



III FORO LATINOAMERICANO

“Igualdad y desigualdad social en América Latina: generando debates en Trabajo Social en relación con otras ciencias del campo social”

Aportes desde el Trabajo Social para el diseño y ejecución de estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente.

Autoras/es: Mg. Bibiana Travi y Mg. Claudia Belziti, Lic. Mariano Fontela

Colaboradoras/es: Gustavo Torres, María Victoria Sverdlick, Rocío Brandariz . Becaria: Guidi López, María Noel

Institución: Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno.

Email: bibiana.travi@gmail.com

Palabras clave: Estrategias de abordaje - Integralidad - pobreza persistente

Eje temático 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de los sujetos

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo aportar elementos conceptuales para el debate sobre las políticas de Estado y la protección social en la región. Su contenido se basa en el primer informe de avance del Proyecto: *Aportes para el diseño y ejecución de estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente (2015-2106)*¹.

La finalidad del proyecto es aportar en un área de vacancia en Trabajo Social y contribuir a la producción de conocimientos, indagando acerca de la eficacia de las instituciones estatales para un abordaje integral y eficaz de la denominada “pobreza persistente”².

Asimismo, busca articular el pensamiento social nacional y latinoamericano con el campo disciplinar. Desde principios y mediados del siglo XX, referentes como Gordon

¹ Dirección a cargo de Mg. Bibiana A. Travi y Mg. Claudia Belziti A excepción del Mariano Fontela, licenciado en Ciencia Política, todo el equipo está conformado por trabajadoras/es sociales.

² En términos de Adriana Clemente (2011, 2014).

Hamilton o Charlotte Towle, lucharon por el reconocimiento de la asistencia social como un derecho básico. Desde otras perspectivas encontramos esa misma noción en el pensamiento nacional-popular y la doctrina justicialista, y en el constitucionalismo social latinoamericano.

En este proyecto el énfasis está centrado en el “último eslabón” del proceso implementación de políticas sociales, que refiere al diseño y ejecución de estrategias de intervención y de abordaje integral con los sujetos y familias afectadas por la “pobreza persistente”.

La estrategia teórico-metodológica consiste en estudios de casos, análisis documental y revisión bibliográfica de autores clásicos y contemporáneos, y las principales técnicas de abordaje del objeto de estudio serán matrices de análisis conceptual-documental y entrevistas a autores, a funcionarios y profesionales que trabajan en instituciones estatales y a personas que integran hogares con pobreza persistente.

Presentamos entonces los primeros avances, revisión y definiciones operacionales de conceptos clave que si bien son aún de carácter preliminar, nos permitió identificar **seis prioridades** para lograr la eficacia de las políticas sociales integrales, cuya validez será evaluada a partir del trabajo de campo.

Primeros avances, revisión y definiciones operacionales de conceptos clave para el abordaje integral de la pobreza persistente.

Retomando los aportes de Adriana Clemente, denominamos **pobreza persistente** a la situación de hogares que no solamente se encuentran en situación de pobreza material desde hace más de una década, sino que además sufren otro tipo de problemas que obstaculizan sus posibilidades de superar esa situación (adicciones, salud mental, enfermedades crónicas, baja calificación laboral, falta de “redes de apoyo”, vínculos familiares o barriales conflictivos, personas sin documentos, dificultades para reclamar por derechos, conflicto con la ley penal, etcétera). Esto supone incluir en el análisis problemas no estrictamente económicos que se potencian en el contexto de pobreza y que interactúan con dimensiones culturales y sociales que se traducen en las trayectorias de esos hogares, lo que permite identificar, analizar y establecer criterios integrales de intervención en procesos de subjetivación.

Para dar respuesta a estas situaciones, se requiere de **políticas eficaces**. En tal sentido, entendemos por **eficacia** de una política pública a la relación entre los objetivos planteados y los resultados observables.

De acuerdo a la indagación bibliográfica–documental y a la experiencia profesional de las/os miembros del equipo, consideramos que una **política social integral** supone al menos las siguientes características:

- a) territorialidad;
- b) interdisciplina en la formulación y en la ejecución;
- c) intersectorialidad entre distintos niveles y áreas del Estado y de organizaciones de la sociedad civil;
- d) simultaneidad en la ejecución de las acciones;
- e) continuidad en el tiempo;
- f) sinergia en el uso de recursos.

Recientes trabajos académicos y de organismos internacionales destacan que la integralidad de la política social requiere la combinación de componentes que se complementan: la **protección** social, la **promoción** social, las **regulaciones** y las “**políticas sectoriales**” (salud, educación, vivienda, etc.). La protección social, combina un conjunto determinado de políticas que tienen el fin de asegurar a todas las personas y en forma continua un umbral mínimo de bienestar. La protección supone identificar necesidades no cubiertas y nudos críticos de la oferta, y asegurar el acceso a bienes o servicios, velando por la cobertura, la continuidad y la calidad.

Asimismo, diversas fuentes teóricas permiten establecer que para que la **integralidad** de la política social sea efectiva se requiere:

- a) una planificación que adecue y combine la universalidad que exige la garantía de los derechos sociales con la protocolización y la focalización para situaciones específicas, los sistemas de discriminación positiva y las acciones flexibles en el nivel local, especialmente ante situaciones donde se presentan varios problemas simultáneos;
- b) el desarrollo de estrategias y la determinación de unidades de intervención sobre la base de la heterogeneidad de la población y la atención diferenciada de trayectorias y situaciones particulares;
- c) la coherencia entre políticas de corto, mediano y largo plazo;
- d) el desarrollo y la articulación entre los sistemas contributivos y los no contributivos;
- e) la combinación de políticas de redistribución, de reconocimiento y de representación;
- f) la concepción integral de los sujetos mediante la intervención sobre aspectos materiales y simbólicos, los factores socioeconómicos y demográficos y los

- psicológicos, sociales y culturales, lo que supone involucrar valores y expectativas, y no solamente el bienestar;
- g) la incorporación del ideal del “buen vivir”, que supone la armonía, la equidad, el respeto y la dignidad de la vida en comunidad, la persistencia de las culturas y la vida espiritual, y la satisfacción de necesidades en equilibrio con la naturaleza;
 - h) la combinación de estrategias de intervención individuales, familiares, grupales, comunitarias e institucionales; y
 - i) la simultaneidad de los perfiles preventivos, promocionales y asistenciales.

También una política social integral requiere incorporar la **perspectiva de género**, una política de cuidados y el abordaje de la “feminización de la pobreza”, dado que históricamente el cuidado de niños, ancianos, enfermos y discapacitados ha quedado en manos de las mujeres, disminuyendo sus oportunidades de desarrollo personal y educativo y su participación en el trabajo remunerado.

Otro aspecto en el que se hace énfasis respecto a la integralidad de la política social es la necesidad de realizar **diagnósticos** sociales, que incluyan además de los aspectos socioeconómicos y demográficos, los psicológicos y culturales, de manera que permitan:

- a) caracterizar las poblaciones en situación de desafiliación y vulnerabilidad;
- b) analizar factores, frecuencias y conductas de riesgo –en el nivel individual, familiar, grupal, institucional y comunitario– que producen situaciones de pobreza y su persistencia, especialmente respecto a las situaciones en que ellas se combinan, se acumulan y se potencian;
- c) establecer prioridades, tanto respecto a las acciones como a su simultaneidad y continuidad;
- d) identificar demanda oculta, no cubierta y nudos de oferta crítica.
- e) relevar –en el nivel individual, familiar, grupal, institucional y comunitario– las capacidades, los recursos, las fortalezas, los aspectos favorables o saludables que inciden positivamente en las posibilidades de contrarrestar o solucionar las situaciones identificadas, incluyendo los recursos que los individuos y las familias poseen para protegerse, cuidarse y acceder a mejores condiciones de vida.

Por último, si bien no hay acuerdo al respecto en la bibliografía consultada, corresponde destacar que algunas corrientes teóricas ponen énfasis en otras **tres condiciones externas** para la integralidad de las políticas sociales:

- a) la descentralización en los municipios de la formulación, la administración de recursos y la ejecución de políticas sociales;
- b) la participación de la sociedad civil y de los beneficiarios en todo el ciclo de las políticas sociales, incluyendo el diagnóstico y la planificación; y
- c) la participación continua en las decisiones y en las evaluaciones de todos los actores estatales implicados en las distintas etapas de las políticas.

Algunos de los conceptos vertidos en las definiciones precedentes requieren una ampliación a partir de la bibliografía consultada.

Otros conceptos que hemos trabajado remiten a la cuestión de la **territorialidad**, la **interdisciplina** y la **intersectorialidad**.

La **territorialidad** es una de las formas en que se procura superar la fragmentación de las políticas sociales integrando los diversos problemas y las diferentes dimensiones que constituyen su objeto. Recuperando parte del pensamiento emancipador latinoamericano, la vinculación entre los conceptos de **pueblo y territorio** reside en asumir que las políticas sociales territoriales no solamente se articulan en los espacios donde viven las personas pobres, sino que pueden conducir a la consolidación de identidades y ámbitos de organización, de luchas por una redistribución de las relaciones de poder y de constitución de un pueblo soberano a partir de la consolidación de organizaciones políticas y sociales.

La **interdisciplina** es la integración de teorías y métodos para la colaboración entre distintas disciplinas académicas o escuelas de pensamiento tradicionales para describir, explicar o intervenir sobre cuestiones que se definen a partir de múltiples dimensiones. En la tradición latinoamericana, la interdisciplina no reside tanto en el aporte que cada disciplina hace a las demás o en la definición precisa de relaciones entre distintas disciplinas, sino en la explotación de recursos generalmente poco aprovechados que se encuentran en el “espacio intermedio” que ninguna de ellas ocupa plenamente. Generalmente eso incluye una visión crítica sobre la capacidad de las disciplinas para comprender ciertos temas y hasta una denuncia contra el “disciplinamiento” de los saberes especializados. Algunos autores incluso refieren a conceptos tales como “epistemología fronteriza”, “mestizaje” o “indisciplina” para referirse a esta situación.

La **intersectorialidad** puede ser definida como la colaboración no jerárquica entre distintos sectores –estatales o no– para la solución de problemas que tienen múltiples causas y sobre los cuales ningún sector gubernamental tiene control completo. Nuria

Cunill-Grau postula que sus potencialidades dependen de ciertas condiciones: debe ocurrir en forma previa a la planificación de cada sector; la “racionalidad integradora” debe figurar explícitamente en el presupuesto; los sistemas de evaluación deben poner en el mismo nivel a las metas intersectoriales que a las sectoriales. La intersectorialidad se diferencia de la *coordinación interinstitucional* en que ésta solamente evita que haya redundancias o incongruencias en la acción de distintos organismos gubernamentales, por lo que se mantiene únicamente en un plano técnico, mientras que la intersectorialidad supone un fundamento político, ya que modifica las relaciones de poder entre los sectores y al interior de ellos. También en este sentido se diferencia de la *transversalidad*, pues este último concepto se aplica a la situación en que se introducen nuevos asuntos en la política pública que no corresponden a los objetivos específicos de organismos existentes, pero no se modifican sus estructuras.

Otro aspecto, que genera gran debate o mejor dicho, cierta desconfianza en el campo del Trabajo social, está vinculado a la utilización de protocolos.

Los **protocolos** son guías de intervención que establecen situaciones típicas en las que los profesionales deben cumplir ciertos procedimientos o derivaciones a otros servicios especializados. Entre otros contenidos, los protocolos incluyen definiciones operativas precisas de los conceptos que utilizan, una clasificación de los distintos casos posibles o de los más frecuentes, un modelo de intervención o derivación claramente explicitado ante cada uno de esos casos, una descripción de la actuación específica que debe realizar ante cada caso el personal profesional involucrado, observaciones particulares para situaciones extraordinarias y referencias bibliográficas complementarias y accesibles para los usuarios.

Estas definiciones conceptuales preliminares permitieron al equipo de investigación identificar **seis prioridades** para la eficacia de las políticas sociales integrales, cuya validez será evaluada a partir del trabajo de campo:

- a) **derecho a la asistencia social**: delimitación de responsabilidades entre distintos niveles del Estado, accesibilidad, reglamentación específica acerca de las prestaciones que implican los derechos y su conocimiento público (que los ciudadanos sepan claramente qué pueden demandar, dónde hacerlo y con qué requisitos), etc.;
- b) **jerarquización de profesionales** que trabajan en el “último eslabón” de las políticas sociales (incluyendo trabajadores sociales, psicólogos, médicos, auxiliares, docentes, etc.): incentivos salariales reales con antigüedad y estabilidad laboral, premios y castigos por presentismo y permanencia en la función, creación de carrera con escalafón, etc.;

- c) **asistencia personalizada y continua** para evitar los contactos esporádicos o discontinuos y la “caza de beneficios”, con bases de datos que incluyan información útil sobre las intervenciones y equipos suficientes para consultarlas y actualizarlas, y con población nominada (asignada a profesionales identificados y accesibles) cuando corresponda por la complejidad de la situación;
- d) **capacitación específica** de profesionales ante situaciones complejas y desarrollo de **redes de servicios** accesorios y de apoyo, para que puedan tomar decisiones inmediatas en casos especiales, pero a la vez ser supervisados o consultar ante circunstancias que exceden sus recursos;
- e) **protocolización detallada** de las intervenciones profesionales y las derivaciones entre servicios, incorporando una planificación de los recursos insumidos para poder garantizar derechos sociales dando cobertura real, continua, universal y sin variaciones en la disponibilidad de recursos, en todos los bienes y servicios protocolizados;
- f) prevención de formas de **padecimiento evitable** provocado por las propias instituciones o servicios estatales.

Para concluir, dado que en general, los motivos que originan la acción de las instituciones públicas son “problemáticas sociales complejas”³, con múltiples dimensiones, y dado que el Trabajo Social a lo largo de un siglo de historia ha contribuido teórica y prácticamente a su abordaje, esperamos a través de esta investigación, avanzar en la reflexión y definición de conceptos clave que permitan sustentar estrategias de intervención centradas en la intersectorialidad de las políticas sociales y la integralidad de las protecciones sociales, potenciar las intervenciones, aportar, revisar y consolidar los fundamentos teórico-metodológicos, sentidos y significados de la intervención profesional, si como brindar insumos para la formación profesional.

Selección Bibliográfica

Belziti, Claudia y otros (2015), “Eficacia de las políticas sociales para afrontar situaciones de pobreza persistente”. En *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 1.

³ En términos de Alfredo Carballeda.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Clemente, Adriana (2011), “Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa”. En revista *Debate Público*, Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, Número 1, Abril 2011.

— (2014), “Sobre la pobreza persistente, su caracterización y abordaje”. En *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.

Cunill-Grau, Nuria (2014): “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”. En revista *Gestión y política pública*, México, volumen 23.

Travi, Bibiana y otros (2014), “La asistencia social como derecho. Constitucionalismo social, fundamentos teórico-filosóficos y tradiciones disciplinares”. Ponencia en *XXVII Congreso Nacional de Trabajo Social*. 11, 12 y 13 de septiembre de 2014, Paraná, Entre Ríos.