

La intervención en lo social y la recuperación de la centralidad del Estado

Nuevos escenarios, nuevas formas de intervención

Los sucesivos contextos de crisis de las décadas de neoliberalismo y el fracaso de las prescripciones del Consenso de Washington mostraron la necesidad de recuperar un modelo de participación del Estado como estructura de poder, en tanto unidad de sentido, propósito, acción y conducción.

La noción de *unidad de sentido* se vincula con las posibilidades de gestión y aplicación concreta de políticas sociales en la intervención social, en tanto comporta un carácter estratégico. En otras palabras, la idea de unidad de sentido implica entender a las políticas sociales desde una perspectiva estratégica que incluya una mirada al pasado, en tanto forma de explicación y comprensión del proceso que generó el problema social que se quiere abordar, su expresión en el presente y una necesaria mirada al futuro en su definición de horizontes de intervención.

Desde la noción de unidad de sentido es posible pensar también a las políticas sociales como una muestra de la capacidad de movimiento y respuesta a las problemáticas sociales que se presentan con la necesidad de una inmediata resolución.

En relación a esto, la recuperación del Estado se vincula con sus características intrínsecas de poder formular objetivos y aplicar funciones para llevarlos adelante. Por otra parte, el Estado también representa un punto de encuentro entre legitimidad y legalidad, mientras se desenvuelve dentro del sistema democrático y logra fortalecer libertades, derechos sociales y humanos.

La recuperación del Estado en la Argentina y en América latina, se encuentra en un proceso que hace necesario definir más y nuevos papeles para éste, como así también nuevas relaciones con diferentes actores sociales y con los

ciudadanos de los distintos sectores sociales. Dentro de este marco, surgen consecuentemente nuevos interrogantes hacia la intervención social.

En el caso argentino, esa recuperación se hace más compleja en la medida que el Estado fue reducido a su mínima expresión en la década de los 90²⁴. Concurren aquí una serie de cuestiones que incluyen las representaciones sociales del Estado y el tipo de institucionalidad que se pretende reconstruir.

De ahí que posiblemente sea necesaria la elaboración de nuevas perspectivas y dinámicas de acción que impliquen, por un lado, recuperar de manera singular y contextualizada la raíz universalista de las políticas sociales argentinas en el contexto del siglo XXI, y por otro, no perder de vista la memoria del pasado reciente para recuperar el valor de la justicia social en un marco de verdad y reconstrucción histórica.

De este modo, la elaboración de nuevos sentidos relacionados con la noción de Estado va de la mano de la superación de la fragmentación social. De la recuperación del tejido de protección, apoyo, contención y reciprocidad social, cuya destrucción ha dejado una serie de marcas subjetivas en los individuos, las organizaciones, las instituciones y los lazos sociales, por medio de formas de exclusión, desprotección y modalidades nunca conocidas de desigualdad social.

La "articulación transversal", como estrategia de diseño y acción de las políticas sociales de gestión e intervención social, implica la conformación de un horizonte definido a partir de la necesaria unificación de recursos, acciones, programas, planes y proyectos de orden territorial, microsocio y colectivo. Pues la recuperación del Estado también pasa por la integración de acciones, políticas y prácticas, en diferentes escenarios que pueden tener a lo territorial como punto de partida.

Asimismo, la apertura universal e igualitaria comporta también una mirada que se detiene en la peculiaridad de los sujetos de intervención, lo cual constituye un cambio en las prácticas tradicionales de las políticas sociales. Así, se hace posible transformar el mandato neoliberal de lo homogéneo, en atención a la expresión singular de las necesidades y problemas sociales que logre atravesar la lógica de la acción por sectores separados.

Es decir que las políticas sociales requieren, especialmente ante los complejos escenarios actuales, una lógica diferente de la que poseían, y nuevas

24. "Argentina es probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional". Oszlak, Oscar, "El mito del estado mínimo. Una década de reforma estatal en la Argentina", Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en el panel "Reforma del Estado: Equidad y Gobernabilidad".

formas de intervención social que se expresen en nuevos mecanismos institucionales, tal vez más orientados hacia formas transversales que puedan abordar más allá de los sectores típicos de acción de las políticas sociales y la intervención en lo social.

A su vez esta serie de cambios posiblemente requieren de una actitud permeable al intercambio y aprendizaje mutuo y de una revisión de los contenidos, metodologías y aspectos organizacionales de las prácticas, tanto en el diseño de políticas sociales, como en los equipos de trabajo que lleven adelante los procesos de intervención en lo social.

En este aspecto puede ser importante volver a definir algunas categorías conceptuales y modalidades de abordaje, es decir, las metodologías e instrumentos de intervención, a fin de que resulten aptos para adecuarse en la construcción de estrategias de trabajo concretas, relacionadas con el presente y el impacto del pasado, según se inscriben en la subjetividad. Teniendo en cuenta la multiplicidad de condicionantes que generan los procesos histórico-sociales que demandan a la intervención, el padecimiento subjetivo y objetivo que éstos generan, y su percepción como problemas sociales.

Desde este modo, garantizar la protección social desde la esfera del Estado implica una serie de diálogos, encuentros, articulaciones que pueden tomarse como un punto de partida, para desde allí facilitar el acceso a los derechos sociales y como forma resignificada de la promoción social.

Estas nociones suponen abandonar toda la idea de "control", por ejemplo el desarrollo escolar o del plan de vacunación del niño, para remplazarlo paulatinamente por el concepto de "acompañamiento", en el marco de una serie de situaciones sociales y familiares complejas que requieren detección, atención, seguimiento y evaluación de las mejoras.

Es necesario modificar el sentido de diferentes metodologías de intervención, rechazando la lógica del control individual para adoptar una perspectiva que mire al todo en su conjunto, sin desatender la singularidad de cada circunstancia, donde la política social enmarca el encuentro entre el contexto y el escenario de intervención.

Tal cambio de lógica en los procesos de intervención social sugieren la necesidad de una forma de presencia institucional diferente, proactiva, que salga al encuentro de los sujetos de derechos sociales en el territorio, la construcción paulatina de nuevas formas de articulación interinstitucional para una más amplia protección y promoción de condiciones de participación en procesos de organización y desarrollo de capacidades personales, familiares y comunitarias, tanto preventivas como asistenciales.

Algunas cuestiones relacionadas con la noción de protección

El impulso que recibieron las políticas sociales en los últimos años en la Argentina y en general dentro de la región, introdujo nuevos interrogantes y objetivos estratégicos. Actualmente, la protección social, entendida como derecho, en principio, puede ser considerada como una serie de instrumentos y acciones utilizados por el Estado con el fin de promover la integración social y la igualdad. De esta manera, la protección social también se transforma en un instrumento de redistribución de la riqueza. Se trata de reparar el tejido social, recuperar formas organizativas, solidarias y restablecer capacidades y habilidades. Reconstruir escenarios que a través de la participación social activa faciliten cambios redistributivos.

Estas definiciones contemporáneas llevan a revisar una serie de aspectos de las políticas sociales, tanto desde lo conceptual como desde lo metodológico para analizar la aplicación práctica de estas nociones, que generalmente se incluyen dentro de discursos de recuperación de algunas experiencias y de la aparición de nuevas propuestas.

Desde esta afirmación se muestra que este concepto, leído como acción de Protección implica, por un lado, la importancia de la discusión y la conceptualización del término, como en su forma aplicación a través de la intervención, desde una perspectiva de dialogo con los escenarios actuales para que este pueda ser llevado a la práctica de manera concreta.

La noción de *protección*, por ejemplo, se relaciona con la de vulnerabilidad y la de derecho social. La protección puede ser entendida como: a) el conjunto de instrumentos utilizados por el Estado con el objetivo de promover y mejorar el bienestar; b) como un conjunto de mecanismos y actividades de organismos destinadas a aligerar las cargas que representan para los hogares e individuos una serie determinada de riesgos o necesidades; c) como las respuestas de la sociedad a niveles de riesgo o privación considerados inaceptables.

Estas afirmaciones implican que el funcionamiento de los sistemas de protección social se apoyan necesariamente en un consenso social, implícito o explícito, pero también sobre los valores fundamentales relacionados con el acceso seguro a mecanismos y medios que permitan satisfacer necesidades para desde allí poder ejercer derechos fundamentales. Asimismo exhiben las múltiples dimensiones del concepto, que pueden ser integradas en la práctica cotidiana desde diferentes espacios de intervención y planificación social.

En otras palabras, no se trata sólo de disminuir los efectos negativos de la desigualdad social, sino también intervenir en función de las

inscripciones, marcas y persistencias que dejaron los años de dictadura militar y neoliberalismo en ciertos sectores sociales, en la cultura y en la subjetividad. En nuestro contexto Americano, proteger implica un desafío mayor cuando la desprotección atraviesa esferas vitales significativas en grupos poblacionales con un alto nivel de exposición y vulnerabilidad. Protección, especialmente dentro de las políticas sociales argentinas, implica básicamente la recuperación de la dignidad.

La dignidad se vincula estrechamente con la noción de autonomía, es decir de libertad, desde la perspectiva kantiana del hombre como señor de sus acciones. Quien es autónomo es básicamente ciudadano, en tanto que la relación entre autonomía y dignidad dan cuenta de las posibilidades de emancipación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 menciona en su Preámbulo la "dignidad intrínseca de los seres humanos". Tiempo después, los pactos internacionales de Derechos Humanos condenaron las prácticas que recortan o afectan la dignidad, como la tortura, la esclavitud, las condiciones inhumanas de trabajo, la discriminación, es decir toda acción contraria al valor esencial de la persona. En la Constitución Argentina de 1949 ya se hace referencia a la dignidad dentro de la esfera del trabajo.

Por otra parte, la idea de protección social también implica que la intervención se oriente a construir consenso sobre las acciones concretas de las políticas sociales, entendiendo que una necesidad insatisfecha no es otra cosa que un derecho social no cumplido.

En definitiva, la protección social implica una serie de intervenciones para prevenir, aminorar y enfrentar los riesgos que producen las desigualdades sociales, teniendo como horizonte la desaparición de la vulnerabilidad en sujetos de intervención, dentro de un marco políticas sociales activas donde el Estado sea el principal articulador.

Estas cuestiones llevan a otro aspecto sobresaliente del tema: la idea de vulnerabilidad. En principio cabe señalar que no debe considerarse a como una categoría estática solamente relacionada con los ingresos o una serie de variables que se suman para ratificarla. Es conveniente ampliar la noción de vulnerabilidad hacia una perspectiva dinámica, en la que confluyen una serie de factores familiares, comunitarios y territoriales. La vulnerabilidad no es un fenómeno individual, surge desde las desigualdades que genera la sociedad como fenómeno colectivo, histórico-social, tanto en su comprensión como en su abordaje. A su vez, este concepto cuestiona a los de "peligrosidad" o "riesgo", que suelen ser entendidos en relación con el daño que una persona puede generar en una sociedad, mientras que la noción de vulnerabilidad invierte los términos: da cuenta de los efectos de las desigualdades sociales sobre individuos o grupos sociales.

La localización de esa perspectiva singular y colectiva, donde se integran lo macrosocial y los escenarios microsociales de intervención; implica por sí misma una nueva forma de diálogo con la noción de protección.

La revisión de la noción de promoción social

El origen del concepto de promoción social en el campo de las políticas sociales se remonta a los primeros planes y políticas generados en el contexto de la década de los sesenta en América latina; conocidos genéricamente como la Alianza para el Progreso. En términos de intervención social, estas nociones de desarrollo y promoción se pueden sintetizar bajo el título de "Desarrollo de la Comunidad". La idea de desarrollo puesta en práctica aquí se relacionaba con la idea de tratar de lograr las "condiciones previas" a un progreso y modernización que no tardarían en llegar.

Estas modalidades de intervención tuvieron básicamente características comunitarias y se centraron en el llamado "polo de marginalidad" que surgiría como consecuencia de un crecimiento diferente y de algún modo inesperado de la sociedad.

La estrategia de promoción social resurgía, entonces, dentro de una serie de preocupaciones centradas en la gobernabilidad y la conflictividad política respecto de sectores rurales que migraban a las grandes ciudades, como consecuencia de las crisis de las economías regionales que –paradójicamente– produjo el desarrollismo en el marco de la Alianza para el Progreso.

Lo rural y lo urbano-marginal fueron los escenarios privilegiados por la mirada de los modernos métodos desarrollistas, más tecnificados, con más sustento teórico, con mayores grados de planificación y con un estilo de gerenciamiento programático.

El fracaso de la alianza para el progreso generó que desde las propias prácticas sociales llevadas adelante en América latina, se comenzara a discutir –y de algún modo a resignificar– el término, en el intento de modificar ciertos aspectos conceptuales como el énfasis en la adaptación de las poblaciones a los procesos de ese desarrollo que en algún momento iba a llegar a nuestras tierras. La promoción social comenzó a ser sinónimo de un conjunto de intervenciones que apuntaban a que los destinatarios de derechos salgan del lugar de riesgo y puedan mejorar sus capacidades de integración social, dentro de proyectos colectivos, locales, regionales y nacionales.

Por ello se hace necesario desarrollar estrategias de abordaje que permitan reconocer las capacidades subjetivas, relacionales, comunitarias y territoriales. No se trata entonces de una relación de intervención donde el otro "aprende", sino que construye y recupera sus propios saberes en función de

las características del contexto. La noción de promoción social se desliga de meros sistemas de aprendizaje, capacitación, formación que se sostienen bajo la presunción de que los titulares de derechos sociales "no saben" manejar su propia cotidianeidad –lo alimentario, la salud o lo educativo–, para comenzar a recorrer un camino, si se quiere inverso, que implique reconocer lo que potencial o efectivamente trae ese *otro*, que tramas sociales territoriales en las que está integrado pueden reconstruirse y orientarse hacia el logro de objetivos vinculados con la mejora en las condiciones de vida desde un pensar situado.

En síntesis, se trata de asumir visiones colectivas y participativas que enriquecen no solo las diferentes categorías de análisis, sino también los dispositivos de intervención aparejados.

La importancia de desarrollar una nueva noción de promoción social se desprende también de una percepción subjetiva de las propias necesidades y la dimensión de la situación por la que se atraviesa. Pero fundamentalmente se apoya en la recuperación de las formas de saber que el otro posee como bagaje cultural con el que se relaciona con los demás.

En este aspecto, la promoción social, orientada hacia la intervención, también implica en gran parte desnaturalizar situaciones de vulnerabilidad y padecimiento que son aceptadas como normales o propias de determinado grupo social, tanto desde la perspectiva de este sector en sí mismo, como para quienes intervienen sobre él. Promoción, entonces, implica primero reconocer y hacer reconocerse para poder facilitar, recuperar y generar reencuentros con lo propio, por todo lo que fue obturado o silenciado por las prácticas del terrorismo político y económico impuesto desde la dictadura militar y el neoliberalismo.

Recuperar la idea de un sujeto colectivo y situado en la realidad de Latinoamérica, a través de un intenso diálogo con la cultura, con lo social, permite incorporarla como modalidad estratégica de las políticas sociales. Es decir, orientarlas dentro de coordenadas territoriales, temporales y sociales específicas que permitan fundamentalmente observar y describir realidades, sin definir las de antemano sino a través de los propios desafíos que surgen de la intervención.

En lo metodológico, esa noción de promoción invita a pensar la intervención en lo social desde la perspectiva de comunidad, de encuentro. Así, lo propio, la cultura, los conocimientos opacados y olvidados se vuelven centrales. Con lo cual, la noción de promoción social no puede darse sino como una forma de acción en el territorio desde lo comunitario, pero entendiendo comunidad como *unidad en lo común*²⁵, concepto que hace referencia a una

25. La palabra "comunidad" tiene su origen en el término latino "communitas"

perspectiva de lo común que en la actualidad se encuentra en permanente estado de tensión entre la integración y la fragmentación.

La promoción social, desde una unidad en lo común, invita a conocer y reencontrar formas de asociación, trayectorias grupales, individuales y familiares en cada titular de derechos sociales. Como política ejecutada desde el Estado y desarrollada desde la intervención en lo social, se puede orientar de esta manera hacia un espacio de recuperación de garantías y derechos sociales, de capacidad, compromiso y reciprocidad en la producción de lo social, lo político, lo cultural y lo económico que impregnan al sujeto en su condición histórica.

Así concebida la promoción reconoce también en los titulares de derecho un rol político y social de productores, especialmente desde las demandas, saliendo del lugar de consumidores o beneficiarios de prestaciones para ser partícipes en su construcción. Así: "La promoción... parte de una posición frente a la situación social, de una conciencia histórica y ética..." no se trata de un simple subsidio a las carencias populares... sino de poner en movimiento los procesos requeridos de transformación y los sujetos que en ella deben participar"²⁶

Estas consideraciones implican una serie de desafíos para las políticas, planes y proyectos de intervención social, desde la necesidad de transformar una serie de lógicas que ubican al otro como un sujeto pasivo, a la espera de la acción de la política social, en un sujeto de derecho social, autónomo y dueño de su vida cotidiana.

En definitiva, la promoción social escaparía al eje que propone una mera preparación y capacitación de los otros para ubicarlos en nuevos escenarios sociales, para presentarse como una estrategia de intervención que haga posible el encuentro de los propios sujetos consigo mismos y sus potencialidades en un sentido histórico, que los vuelva partícipes de la construcción del todo social.

La complejidad de las expresiones de la cuestión social, especialmente a partir del impacto de la dictadura militar y el neoliberalismo, marca la necesidad de nuevas formas de abordaje metodológico que den cuenta de las características especiales del daño sufrido por toda la población, como comunidad nacional, especialmente por los grupos más castigados en las sucesivas crisis.

De este modo, la estrategia de intervención social que se propone se centra en la recuperación de las capacidades de los titulares de derechos; con lo cual, la noción de mero seguimiento y control puede ser orientada ahora a la de *acompañamiento*, donde la identificación, el reconocimiento, el acuerdo y el consenso son la base fundamental de la intervención social.

26. Del desarrollo comunitario a la promoción social y geopolítica. Innovación en la intervención de Trabajo Social. Por Ana María A. nguiano Molina, y colaboradores. *Margen* Edición Nº 55 - setiembre 2009

Estas cuestiones también permitirían la elaboración de conocimientos más profundos sobre las problemáticas sociales que atraviesan los sujetos de intervención, y desde allí construir formas de hacer, operativas y concretas, que impliquen rearmar aquello cuya ruptura los excluye y vulnera.

La modalidad de intervención aquí propuesta se vincula con la articulación de una serie de cuestiones que se expresan en la singularidad de cada situación, entendiendo a los destinatarios de las políticas sociales y de la intervención en lo social como sujetos de derecho universal inscriptos en un padecimiento singular que no se desprende de los condicionantes contextuales y locales, y que por ello requieren acciones particularizadas.

Así, los modelos de intervención deben ser flexibles, adaptables a las características sociales, territoriales y nacionales, en una articulación que no deje de lado las inscripciones del pasado, las necesidades del presente y las estrategias a futuro.

La política social como medio

Si la política social interviene para generar paliativos a los efectos de la aplicación del modelo neoliberal y no realiza acciones de tipo redistributivo, se torna muy poco probable la posibilidad de recuperar vínculos sociales o atender a la problemática de la fragmentación. La política social debe entenderse como medio y no como fin en sí misma. Debe centrarse en el reconocimiento de derechos, transitando los territorios de la política, la soberanía y la ciudadanía. Lo que implica una determinación de objetivos centrados y definidos en cada momento histórico. Si bien se puede enunciar como finalidad la integración de la sociedad, los horizontes de la política social se van complejizando y ampliando según las épocas. De este modo, la acción de la intervención en lo social, en diálogo con las políticas sociales, se orienta a la identidad, pertenencia, pero también a la inclusión social y al acceso a bienes materiales y simbólicos.

Las posibilidades de la dirección Estratégica de las Políticas Sociales

El Estado, en su lugar de centro organizador de una sociedad, debe asumir una dirección estratégica de las políticas sociales, que contemple su carácter universal, planificado y anticipatorio.

La falta de planificación y de perspectiva global dentro de las políticas sociales aplicadas en los años del neoliberalismo, fue cercenando el carácter anticipatorio que comportan. Por ello, la vuelta a esquemas de planificación

de mediano y largo plazo, no implica solo una discusión teórica, sino la decisión de desprender la esfera de las políticas sociales de la lógica del Mercado. De esta forma la dirección de las Políticas Sociales, también desde su impacto en lo socioeconómico significa una necesaria revisión de lo actuado, pero una clara dirección hacia el mejoramiento del patrón distributivo desde la recuperación y puesta en marcha de las potencialidades de la Nación.

Además, las políticas sociales, recuperando una tradición creada en la década de los cincuenta en Argentina, tienen la posibilidad de trascender las fronteras de los países, en términos de integración y articulación de acciones en lo económico, lo social y lo sanitario. Esto también implica una dirección definida e integrada dentro de una perspectiva estratégica.