de servicios tradicionales (educación, salud, etcétera), destinados a apoyar a ciudadanos vulnerables en su inserción social y protegerlos ante situaciones que los afectan e insertarse en espacios para generar ingresos propios. Por esto se asume la protección social a indigentes como una estrategia para la generación de garantías sociales y económicas en la que se asume el derecho como garantía. Hablar del derecho al desarrollo es discutir la ciudadanía, construyendo los cimientos y las condiciones para que las personas se consagren como ciudadanos. La ciudadanía implica un principio de igualdad.

La protección social, es un prerrequisito clave para el logro de otros objetivos sociales. El modelo genérico de Protección Social descrito es ineficaz cuando la mayoría de la población no tiene acceso a bienes y servicios esenciales.

A las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos, clásicamente se las define como políticas de protección social, las cuales han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente. En otras palabras, frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de protección social que varían de acuerdo a los arreglos políticos que acuerdan las sociedades.

Identificar cuáles son estos riesgos, en primer lugar, y precisar su grado previsible de ocurrencia, en segundo lugar, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores sociales que las experimentan. Instalar, entonces, un Sistema de Protección Social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: *determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan*. Por cierto que esto supone instituciones, instrumentos, programas y recursos, pero también delimitar las atribuciones y responsabilidades del Estado, del mercado, de las personas y las familias.

Retos al Trabajo Social en este entramado

1. El primer reto es relacionar sujetos sociales y estructuras sociales con algunas mediaciones teóricas que den cuenta de esta compleja relación, atendiendo las condiciones históricas presentes que requieren explicitarse.

La experiencia concreta instala el reto de colocarse en la práctica como un sujeto profesional que aprende en la medida en que interpreta los marcos teóricos e informaciones de la estructura, pero es fundamental que decodifique la realidad singular de los sujetos y del colectivo territorial con el que trabaja. Ello, asumiendo que se encuentran en crisis los espacios de socialización tradicional como la familia, el barrio, la escuela, el trabajo, entre otros. Queda claro que los conocimientos para interpretar esto también entran en crisis en la medida en que no se reconfiguren las metodologías y los códigos de la intervención profesional.

2. La atención de los diversos aspectos del territorio social, sin descuidar el territorio físico, implica conocer la producción interna en diversas perspectivas, la producción material y las representaciones generadas; por tanto el enfoque territorial instala la lógica “desde abajo”, a diferencia de la implementación de los programas “recetas” que se estructuran por fuera de la participación de los que habitan el territorio y requieren invertir los instrumentos, las interpretaciones, las planificaciones, las evaluaciones en la intervención profesional.

3. La complejidad de las Problemáticas Sociales que abarcan una serie de problemas expresados en forma singular en la esfera del sujeto, reclaman intervenciones desde diferentes ámbitos con posibilidades importantes de la relación de diversas disciplinas. En tal sentido, cada particularidad, cada sujeto, cada barrio, cada familia, implica un proyecto a construir, donde la palabra, la comprensión y explicación del problema como forma de aproximación a la “verdad” está en permanente tensión si no contamos con marcos epistemológicos que den cuenta de esa complejidad. Ella excede a las respuestas de las instituciones tradicionales, las cuales fueron construidas en la lógica de la homogeneidad de las poblaciones y no de esta abundante heterogeneidad expresada hoy.

4. Constituye un imperativo ético realizar la siguiente pregunta: ¿Cuál es el sujeto de la política social con la que trabajamos? Desplegar esta indagación importa porque desde

el punto de vista de una de las dimensiones constitutivas del individuo, estamos ante un ser histórico, ante sujeto de derechos con particularidades construidas desde su realidad social. Los profesionales no escapamos a esto: las mismas dimensiones que atravesamos también nos cruzan; la diferencia es que tenemos la responsabilidad de dar cuentas del encuentro de estas lógicas en nuestra intervención profesional.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2000) "Social Risk Management: A new Conceptual Framework for Social Protection and Beyond". Febrero. Washington D.C.

BUSSO, G. (2001) "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI". Documento preparado para el seminario internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, sin editar. CEPAL.

CEPAL (2000) *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Mayo (LC/G.2096/E) Santiago de Chile.

Filgueira, Fernando 2003 "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Roberts, Brian (ed.) *Ciudadanía y política sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC).

Graciarena. J (1982). "Política social y de desarrollo: alternativas para su integración."Montevideo. IES-CUBS-

GARNIER, L. (2000) "Función de la coordinación de planes y políticas". Serie Gestión Pública. CEPAL.

HOLZMAN, R. y JORGENSEN, S. (2000) "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". Banco Mundial.

KLIKSBERG, B. (2001) "América Latina: una región en riesgo; pobreza, inequidad e institucionalidad social". En: *Revista de Ciencias Sociales*, N°12. Págs 85-143.

NUSSBAUM, M. C. y SEN, A. (1996) *La calidad de vida*. World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SEARA, L. G. (2000) "Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de bienestar". En: MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (2000) *Las estructuras del bienestar en Europa*. (Págs. 37-129) Madrid: Escuela Libre Editorial – Ediciones Civitas.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Grupo Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD. (2009) Transferencias monetarias. Lecciones de África y América Latina. En: *Poverty in Focus N° 15*. Brasil. Disponible en <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPovertyInFocus15.pdf>

GUTTANDIN, F. (2007) Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporã. Asunción. Disponible en www.gtzparaguay.org

Pastorini, A. (2000). “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría «concesión-conquista»”. Borgiani, E. y Montaña, C. (orgs.). La política social hoy. San Pablo: Cortez.

PÉREZ, R.; ISSAMU G. y VERA, F. (2008) Debatiendo los Métodos de Focalización para las Transferencias Monetarias: Índice Multidimensional vs. Proxy de Ingresos para el Programa Tekoporá de Paraguay. En: *IPC evaluación note N° 2*. Brasil: Centro Internacional de Pobreza/PNUD. Disponible en <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCEvaluationNote2.pdf>

PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 “Equidad para el Desarrollo”. PNUD-ODH. Asunción. Disponible en www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2008/videos/paraguay.shtml

Pusié E (2002). Planificación Social y política social. Ed. ILPES-UNICEF.

VERAS, F.; PÉREZ R. e ISSAMU, G. (2008) Los logros y las carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del impacto del programa Tekoporá de Paraguay. En: *IPC evaluación note N° 3* Brasil: Centro Internacional de Pobreza/PNUD. Disponible en <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCEvaluationNote3.pdf>

DERRIDA, J. (1989) “La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas”. En: *La escritura y la diferencia*. Barcelona: Anthropos.

Marshall T.H. (1967). Política Social. San Pablo. Edic. Zahar.

LACLAU, E. (2005) *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.

LACLAU, E. (2000) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Notas

(1) Magister en Trabajo Social, directora de Políticas Sociales de la Secretaria de Acción Social de la Presidencia de la Rca del Paraguay, docente de la Universidad Nacional de Asunción, Carrera de Trabajo Social.

(2) Magister en Políticas Migratorias por a UBA Univ. de Buenos Aires, Técnica Social, especialista del Fondo de Inversiones Sociales, de la Secretaria de Acción Social de la Presidencia de la Rca del Paraguay, docente de la Universidad Nacional de Asunción, Carrera de Trabajo Social.

(3) Hacen alusión a esto las numerosas críticas a la Teoría de Derrame, al igual que las críticas a los Postulados del Consenso de Washington.

(4) Al revisar el concepto de “políticas sociales” encontramos que, para E. Pusié (Ed. ILPES-UNICEF, 2002), el objetivo de las políticas sociales es procurar la igualdad de las oportunidades y la eliminación de las situaciones de dominación estables: maximizando la igualdad de oportunidades, minimizando la posibilidad de relaciones de dominación. En este caso el Estado cumpliría el papel de regulador.

Para T.H. Marshall (1967), en cambio, la expresión política social no es un término técnico con un significado preciso, sino más bien la *“Política Social”*, siempre será empleada para hacer referencia a la política de los gobiernos relacionada a la acción que ejerza un impacto directo sobre el *bienestar de los ciudadanos, al proporcionarles servicios o renta*.

Graciarena (1982) expresa que las políticas sociales son elaboraciones, cuya función es la corrección (mediante la asistencia social) de los efectos malignos que produce una determinada estrategia de crecimiento capitalista- Al igual, que toda política social ataca el problema de la heterogeneidad estructural, buscando la creación de empleos estables y productivos, la redistribución de ingresos y el bienestar de los sectores populares.

Según A. Pastorini (2000) la perspectiva marxista entiende a las políticas sociales como mecanismos de articulación tanto de *procesos políticos* (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización /desmovilización de la población, la manutención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), *como económicos* (buscando la reducción de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital).

(5) El enfoque de la vulnerabilidad se relaciona con el de la exclusión social, en tanto la condición de vulnerable excluye a los individuos de las dinámicas sociales. Si bien el *enfoque de la exclusión social* hace referencia a un proceso de debilitamiento de los vínculos sociales que unen al individuo con la comunidad y la sociedad, el *enfoque de la vulnerabilidad* hace referencia a las condiciones de los individuos, hogares o comunidades que tienen mayor probabilidad de ser afectados de forma negativa y con menor capacidad de respuesta ante cambios en el entorno. Por lo mismo, ambos enfoques se complementan, ya que la población caracterizada como pobre puede también ser excluida y vulnerable en cuanto a sus condiciones para insertarse en forma adecuada en el conjunto de oportunidades sociales.

(6) La CEPAL plantea la vulnerabilidad como un fenómeno social multidimensional que el incorpora riesgo, la inseguridad y la indefensión que las personas experimentan, asociados a las condiciones materiales en que se encuentra la base de su subsistencia. Esto, asociado fuertemente a los problemas del mercado del trabajo derivados de la precariedad laboral y la desprotección de los trabajadores, con el deterioro de la población por la falta de acceso a los servicios sociales esenciales.

El Banco Mundial introduce la idea de carencia de activos de las personas o su incapacidad para utilizarlos adecuadamente. La literatura multilateral deja notar que el concepto de recursos incluye el trabajo y el capital humano, los activos productivos, el patrimonio y, en un sentido amplio, las relaciones intrafamiliares y el capital social; y pone de manifiesto al hogar como unidad de análisis y como espacio tributario de estrategias de intervención que se refiere al apoyo y fomento de capacidades autogestionarias.