

Fundamentos teóricos de las Políticas Sociales en el escenario latinoamericano: desafíos y responsabilidades para el Trabajo Social¹**Responsable: Eucaris Olaya²****Resumen**

Esta ponencia se constituye en un documento que hace parte de la reflexión teórica de la Tesis de doctorado: “Dinámica en la construcción de Política Pública de Mujer y Género en Bogotá, 2004-2011” conclusiva en mis estudios de postgrado en Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. El estudio de las Políticas Públicas y Políticas Sociales permite analizar el papel que tiene el Estado y la influencia que ejerce el mercado para imponer lógicas que afectan la garantía de los Derechos Humanos. Actualmente, la relación Estado-Sociedad Civil-Mercado adquiere una profunda relevancia para el Trabajo Social; el interés, no es sólo conocer el papel que cumplen estas instancias en un mundo globalizado, sino las profundas tensiones y contradicciones que se mantienen en el sistema capitalista con un modelo económico neoliberal. Las crisis desatadas en los últimos años por el sector financiero han generado una movilización internacional. Los movimientos “indignados” se manifiestan en todo el mundo exigiendo el fin de la dictadura del mercado financiero. Se invita a los Estados para que actúen con políticas que devuelvan la dignidad a sus ciudadanos y ciudadanas; les garanticen el bienestar y la calidad de vida a todas las personas que han pagado el costo de la crisis económica. Trabajo Social desde su postura ética-política incide para que el Estado Social de Derecho sea responsable de la regulación de políticas económicas en un esquema de justicia distributiva, un Estado que sea garante de los derechos de sus ciudadanas y ciudadanos, y en especial, un Estado responsable de alcanzar el bien común.

Palabras clave: crisis, Estado, políticas sociales, Trabajo Social**Introducción**

Son diversos los cuestionamientos que surgen cuando estudiamos las Políticas Sociales, políticas públicas y económicas. Así mismo, cuando hacemos parte de instancias gubernamentales donde se diseñan y ejecutan planes, programas y proyectos sociales. Un punto de partida para la presente ponencia será desde algunas preguntas: ¿Cuáles son los fundamentos teóricos que sustentan las

¹ Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Trabajo Social: Desafíos ante la pobreza y los desastres naturales. Universidad de la Salle, 19, 20, 21 de octubre de 2011.

² Doctora en Trabajo Social y Magister en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo- Brasil. Docente e investigadora de la Universidad de la Salle de Bogotá.

Políticas Sociales en el escenario latinoamericano en los últimos treinta años?,
¿Quiénes han liderado estas propuestas en el marco de las Políticas Públicas?,
¿Qué impacto han tenido las políticas sociales en el conjunto de la sociedad?,
¿Cuáles son los puntos para la reflexión y el debate en Trabajo Social respecto a éstas iniciativas políticas?

Considero que desde la profesión de Trabajo Social estamos haciendo búsquedas conceptuales y metodológicas que fundamenten nuestro quehacer profesional. El nivel científico y académico nos exige identificar las causas que generan los complejos problemas que aquejan la sociedad en su conjunto. Esa búsqueda que Paulo Freire denominaba, *la curiosidad epistemológica*, nos lleva a ir más allá de lo establecido, de ampliar los escenarios y sobre todo de salir a buscar la verdad que se esconde dentro de múltiples planteamientos.

Con esta ponencia busco generar un diálogo y reflexionar sobre los innumerables desafíos que tenemos las/os profesionales de Trabajo Social. Una profesión que trabaja por la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, la participación en la formulación y gestión de Políticas Públicas y Sociales. Son múltiples los conocimientos y experiencias relacionados con dichos temas. Sin embargo, existe preocupación por las diversas “limitaciones” en las acciones que se promueven y desarrollan en diferentes contextos tanto locales, regionales, nacionales e internacionales.

La estructura de la ponencia se constituye en tres partes. En un primer momento haré una aproximación sobre lo que se ha denominado la “Crisis” y al respecto la dinámica que se ha desatado en los últimos meses en el escenario mundial. El segundo aspecto que trataré, se refiere a los enfoques de las políticas sociales en el escenario latinoamericano: Universalismo Básico y la Teoría del Manejo Social del Riesgo, que al igual que el tema “crisis” los fundamentos de éstas teorías son utilizados estratégicamente para posicionar conceptos como “focalizar”, “riesgo”, “vulnerabilidad”, “inclusión” y “sostenibilidad”, sin que se logre percibir realmente su intencionalidad política, como ocurre en Colombia con el Ministerio de Protección Social y sus políticas en temas de Salud y Empleo. Finalmente, en el tercer aspecto, presentaré algunas reflexiones frente a los desafíos que tiene Trabajo Social en un Estado Social de Derecho.

1. Crisis en el sistema capitalista

En los últimos seis meses se repite la palabra crisis. Su eco retumba en todos los países europeos, asiáticos, latinoamericanos, y ahora se ubica en uno de los lugares más poderosos del mundo, los Estados Unidos. El 15 de octubre de 2011, se escuchó el grito de los *indignados* en más de 950 ciudades del mundo. Sus voces se manifestaron contra las injusticias del régimen económico capitalista que ha enriquecido a unas élites político-económicas, y ha empobrecido a la mayoría de la población.

En cifras, se afirma que en países europeos entre 1945 y 1975, -época considerada de Estados de Bienestar- la pobreza no superaba el 5%.

Actualmente, la pobreza supera el 25% en países como Portugal y España. (Adelantado, 2008). En Estados Unidos se indica que hay más de “14 millones de desempleados, 45 millones sin seguro médico y 14% de pobres, sin dejar de considerar que el 99% está endeudado” (El Espectador 15 oct. 2011). En el escenario mundial, se considera que son más de mil millones de personas que padecen hambre en el mundo. (ONU-2011)

Según Cándido Grzybowski (2011) estamos en una turbulencia: “la crisis que nos rodea y que parece sin salida tiene en los mercados libres y desregulados, particularmente financieros, su epicentro y su causa principal...” El mundo se globalizó con una lógica de mercado, se liberaron las economías, se redujo el papel del Estado y a su vez de las políticas, los derechos pasaron a ser relativos... *“todo depende”*. Y como bien lo señala Grzybowski, el sistema capitalista construyó un mundo sin obstáculos, un mundo moldeado según sus demandas de acumulación y riqueza, con desigualdades y destrucción sin precedentes en la historia. El resultado está ahí: todo el mundo amenazado por la crisis financiera y todas las demás crisis que se han desatado contra la población y el medio ambiente.

El impacto de la “reforma económica en los primeros años del siglo XXI, evidencia una vez más la **crisis del capitalismo**; como bien lo señaló José Pablo Netto: **“La crisis es constitutiva de la dinámica capitalista (...)** No hay capitalismo sin crisis (...) de la crisis capitalista solo sale más capitalismo, con distintos rasgos. (...) La crisis de la que se habla, empieza en la transición del 60 al 70, encontrando una solución ¿Qué solución?, uno la desterritorialización de la producción. Se cierra una planta de producción en Argentina con la misma rapidez que se decide abrirla en Taiwán o en Brasil o en México, y dos, el control absurdo de una categoría que ha sido mencionada que es la oligarquía financiera” (Netto. 2005, 31)

El Estado ocupa una posición subalterna en la actual crisis de coyuntura, denominada por la racionalidad del capital. No tiene cómo sobreponerse a los factores que determinan el orden social, pero al mismo tiempo es llamado a interferir en ella y es llamado a cumplir con funciones de regulación, que se mantienen aún de modo marginal.

Al respecto de la llamada “crisis coyuntural” el Prof. Netto afirma que casi siempre resulta de una caída brusca de la tasa de ganancia o de la asimetría entre el departamento uno y el departamento dos de economía. Es la distinción clásica de Marx: El departamento uno que produce medios de producción y el departamento dos que produce artículos de consumo. (...) **Pero generalmente se convive bien con estas crisis. ¿Por qué se convive bien con ellas? Porque no afectan el patrón de acumulación.** (Netto. 2005, 31 -32)

Estos aspectos han generado un amplio debate sobre el papel del Estado en la actividad económica. Según Cortes (2006), en el siglo XX el movimiento político quedó dividido entre comunistas, liberales y la socialdemocracia que mantenía la polémica sobre el carácter de clase del Estado moderno.

Considero fundamental apoyarme en la Tesis hecha por la colega Lucía Cortes, quién dice que en la sociedad capitalista la polémica se centró en el planeamiento estatal y en la eficiencia del libre mercado. De un lado las ideas keynesianas defendían la actuación del Estado en la coordinación del sistema de mercado, y de otro, las ideas de Hayek en defensa del libre mercado y la denuncia de los riesgos de la intromisión del Estado en las actividades económicas. (Cortes. 2006, 54)

En el marco político-ideológico, denominado para algunos de neoliberalismo y para otros de liberalismo más radical³ guarda íntima relación con el proceso de globalización económica, justificando la desigualdad social a partir de la idea de las diferencias naturales. **El Estado está en el centro de la disputa neoliberal, pues como movimiento político-ideológico busca esencialmente usar el poder político para dar libertad de acción al gran capital**, no existe interés de superar las profundas desigualdades e injusticias generadas por el sistema económico.

El Estado para los neoliberales, debe ser débil en la esfera de la regulación económica de la tributación sobre el capital y en la promoción de beneficios y derechos sociales. Así mismo, dice la Profa. Cortés (2006) El Estado neoliberal debe fortalecerse para defender el libre mercado y fortalecer la acumulación capitalista. Así, el sistema capitalista asume cada vez más un carácter privatizador, aliado a la apertura económica y a la **reducción de la seguridad social**.

Como bien lo señala la tesis de la Profa. Cortes, “los derechos conquistados en décadas anteriores, pasaron a un proceso de ‘reformas’ en las funciones del Estado, **disminución de protección social**, reducción del gasto social, cambios en las leyes de trabajo y disminución de la regulación, permitiendo el libre flujo de capitales. Esta perspectiva es retomada de los ideales del liberalismo clásico, desde la idea de que el individuo es el responsable de su desenvolvimiento, que los salarios comprometen los lucros, que la nueva base tecnológica exige cambios en el mundo del trabajo y que es preciso dinamizar el mercado reduciendo el Estado” (Cortes, 2006,74)

¿Cuál es el papel de Trabajo Social ante este panorama?, como bien lo señala Silvia Fernández Soto (2005) en el campo profesional debemos establecer, a partir de una reflexión crítica, estrategias profesionales adecuadas para responder a las problemáticas emergentes, visualizando las limitaciones y los complejos objetivos que se nos presentan. Reconocer que debemos superar prácticas restringidas e inmediatistas que están reducidas en el contexto neoliberal, y en donde el/la profesional se ocupa de *“administrar la crisis”*,

³ Según Vieira, “El liberalismo más radical atraviesa los límites de la razón y del derecho, pero ha sido experimentado en el control de la crisis capitalista, a pretexto de defender el Estado y las instituciones, o como se dice, preservar las instituciones públicas, los espacios públicos, los fondos públicos. Sometida a la igualdad de los imperativos del Estado y de las instituciones, le queda la pretensión de regular la desigualdad por medio de un nuevo contrato social, quimera amargamente rechazada por la realidad. Por increíble que pueda parecer, el combate a la exclusión se hace por la propia exclusión.” (2007;122)

“focalizar a los pobres”, trabajar en “micro” y gestionar “eficientemente los escasos recursos.”

El debate frente al sistema económico y los modelos de desarrollo son y seguirán siendo un aspecto que inquietan a las y los profesionales de Trabajo Social; reconocer que el sistema hegemónico es el causante de las profundas desigualdades en el mundo y que de las crisis habrán quienes se beneficien y las consideren una “oportunidad” como lo afirmó Alessio Rastani la semana pasada en la BBC: También, existen otros, que señalan ‘*no hay tal crisis*’ y el sistema funciona muy bien con resultados sólidos, como lo dice el Banco Goldman Sachs, quien obtenía ganancias superiores a los 2.700 millones de dólares hasta marzo de 2011.

2. El Estado y las políticas neoliberales

En 1989 se presentó un documento denominado “Consenso de Washington” en el cual se contemplaron diez políticas para la reforma económica de América Latina. Los efectos del Consenso de Washington fueron muy graves en las condiciones laborales, que para algunos críticos se pasó a niveles de inestabilidad y explotación laboral. Así mismo, se constituyó en la plataforma económica que impuso la lógica de mercado y supeditó a los Estados a intereses del capital. Como lo afirmó Molina, 2006, “aunque el Consenso de Washington no adoptó definiciones explícitas sobre la política social, sus efectos contribuyeron a la constitución de un modelo único, similar a lo que sucedió con la política económica.”

Se puede afirmar que en las últimas tres décadas el escenario latinoamericano presenta varias lecturas: en varios países se observa que luego de salir de dictaduras militares, se tenían expectativas de un nuevo orden político denominado democracia (Boron (Org.) CLACSO, 2004)⁴, para algunos representaba la modernización, el ejercicio de libertades y la participación política de la ciudadanía. Sin embargo, y paralelamente a ese ideal democrático, se promueven reformas frente al Estado. En varios países se elaboraron nuevas Constituciones y otras son reformadas con el fin de avanzar en la propuesta democrática contribuyendo para que todas las voces de mujeres, jóvenes, poblaciones negras e indígenas expresaran abiertamente su identidad colectiva, haciendo explícitas sus demandas ante el Estado y la sociedad.

De otra parte, se hace énfasis en propuestas económicas que supuestamente garantizarían el “desarrollo” de los países y se avanzaría para lograr la equidad social. Este movimiento económico tuvo varios nombres: Apertura económica, mercado financiero, mundo económico global, privatización de capitales, entre otros. Indiscutiblemente, todas estas reformas económicas hechas en América Latina no mejoraron las condiciones de vida de las poblaciones y sus cambios no contribuyeron a superar problemas estructurales, como la concentración de la tierra, la pobreza, la exclusión social, el déficit sanitario y educativo, así como

⁴ Robert A. Dahl, señala las diferencias entre una Democracia Ideal y una Democracia Real. También, Noam Chomsky, afirma que el neoliberalismo ha corroído la democracia.

el fenómeno de la corrupción; en otras palabras, según Nogueira (2006), un reformismo fracasado.

Luego de las dictaduras, países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, adquieren una dinámica social, cultural, industrial e institucional más moderna y con un perfil más cosmopolita que les permitía integrarse al mundo globalizado, pero el aparato Estatal se supeditó a grupos de interés económico y a políticas internacionales⁵ que exigían “ajustes fiscales”, “reducción del gasto público” y “privatizaciones”, -que según el reformismo- lograrían una estabilidad en la economía y las finanzas de cada país, lo cual desató graves consecuencias que conocemos durante los años 2001 y 2002 en países como Argentina⁶ y Uruguay.

“El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad del comercio”. (Harvey 2005)

En este marco, Harvey (2005) señala que el papel del Estado consiste en crear y preservar el marco institucional para el desarrollo de éstas prácticas. Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales, y legales que sean necesarias para asegurar los derechos de la propiedad privada y garantizar, -si es necesario, el uso de la fuerza-, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (tierra, agua, educación, seguridad social y lo ambiental) se deben crear mediante la acción estatal.

El neoliberalismo según Harvey (2005) se ha tornado hegemónico como forma de discurso, se ha incorporado de forma natural para interpretar, vivir y entender el mundo. Los defensores de las políticas neoliberales ocupan puestos de considerable influencia en el mundo académico, en los medios de comunicación, en entidades financieras, e instituciones del Estado, en instituciones internacionales que regulan el mercado y las finanzas a escala global.

3. Enfoques de Políticas Sociales

De acuerdo con la CEPAL, BID y Banco Mundial, definen políticas sociales como “instrumentos y dispositivos de desmercantilización y desfamiliarización estructurados en torno a principios de necesidad, de solidaridad y ciudadanía, puestos en ejecución a través del esfuerzo social organizado, con el Estado

⁵ Los países de América Latina firmaron el **Consenso de Washington**. La primera formulación fue hecha por John Williamson, en este documento se presentan “reformas” en diez temas de política económica.

⁶ Es necesario señalar que junto con las “reformas” asumidas por el Estado, la crisis evidenció la corrupción y los malos manejos administrativos y financieros cometidos por sus gobernantes.

como el actor privilegiado para dar respuesta a las necesidades sociales de la población. Se destacan cuatro sectores privilegiados de la política social: educación, salud, pensiones y asistencia social.” (Molina 2006)

Al respecto, en el escenario latinoamericano se han incorporado varios enfoques de Política Social acordes con los modelos de desarrollo y las condiciones económicas de cada país. Según José Antonio Ocampo (2008) - exsecretario ejecutivo de la CEPAL- se distinguen dos concepciones en el escenario latinoamericano respecto a la Política Social, la primera, ha puesto énfasis en la **focalización de los subsidios del Estado** hacia los sectores más pobres y el diseño de esquemas entre lo público y lo privado. La segunda, es una **política social cimentada en principios de universalidad y solidaridad** considerando la focalización como un instrumento de universalización.

En términos de cómo se ha puesto en práctica estas concepciones se considera que el sistema que mantiene una vocación estrictamente universal es la educación primaria y secundaria, con diferentes grados de descentralización y manteniendo la competencia con entidades privadas. Respecto a la educación superior, las políticas deben contemplar leyes del mercado -oferta y demanda- para dar respuesta a las necesidades del sector productivo, así como a los intereses técnicos y científicos que requiere el país.

El segundo esquema, contempla niveles segmentados y corporativos entre lo público y lo privado: la seguridad social (pensiones, salud, seguros profesionales) y el tercer esquema estrictamente focalizado son los Programas de Subsidio Condicionado. Según Ocampo, es necesario fortalecer la “economía mixta de bienestar” la cual consiste en “ofrecer servicios sociales desde el sector público, el sector privado sin fines de lucro, y el sector empresarial lucrativo.”

Teniendo en cuenta que existe una prioridad de ahondar en los fundamentos teóricos que acompañan las propuestas. Se presentará el Universalismo Básico y el Manejo Social del Riesgo como dos marcos teóricos importantes para las políticas actuales.

3.1. Universalismo Básico

Según el BID, la Política Social no puede entenderse si no se ocupa explícitamente del fortalecimiento ciudadano. En Palabras de Molina (2006) “El universalismo básico se basa en un enfoque de derechos, que determina buena parte de las prestaciones básicas, y propone que estén garantizadas para toda la población. Insiste en la importancia del proceso democrático a través del cual se delimita tanto el conjunto de las prestaciones que constituyen el universalismo básico como su alcance. Por último, insiste en la consideración de los impactos de las diversas modalidades de entrega de dichas prestaciones.”

Entre los referentes que señala la teoría del Universalismo básico, está la necesidad de insistir en la inclusión social, que a través de una cultura que

valore y reconozca el potencial de la participación ciudadana, incluirlos en los procesos que beneficien a la ciudadanía que se siente excluida del sistema. De otra parte, quienes están incluidos tienen una responsabilidad de asegurar las condiciones y se pone de ejemplo los aportes financieros y el seguimiento de las políticas, tal vez puede ser entendido como el ejercicio de veeduría ciudadana.

El Estado es garante y articulador de las políticas y en este caso es el responsable de generar una actitud distinta que busque el compromiso activo de todos en la formulación de las políticas. En este sentido busca que se garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo, incluyendo particularmente sus dimensiones económica e institucional.

Así mismo, la propuesta del Universalismo Básico toma como referencia fundamental la equidad. Insiste en la necesidad de la consecución de la equidad tanto por sus implicaciones y consideraciones éticas. La equidad la entienden como “no sólo es un enunciado, la equidad se desprende claramente del imaginario de los derechos universales, y también ofrece un camino para conseguirla, propone el cumplimiento de prestaciones universales con estándares de calidad” Molina (2006)

- **Programas de subsidio condicionado o programas de emergencia social**

Estos programas surgen a finales de la década de los años noventa del Siglo XX para mitigar los efectos de la apertura económica y los efectos del sistema neoliberal. “Inicialmente consistieron en la transferencia de renta mínima no contributiva efectuada por el Estado y dirigida a las familias para aliviar situaciones de indigencia, y posteriormente, se promovieron otras acciones para cambiar comportamientos en la familia, para mejorar niveles educativos y el acceso al sistema de salud” (Molina y otros, 2006; 26) Es importante señalar que éstos programas son financiados con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Uno de los aspectos en los cuales se insiste en este tipo de Programas de transferencias de renta tiene que ver con la necesidad de superar la pobreza y la desigualdad social. De otra parte, se asegura una “inversión en capital humano” teniendo en cuenta la necesidad de “manejar”, “administrar” o “gestionar” los riesgos sociales. Como lo señala Villatoro (2004) este modelo conceptual se fundamenta en el postulado básico de que los individuos, familias y comunidades se encuentran expuestos a riesgos múltiples que provienen de diferentes fuentes.

En el escenario latinoamericano cada uno de los países le ha asignado un nombre al Programa de Transferencia de Renta: Familias, jefes y jefas de Hogar en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Familias en Acción en Colombia, PRONAA en Perú, Bono de desarrollo humano en Ecuador, Oportunidades/progresá en México y Programa Chile Solidario.

3.2. Manejo Social del Riesgo

En un texto que elaboré en el año 2010, presento ampliamente esta teoría (Olaya, 2010) sin embargo, en esta ocasión haré un breve resumen que permita identificar cómo el modelo económico ha impuesto una serie de medidas para limitar las acciones por parte del Estado frente a las Políticas Sociales y los derechos humanos. El ejercicio pretende evidenciar las apuestas teóricas existentes para que “cada individuo sea responsable de su bienestar” y logre superar situaciones de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentra expuesto.

En el año 2003, salió publicado un documento de Robert Holzmann y Steen Jorgensen denominado “Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”⁷ El documento hace énfasis en la inserción de lo social a la lógica de mercado y la acción gubernamental sería una opción cuando el mercado y la familia fallan. Introduce como actores fundamentales de la política social a los individuos y sus comunidades (Rodríguez, 2004).

Para contextualizar este planteamiento recordamos que a partir de los años de 1980, la Organización de Naciones Unidas -ONU promueve una mayor participación en la formulación de Políticas Sociales en varios de los organismos que la conforman. Es así como el Banco Mundial asume un papel importante en el marco de las Políticas Sociales en el mundo. En ese mismo orden, comienzan a tener incidencia política otras entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE-

En el año 2000, tanto la ONU como el G7⁸, solicitan al Banco Mundial formular “principios sociales” y “buenas prácticas de política social” según los autores “para guiar las autoridades en sus intentos por mejorar las condiciones sociales mínimas de las personas, incluido el suministro de la protección social en tiempos normales y en períodos de crisis y de tensiones” (Holzmann y Jorgensen, 2003)

Según lo planteado por el Departamento de Protección Social del Banco Mundial (2000), existe un interés conceptual para que se logre diseñar políticas, programas y acciones que contribuyan a la reducción de la pobreza, por consiguiente, en la Teoría del Manejo Social del Riesgo, se visualiza la “protección social como intervenciones públicas para 1. Asistir a personas, hogares y comunidades para el manejo social del riesgo y 2. Proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”.

En palabras de Holzmann y Jorgensen (2003, 3) “La protección social es una red de protección y a la vez como un trampolín para los pobres (...)” así mismo,

⁷ Universidad de Antioquia. Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública, Vol. 21 No. 1. Año 2003

⁸ G7 –Grupo de los 7- Conformado por los países más ricos del mundo: Estados Unidos, Canadá, Francia, Italia, Gran Bretaña, Japón y Alemania.

señala “la protección social no puede ser vista como un costo, sino más bien como un tipo de inversión en la formación de capital humano.”

El Manejo Social del Riesgo, según algunas/os estudiosas/os en el tema, entre ellas Rodríguez (2004) señalan que se justifica desde los supuestos que afirman que, las economías en desarrollo, tienen escasos recursos públicos y que es *poco* lo que pueden gastar en proveer seguridad de ingresos a su población, y más cuando existen altos niveles de pobreza. En otras palabras, existe una notoria inseguridad en los ingresos de las personas en los mercados laborales tanto formales como informales.

Nuestra reflexión relacionada con la “Crisis – Estado- y Mercado” en la lectura del sistema capitalista y el modelo neoliberal toma fuerza y se fundamenta teóricamente para que el Estado sea eficiente económicamente centrandolo sus acciones con políticas focalizadas dirigidas a poblaciones “vulnerables” que se encuentran en mayor *riesgo* y están en extrema pobreza.

De acuerdo con Holzmann y Jorgensen, (2003) ¿Cómo se define el *riesgo*?, y ¿Qué fundamenta el Manejo Social del Riesgo? Respecto a la primera inquietud, estos autores afirman que *el riesgo* es definido como “fluctuaciones no deseables o eventos que pueden ser predecibles o no, y que pueden generar situaciones de gravedad o poner en peligro a las poblaciones.” Desde esta perspectiva, “el Manejo Social del Riesgo –MSR, se fundamenta en que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes ya sean naturales (Terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre⁹ (como desempleo, deterioro ambiental y guerras). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto generan o profundizan la pobreza.” (Holzmann y Jorgensen, 2003; 5)

Así mismo, nos preguntamos: ¿Por qué utilizamos indiscriminadamente la palabra “vulnerables”?, ¿Será que estamos entendiendo su sentido e intencionalidad cuando formulamos Políticas Públicas y Sociales? Pues bien, la vulnerabilidad se puede definir como la probabilidad de resultar perjudicado por sucesos inesperados o la susceptibilidad a impactos exógenos trascendiendo la perspectiva tradicional de la pobreza. Según los autores “Los pobres y particularmente los muy pobres, son especialmente vulnerables porque normalmente están más expuestos a los impactos y tienen menos instrumentos para manejar los riesgos”. En la hipótesis de Holzmann y Jorgensen, (2003; 9) “mejorar las capacidades de manejo de los riesgos por parte de los pobres y los no pobres reduce su vulnerabilidad y aumenta su bienestar”

Para comprender estas definiciones desde una lectura crítica del Trabajo Social, estos conceptos de Riesgos y Vulnerabilidad no son presentados como elementos que integran la estructura económica y social del modelo neoliberal.

⁹ Los autores escriben la categoría Hombre como genérico. Sin embargo, desde una perspectiva de género y tomando como referencia estudios sobre las condiciones del sistema capitalista se observa cómo ha sido la cultura patriarcal representado por muchos hombres (a través de la historia) quienes son los responsables por situaciones de deterioro ambiental y promotores de guerras en el mundo.

No se identifican las causas que originan las desigualdades entre las poblaciones. Es interesante observar cómo el debate invita a identificar los que están en riesgo y se concluye que todas las personas pueden estar en “riesgo” en algún momento, por tanto, deben ser responsables de **prevenir** dichos riesgos. Así mismo, centran la atención frente a poblaciones pobres y muy pobres quienes son los “vulnerables” y están en mayor riesgo. Sin querer ser reiterativa, nuevamente surge la inquietud ¿qué aspectos generan la pobreza?, ¿Será que el sistema económico agudiza la pobreza?, y tomando el aporte del Profesor Netto: ¿por qué estos conceptos no tratan lo relacionado con la concentración de la riqueza?

Retomando la propuesta teórica y el cómo se pondrá en práctica, el Departamento de Protección Social del Banco Mundial recomienda tener en cuenta los actores principales del MSR: los individuos, las familias, las comunidades, las Organizaciones No Gubernamentales, las Instituciones de Mercado (Empresas privadas, bancos, Aseguradoras, entre otras) el gobierno y las organizaciones internacionales.

En la Teoría del Manejo Social del Riesgo se afirma que tanto individuos como hogares contribuyen con la mitigación del riesgo, **mediante la adquisición de seguros, ahorros y en algunos casos endeudamiento** y todo esto permite la optimización del consumo y el bienestar de la unidad familiar. Su hipótesis señala “entre mejores sean los instrumentos (oferta) del mercado mayor efectividad tendrá el manejo del riesgo en las familias.”

En palabras de los autores Holzmann y Jorgensen (2003) para un efectivo cumplimiento del “Manejo Social del Riesgo se requiere unificar acciones de intervención política y económica que sean tanto del sector público como del mercado.” La responsabilidad de superar las situaciones de riesgo y vulnerabilidad es de todos/as, y por tanto tenemos que estar preparados/as para contar con unos instrumentos que nos ofrece el espacio familiar, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, las entidades privadas y en caso de falla contamos con el sector público. Es así como lo presenta el marco Teórico del Ministerio de Protección Social en Colombia.

- **Caso del Ministerio de Protección Social en Colombia**

En el año 2004, en Sao Paulo –Brasil, el Ministro Diego Palacio Betancourt, presentó ante organismos internacionales la efectividad de la Propuesta del Sistema de Protección Social en Colombia. A continuación haré un breve resumen de su presentación con el fin de evidenciar la puesta en marcha de la Teoría del Manejo Social del Riesgo:

En primer lugar, el documento señala que la “crisis recesiva tuvo un impacto negativo en la población más pobre”, “La recesión económica aumentó las tasas de desempleo y pobreza” Por tanto, se ven en la necesidad de consolidar un Sistema de Protección Social que garantice el bienestar de todas las personas: Trabajadores formales e incluir los trabajadores informales, así como las familias que están excluidas de la oferta laboral.

En segundo lugar, señalan la importancia de hacer tres reformas: Empleo, pensiones y riesgos profesionales, lo cual permite que se logre consolidar el Ministerio de Protección Social, que nace por la fusión del Ministerio de Salud y Trabajo con el fin de tener mayor efectividad en las acciones.

Respecto a la **Reforma de empleo** se señalan tres aspectos: 1) Flexibilidad laboral -contratos flexibles de acuerdo a necesidades e intereses de las partes- 2) Incentivos al empleo –apoyo al sector privado para que ofrezca más puestos de trabajo- 3) Subsidios al empleo –Protección a desempleados y Sombrilla de Protección con las Cajas de Compensación Familiar.

Reforma a las pensiones, se tuvo en cuenta: 1) **Sostenibilidad financiera** – participación del sector privado en el manejo de cesantías y pensiones. 2) **Balanceo Institucional** –participación de diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales para la competencia y efectividad de servicios. 3) **Equidad y Solidaridad** –Aportes proporcionales a los niveles de ingreso y redistribución con equidad. Finalmente los Riesgos Profesionales se mencionan pero no se identifican las acciones.

El documento del Ministerio Señala que la “Protección Social se fundamenta en abrir oportunidades para que los actores privados (hogares, comunidades, instituciones de mercado, entre otros) aumenten su capacidad para manejar los riesgos; prestando especial atención a quienes se encuentran en situación crítica (vulnerabilidad)” Así mismo, hace énfasis en la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado.

El ministro Palacio afirmó que el concepto central de la Política de Protección Social es la *vulnerabilidad*, entendida como la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y en este sentido, está vinculada con la capacidad de enfrentarlo.

En el documento se insiste en la necesidad de focalizar a las poblaciones con el fin de garantizar el bienestar individual, reducir la vulnerabilidad y buscar la equidad social. Concluyen: “El Sistema de Protección Social contribuye al desarrollo y al crecimiento económico, así como reducir la pobreza de manera efectiva y duradera.”

Al analizar la propuesta y las acciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social, se evidencia un interés por minimizar las acciones gubernamentales, las cuales están puestas al servicio del mercado, especialmente, el sector financiero. El papel preponderante lo asume el mercado en la oferta de servicios a través de entidades privadas prestadoras de servicios y se desdibuja el marco de un Estado Social de Derechos que debe garantizar los Derechos de sus ciudadanos y ciudadanas.

En palabras de Garay (2005;25) “En un Estado Social de Derecho, se legitima la intervención del Estado y asume responsabilidades en la regulación política de la economía a fin de equiparar o compensar las desigualdades sociales que se consideran inaceptables bajo un esquema de justicia distributiva acordado

por decisión colectiva mediante el contrato social instaurado en la Constitución Política.”

Los gobiernos son responsables de dar cumplimiento a lo propuesto por la Constitución. En un Estado Social de Derecho, las políticas públicas deben estar referidas a la garantía de los derechos. El presupuesto debe contemplar el gasto social destinado a la satisfacción de necesidades y al cumplimiento del bienestar social y humano de su ciudadanía. Los criterios de distribución de recursos deben contribuir a la igualdad mediante la provisión de asistencia y prestaciones que aseguren condiciones básicas de la existencia humana y el logro de una igualdad de oportunidades entre los miembros que integran la sociedad. En palabras de Garay, señalando a Garronera. “El Estado Social debe estar en la procura del orden económico y social en ejercicio de las funciones reguladoras y de servicio.”

4. Desafíos y responsabilidades para el Trabajo Social

Las políticas sociales nos llevan a una reflexión frente a la cuestión social, en otras palabras la cuestión social es un eje de las políticas sociales, las prácticas sociales y profesionales en Trabajo Social. Como lo señala Batista (2002; 24) “la cuestión social es una categoría histórica, y la cuestión social ha sido planteada desde sus manifestaciones sociales, en situaciones y necesidades extremas para las condiciones de existencia de los individuos y que merecen algún tipo de atención: la pobreza, el desempleo, la desprotección social, el abandono, la violencia” Sin embargo, la autora señala que la cuestión social ha existido en todas las formas de sociedad, sintetizándose en la lucha social de clases hacia la satisfacción de necesidades. Tomando como referencia a Marx y Engels (1988; 66) “la historia de la sociedad hasta hoy (...) es la historia de la lucha de clases” (Batista 2002; 26)

De acuerdo a las diferentes concepciones sobre la cuestión social, se refieren a las condiciones concretas en la vida de los individuos, a las relaciones sociales que históricamente han sido desiguales. Así mismo, las formas de enfrentar la cuestión social, se identifica el papel que tiene el Estado, siendo el ente encargado de mediar y garantizar las condiciones para superar los efectos de la cuestión social.

Sin embargo, las políticas sociales tienen su origen y desarrollo en el ámbito de la sociedad civil. Las políticas sociales son el resultado de procesos de lucha y reivindicación por parte de trabajadores/as que demandaban del Estado la satisfacción de sus necesidades y la garantía de sus derechos.

Según lo afirmaba la Profa. María Cristina Salazar (1979) Se requiere que trabajadoras/es sociales tengan una conciencia crítica en las instituciones estatales. La afirmación surge cuando nos preguntamos ¿cuál es el papel que tienen las políticas sociales actualmente?, y como podemos observar algunas se reducen a una lógica de compensación por los efectos/impactos que tiene el sistema económico capitalista. Las lógicas de focalización han entrado en

ecuaciones matemáticas que buscan “reducir las desigualdades” o disminuir cifras de pobreza y exclusión, sin embargo, no hay ningún interés de identificar las causas que generan las profundas desigualdades e injusticias sociales.

De otra parte, desde la práctica y el quehacer profesional debemos continuar ahondando en procesos investigativos que nos permitan identificar contradicciones: *fisuras, brechas, rupturas* que tiene el sistema para poder incidir en políticas que contribuyan a verdaderas transformaciones sociales. El/la trabajador/a social debe interrogarse frente a las políticas institucionales: ¿serán estas desde un enfoque de derechos?, o serán simplemente lineamientos para compensar los efectos del sistema.

Trabajo Social, tiene un compromiso con los movimientos sociales que siguen siendo los mayores críticos frente a las imposiciones de políticas internacionales. En las agendas de los movimientos se observa una “nueva sociedad que va más allá del capitalismo en la que sea posible la emancipación de la humanidad.” (Batista 2002; 36)

Retomo lo señalado por la economista brasileña María da Conceição Tavares “soy optimista con América Latina: Bolivia y Argentina demuestran que es posible tomar distancia de los Estados Unidos. Estos países no tienen relaciones financieras, ni comerciales importantes con EEUU”. Así mismo, indicó frente a la crisis “ésta ha creado un nuevo 'desorden' internacional, en donde la situación económica sigue siendo muy inestable, con algunas burbujas que vuelven a explotar y turbulencias financieras que aparecen en diferentes lugares, tal como ha ocurrido en las últimas semanas en Grecia. Por tanto, lo único claro es que el patrón de desarrollo que la provocó ya no puede continuar” (Tavares, 2010)

Para finalizar, deseo hacer un homenaje a la Trabajadora Social Leymah Gbowee, quién fue una de las tres mujeres que ganó premio Nobel de Paz en el 2011. Ella una mujer, activista africana, que ha liderado el movimiento por la paz en Liberia. Reconocida defensora de los derechos de las mujeres, y quien ha denunciado los efectos de la guerra y la violencia contra las mujeres. En sus palabras de denuncia: “Alguien tenía que decir basta, y lo dijimos nosotras las mujeres”

Bibliografía

Batista L.J. (2000) *Cuestión Social y Políticas Sociales: respuestas del Estado y de la Sociedad Civil*. En: León A. J. Políticas Sociales para un nuevo siglo ¿la nueva cuestión social? Ediciones Universidad del Bio Bio. Chile.

Boron A. (2004) *Nova Hegemonia Mundial: Alternativas de mudança y movimientos sociais*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO. Buenos Aires.

Cortes Da Costa L. (2006) *Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora Cortez.

Chomsky N. (2004) "Os dilemas da dominação" En: Boron Atilio. *Nova Hegemonia Mundial: Alternativas de mudança y movimientos sociais*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO. Buenos Aires.

Fernández S. S. (2005) *El Trabajo Social y la cuestión Social*. 1º Congreso Nacional de Trabajo Social del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Espacio Editorial.

Garay L. J. y Rodríguez A (2005) *Colombia: Diálogo Pendiente*. Planeta Paz. Documentos de Política Pública para la Paz. Bogotá.

Grzybowski C. (2011) *Vivimos en una era de turbulencia sin solución a la vista*. En: Semanario Virtual Caja de Herramientas No. 276. 14 - 20 de Oct de 2011.

Harvey D. (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid

Holzmann R. y Steen Jorgensen (2003) *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco para la Protección Social y más allá*. Revista de Salud Pública Universidad de Antioquia Vol. 21 No. 1, Medellín.

Molina C.G (2006) *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*. En: BID. Washington D.C.

Netto J. P. (2005) *Crisis capitalista y ciencias sociales*. En: Fernández Soto Silvia (coordinadora) *El Trabajo Social y la cuestión Social*. 1º Congreso Nacional de Trabajo Social del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Espacio Editorial.

Nogueira, M. A. (2006) Apresentação do livro: Cortes Da Costa Lucía "Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil". São Paulo, Editora Cortez,

Olaya E. (2010) Impacto del Manejo Social del Riesgo en las Políticas Públicas del Estado Social de Derecho" Ponencia en el II Seminario Internacional de Trabajo Social Comunitario. Uniminuto, 21 y 22 de octubre. Bogotá.

Rodríguez C. L. (2003) "Avances, Retos y Oportunidades de la nueva lógica del Manejo Social del Riesgo propuesta por el Banco Mundial" Universidad Javeriana, Espacio Abierto. Bogotá.

Tavares M. C (2010) "Os efeitos da crise internacional na América Latina e as lições do caso para o Brasil" En: CEPAL. Conferencias Magistrales, 2010.

Villatoro P. (2004) *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. En: CEPAL. Serie Políticas Sociales No. 87. Santiago de Chile.

Vieira Edvaldo, (2007) *Os direitos e a Política Social*. 2ª edição. Editora Cortez, São Paulo.