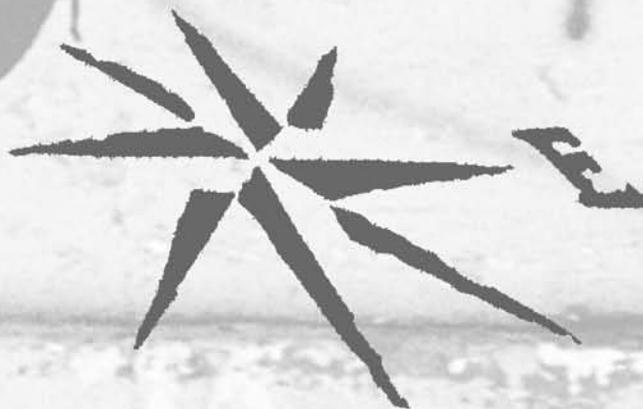


REVISTA DE TRABAJO SOCIAL

# PERSPECTIVAS



ucsh

UNIVERSIDAD CATOLICA  
SILVA HENRIQUEZ

Católica Silva  
Universidad  
Henríquez  
EdicioneS

**PERSPECTIVAS**  
**NOTAS SOBRE INTERVENCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL**  
**AÑO UNDÉCIMO/Nº 17/2006**

**Directora:**

Daniela Sánchez S.

**Representante Legal:**

Sergio Torres Pinto

**Comité Editorial:**

Ana María Álvarez R.

*Trabajadora Social, académica del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez*

Daniela Sánchez S.

*Trabajadora Social, Directora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez*

Roberto Guimaraes

*Cientista Político, Oficial de Asuntos Ambientales, CEPAL, ONU*

Enrique Rattner

*Doctor en economía, Consultor internacional en materias de Desarrollo Sustentable, UNESCO, Banco Mundial, ONU*

Ricardo Zúñiga

*Psicólogo Social, profesor asociado Universidad de Montreal*

**Editora:**

Ana María Álvarez R.

**Diseño y Diagramación:**

Fabiola Hurtado Céspedes

**Imagen de Portada:**

Manuel Loyola

**Impresión:**

LOM

**Perspectivas**

Es editada por el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez  
General Jofré 462 - Santiago - Chile - Teléfono 460 1222 - ISSN: 0717-1714

Las colaboraciones aparecidas en esta publicación son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Revista  
y/o de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos aparecidos haciendo la debida mención de la fuente.

Editorial.....	5
Sociedad civil y ciudadanía: pistas para su comprensión y fortalecimiento: estudio de casos múltiples <i>Ana María Álvarez Rojas, Ana María Contreras Duarte, M. Daniela Sánchez Stürmer</i> .....	7
Ciudadanía y Desempleo: arreglos institucionales en la Argentina contemporánea. Red Política Social, Ciudadanía y Trabajo Social <i>Nora Britos, Silvia Fernandez Soto, Laura Garcés, Marcelo Lucero</i> .....	31
La desigualdad social: desarrollo y desafíos del Trabajo Social desde la Reconceptualización en América Latina <i>Norberto Alayón, Ma. Lorena Molina</i> .....	43
Espacio Público y Políticas Sociales para la niñez y adolescencia <i>Laura Eugenia Garcés</i> .....	67
La situación del trabajo infantil y su relación con las políticas públicas e intervención social en Argentina y Chile <i>María Inés Peralta, Carolina Muñoz</i> .....	75
Programa Puente en Chile: ¿un avance hacia la construcción de sujetos? <i>Paula Francisca Vidal Molina</i> .....	123
Los procesos de extinción-exclusión social afectan en América Latina a los grupos más vulnerables, considerados población sobrante <i>Carlos Eroles</i> .....	135
Estudiando en igualdad de condiciones: curso universitario para estudiantes de trabajo social y usuarios de servicios <i>Verner Denvall, Cecilia Heule, Arne Kristiansen</i> .....	143



# Editorial

# Perspectivas

En agosto del año 2006, la Corporación Chilena para la Enseñanza del Trabajo Social (ACHETS) convocó en conjunto con la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social (IASSW) y la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social (ALAETS) a profesionales y académicos de Trabajo Social a participar en la 33° Conferencia Mundial de Trabajo Social denominada: “Crecimiento y Desigualdad: escenarios y desafíos para el Trabajo Social del siglo XXI” y que tuvo lugar en Santiago de Chile, del 28 al 31 de Agosto de 2006.

El contenido central del encuentro referido, giró en torno a la controvertida relación entre Crecimiento Económico e Igualdad Social, con el propósito de, según declaran sus organizadores, “*poner de relieve dos aspectos centrales: la lógica de contradicción que caracteriza lo social en la actualidad, donde coexisten crecimiento económico y desigualdad social y los crecientes niveles mundiales de desigualdad social, situación que constituye un desafío para todos los continentes*”<sup>1</sup>.

Este Congreso que contó con la participación de más de 1000 personas, congregó a Académicos y profesionales de Trabajo Social de todas partes del mundo, circunstancia que la Revista perspectivas, aprovechó para difundir los resultados de algunas de las comunicaciones allí presentadas, no respondiendo a otro criterio que la calidad de los trabajos escogidos, el vínculo profesional e institucional con sus autores, y por supuesto, el acuerdo de los mismos para que sus trabajos fuesen difundidos por este medio. Ello significa que todos los artículos que se presentan en este número corresponden a ponencias presentadas al Congreso.

Podemos señalar que asumiendo los propósitos de sus organizadores todas y cada una de estas colaboraciones, se inscriben en el espíritu del evento el cual subraya la responsabilidad del Trabajo Social en “*promover la participación efectiva de cada Organización, grupo, persona en el desarrollo social y en la formación académica, para concebir y fortalecer intervenciones e investigaciones que, comprendiendo la complejidad del dilema existente entre crecimiento y exclusión social, hagan emerger propuestas innovadoras en el contexto de mundialización en que vivimos*”<sup>2</sup>

---

1 <http://www.globalsocialwork2006.cl/sitio/index.html>

2 <http://www.globalsocialwork2006.cl/sitio/index.html>

Nos sumamos a este espíritu invitando cordialmente a nuestros lectores a reflexionar, aprender y disfrutar del contenido de los artículos presentados en esta Revista elaborados por profesionales y académicos latinoamericanos, chilenos y europeos, con nuestros mejores deseos para el año 2007.

DANIELA SÁNCHEZ S.  
DIRECTORA

ANA MARIA ALVAREZ R.  
EDITORA

SANDRA ITURRIETA O.  
EDITORA INVITADA

# Sociedad civil y ciudadanía: pistas para su comprensión y fortalecimiento: estudio de casos múltiples

Ana María Álvarez Rojas\*, Ana María Contreras Duarte\*, M. Daniela Sánchez Stürmer\*

## Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación llevada a cabo por el Departamento de Trabajo Social de la UCSH en el período 2003-2005. En ella, se aborda la evolución de tres situaciones de interés público seleccionadas para la realización del estudio, a saber, el conflicto generado en torno al Relleno Sanitario Santa Marta –Región Metropolitana– la crisis de la Salud Pública y el debate previo a la promulgación de la Ley de Divorcio. La reconstrucción de estas situaciones se realizó con el objeto de posibilitarnos el reconocimiento de actores de la sociedad civil –individuos y/u organizaciones– que asumieron un rol activo en el conflicto, evidenciado por la articulación y difusión de un discurso público respecto al tema. Luego, se buscó profundizar en esta información mediante la recolección del discurso de distintos actores de la sociedad civil vinculados a las tres situaciones de interés público. Los criterios de selección de estos informantes fueron: que se tratara de actores estratégicos en términos de representar una posición definida en la situación (la mayoría de los entrevistados aparecen mencionados en las fuentes consultadas) y dos, que tuvieran voluntad y disposición a participar en la investigación. Ello, con el propósito de reconstruir primero, los máximos éticos (A. Cortina) contenidos en sus posiciones, para luego, a partir de la caracterización de esos máximos, buscar elementos comunes (mínimos) que nos permitieran reflexionar sobre las posibilidades de constitución de una ética cívica.

## Palabras clave

Ciudadanía, Sociedad Civil, Máximos Éticos, Mínimos Éticos, Ética Cívica, Interés Público, Generaciones de Derechos, Democracia, Participación.

## Abstract

CIVIL SOCIETY AND CITIZENSHIP: CLUES FOR THEIR UNDERSTANDING AND FORTIFICATION: MULTIPLE-CASE STUDIES

This article displays the results of an investigation carried out by the Social Work Department of UCSH between the years 2003 -2005. In this research, the evolution of three situations of public interest selected for the accomplishment of the study is approached, that is to say, the conflict generated around the Santa Marta Sanitary Rubbish Dump - Metropolitan Region - the crisis of the Public Health and the previous debate to the promulgation of the Law of Divorce. The reconstruction of these situations was made with the intention of making possible the recognition to us of actors of the civil society - individual and organizations - that assumed an active roll in the conflict, demonstrated by the joint and diffusion of a public speech with respect to the subject. Soon, it was necessary to deepen in this information by means of the recollection of the speech of different actors from the civil society tied to the three situations of public interest. The selection criteria of these informants were: one, those strategic actors, in terms of representing a position defined in the situation (most of the interviewed people appeared to be mentioned in the consulted sources) and two, that those actors had will and disposition to participate in the investigation. Thus, in order to reconstruct the first, maximum ethical (A. Cortina) contents in their positions, and then, from the characterization of those maximums, look for common elements (minimum) that allowed us to reflect on the possibilities of the constitution of a civic ethics.

## Key words

Citizenship, maximum ethics, minimum ethics, civic ethics, public interest, rights generations, democracy, participation.

## Presentación

Los máximos éticos son lo que Adela Cortina describe como las aspiraciones de felicidad o bienestar individual que cristalizan proyectos biográficos de autorrealización, encarnados en sistemas de creencias como las religiones, las ideologías políticas u otros. Estos meta relatos jugarían un papel esencial como modelos de referencia o de vida. En esta perspectiva, la ética cívica podría concebirse como una “conquista” de las sociedades democráticas y pluralistas respecto de aquello que debe ser reconocido como deseado y positivo para todos y cada uno de sus ciudadanos, más allá de sus naturales diferencias. Y que éstos, al mismo tiempo, se comprometen a respetar y defender (Cortina, 1998). Es, a partir de este marco general, que fueron analizados los discursos de los entrevistados, no como un parámetro ético normativo al que debían acordarse, sino, más bien, como un referente para establecer la posición de los

\* Académica Departamento de Trabajo Social, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.

Contactos: amalvare@ucsh.cl; acontrer@ucsh.cl; dsanchez@ucsh.cl.

hablantes respecto del mismo. Ello posibilitaría la reflexión en torno a las condiciones de posibilidad de la constitución de una ética cívica.

Dentro de los principales objetivos y de las preguntas de investigación que se planteó este estudio, se encontraba la posibilidad de reconstruir los máximos éticos sobre los cuales se sustentan discursos respecto de tres situaciones de interés público presentes en la agenda pública entre los años 2003 y 2004, en Chile. Ello significó examinar en profundidad la información recogida, en la perspectiva de reconocer los referentes ideales que subyacen a la posición de los actores<sup>1</sup>. ¿Qué piensan sobre lo que debe o no debe implicar el cuidado y protección del medio ambiente, en el caso de los vinculados al conflicto en torno al Relleno Sanitario Santa Mar-

ta? ¿Debe la protección del medio ambiente –en el entendido que ésta se relaciona estrechamente con la cuestión de la salud pública de la población– supeditarse a intereses de otra naturaleza? ¿Cuáles son los límites de la libertad económica? ¿Qué ejes articuladores centrales es posible reconocer en cada propuesta? ¿Qué perspectivas de Estado subyacen a las posiciones que consideran la Salud como un Derecho Universal, el que debe, además, ser garantizado por el Estado? ¿Cómo se entiende el Derecho a la Salud en perspectivas que reivindican el valor de la libertad de elección? ¿Es dable la posición de la Iglesia frente a la importancia que atribuyen al reconocimiento legal de la indisolubilidad del matrimonio en el contexto de una sociedad pluralista? Estas y otras interrogantes relacionadas con la especificidad de cada conflicto intentamos responder en este artículo.

1 Respecto al conflicto suscitado en torno a la instalación del Relleno Sanitario Santa Marta, se buscó un representante de los propietarios de Viñas del Valle del Maipo (organización social de base), un profesional que representara los intereses de los vecinos que se opusieron a la instalación del Relleno Sanitario, un dirigente de la Red Nacional de Acción Ecológica (RENACE) y la responsable del área ambiental de la Fundación TERRAM. En relación con la situación que representa la segunda generación de derechos, se realizaron entrevistas a representantes de organizaciones gremiales de trabajadores de la salud CONFENATS y de una organización no gubernamental que realiza educación popular en salud, EPES, a fin de recoger sus opiniones sobre el conflicto suscitado en torno a la crisis de la Salud Pública. Del mismo modo, se entrevistó a Rodrigo Castro, encargado de temas sociales del Instituto Libertad y Desarrollo y se estableció un contacto con un dirigente gremial del Colegio Médico de Chile, el que no prosperó. En cuanto al divorcio, situación representativa de la Tercera Generación de Derechos, sólo nos fue posible recoger el punto de vista del representante de la organización "Acción Familia", colectividad que asumió una posición crítica frente al proyecto de Ley, lo hizo público y desplegó acciones en conformidad a sus objetivos. En cuanto a la posibilidad de recoger el discurso de representantes de las iglesias católica y evangélica y de otras organizaciones sociales y/o no gubernamentales que sustentaran un discurso a favor o contrario al divorcio, si bien se realizaron contactos, éstos no produjeron resultados. En el caso de este conflicto, se observó la inexistencia de discursos oficiales por parte de los organismos referidos. Se encontraron artículos dispersos y seminarios realizados con ocasión del advenimiento de la Ley, que no se tradujeron en el desarrollo de un pensamiento. Ello tornó más dificultosa la tarea de contactar informantes dispuestos a colaborar con el estudio.

La reconstrucción de los máximos éticos se hizo para cada situación de interés público en función de la cantidad y especificidad de discursos que fue posible pesquisar en cada ejemplo, reconociendo y describiendo también la manera cómo el Estado se posesionaba frente al tema en cuanto a favorecer o dificultar condiciones para la construcción de una ética cívica en torno a estos casos. Para organizar la información recopilada a través de fuentes secundarias –que posibilitó la redacción de tres informes donde se describía la trayectoria histórica de los conflictos– se procedió a la lectura reiterada de este material. Teniendo como técnica de ordenamiento y análisis de la información el *análisis categorial* con categorías predefinidas, las que se desprendieron directamente de las preguntas y objetivos de investigación. Estas categorías corresponden a los componentes de la denominada Ética Cívica o Ética de la Sociedad Civil (Derechos, Valores y Actitud Dialógica) y que se articulan de manera singular en torno a cada una de las llamadas Tres Generaciones de Derechos; a saber, Civiles y Políticos (primera generación), Económicos, Sociales y Culturales (segunda generación) y Medio Ambientales y a la Paz (tercera generación) en el entendido de que una sociedad democrática y pluralista ha obtenido

consensos básicos respecto de lo que aspira en relación a cada una de estas generaciones.

Para “rastrear” estos componentes de la Ética Cívica, se procedió a la confección de una pauta de lectura que *operacionaliza* su sentido, a fin de poder identificarlos con facilidad en el discurso de los actores del conflicto y que reproducimos más adelante. En tanto se trabajó a partir de *categorías generales*, se tuvo la expectativa de encontrar sub categorías como resultado de un análisis más afinado, situación de la que damos cuenta en los cuadros que sintetizan la información y que no reproducimos por razones obvias en este artículo.

Los datos obtenidos mediante las entrevistas semi estructuradas fueron tratados de la misma manera y se hará referencia a las similitudes o disparidades encontradas en ambos materiales una vez que se proceda a la reconstrucción de los máximos.

## Relleno sanitario Santa Marta

La Sustentabilidad del Desarrollo pareciera ser la utopía que condensa la aspiración compartida por todos los representantes de la sociedad civil que alzan su voz frente al conflicto suscitado en torno al Relleno Sanitario Santa Marta; ideal que refleja al conjunto de individuos y organizaciones que rechazan su instalación, siendo el sello característico de casi todos los discursos la importancia de cautelar y proteger el medio ambiente. Este objetivo aparece gravemente vulnerado por el Gobierno chileno en la persona del Intendente de la época, Marcelo Trivelli. Entre estas organizaciones, se destacan la Fundación Terram, la Red de Acción Ecológica (RENACE) – organismo que articula un conjunto de organizaciones ecológicas y medio ambientales - los representantes de la propuesta Chile Sustentable, la Asociación de Viñateros del Valle del Maipo, más otros actores, como el abogado defensor de los intereses de los vecinos de Maipú y algunos académicos de Universidades y Centros de Investigación dedicados al tema, que se manifestaron frente al conflicto. Es posible

reconocer la presencia de estos actores ya en el análisis de las fuentes secundarias, a partir de las cuales se pudo realizar la reconstrucción sumaria de los casos, siendo los representantes de la RED RENACE, la Fundación TERRAM, el abogado defensor de los intereses de los vecinos del Relleno Sanitario y un representante de la Asociación de Viñateros, escogidos como informantes clave para la profundización de los temas.

En el discurso de cada uno de estos tres actores, es posible reconocer la convicción de que los objetivos de crecimiento económico a los que se encuentran supeditados, casi sin excepción, todos los modelos de desarrollo de los países que forman parte del sistema de economía transnacionalizada, deben quedar subordinados al cuidado y al respeto por el patrimonio ecológico y medio ambiental de una nación y de la tierra. Es así cómo sostienen:

- “Es un deber proteger este medio ambiente que ha sido absolutamente deteriorado por la forma irracional del hombre de explotar los recursos naturales”<sup>2</sup>.
- (...) “en nuestra economía prima el interés por el lucro. Cuando tú tienes un basural mal llevado afecta no solo el medioambiente, sino también la salud y la economía, pues daña la producción agrícola, baja el precio de los terrenos...”<sup>3</sup>
- (...) era realmente un basural que no tenía unas características técnicas que evitaran cualquier problema futuro, tanto ambiental como de riesgo a la salud de las personas”<sup>4</sup>.

Estas posiciones, como indicamos más arriba, pueden ser resumidas en la propuesta del Desarrollo Sustentable, perspectiva que, aunque todavía en proceso de construcción, se fundamenta en prin-

2 Representante de RENACE.

3 Abogado defensor de la comunidad afectada por el Relleno Sanitario Santa Marta.

4 Representante de la Asociación de Agricultores del Valle del Maipo.

cipios que sostienen la importancia de la relación entre todos los componentes o dimensiones del desarrollo, privilegiando, en razón de sus fundamentos éticos, los aspectos relacionados con la manutención y preservación de la salud, bienestar y calidad de vida de la población y el resguardo de los eco sistemas y del medio ambiente. Ello supone, como premisa, que todas las decisiones y acciones que se emprendan en este dominio deben quedar subordinadas a objetivos eco sociales y eco ambientales, aunque se limiten o restrinjan las posibilidades de crecimiento económico.

Esta aspiración se ha ido convirtiendo progresivamente en una demanda inscrita en lo que Montagu denomina “El bienestar social internacional”, como un potencial campo de estudio en la medida que los Estados se muestran insuficientes en sus posibilidades de poder abarcar de manera adecuada las problemáticas que actualmente plantea la globalización. Por ejemplo, para entender los problemas ambientales que existen hoy en día en muchos países y los conflictos sociales derivados de ellos, se requiere recurrir a una estrategia idónea que permita poner en perspectiva el modo en que las fuerzas externas a un territorio o país modifican parte de su funcionamiento interno. En este sentido, vemos que, detrás de un problema como el suscitado en torno al Relleno Santa Marta, existe una complejidad que obliga a su descomposición en diferentes niveles, a modo de asir en forma más precisa las contradicciones que allí se despliegan.

La exacerbación de la dimensión económica del desarrollo, es decir, el crecimiento, sería para todos, sin excepción, la responsable del deterioro medio ambiental, a lo que se suman bajísimos niveles de conciencia ciudadana respecto al tema y una institucionalidad débil en esta materia. La protección legal e institucional efectiva pareciera ser, en consecuencia, una de las deudas pendientes de los gobiernos de la concertación, los cuales, desde su advenimiento, proclamaron el desarrollo sustentable como marco de su política ambiental. Como indica Fuentealba: “La política Ambiental

chilena introduce el concepto de sustentabilidad al establecer en nuestra legislación ‘el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental’” (art. 2 Ley N° 19.300) (Fuentealba y Celis: 2003: 33). Se declara, además, que la política ambiental tiene, como fin último, la calidad de vida de todos los chilenos, sin perder de vista las necesidades de las generaciones futuras. En la percepción de los distintos actores involucrados en este conflicto, las graves deficiencias de las que adolece la institucionalidad y la gestión ambiental le restan credibilidad.

- “la ley en Chile está mal hecha, contiene muchos sentidos perversos... leyes que son francamente vergonzosas (...).”
- “la movilización es muy buena pero tiene que haber un nexo legal, sirve para poner el problema en el tapete, eso solo va a tener un efecto positivo si se traduce en sentencia, en resoluciones judiciales (...).”
- “consiguieron cambiar la ley N° 3133 lo que ha tenido y va a tener consecuencias funestas para el medio ambiente.”<sup>5</sup>
- “la institucionalidad ambiental está colapsada, perdió el norte por el cual se formó”.<sup>6</sup>
- “necesitamos una nueva institucionalidad ambiental, autónoma, con capacidad de fiscalización, con poder de decisiones y con objetivos a largo plazo (...).”<sup>7</sup>

Para Roberto Güimaraes, “no debe sorprender la ausencia de argumento ecológico en el pensamiento sociológico, político y económico tradicional. No sorprende tampoco la disfuncionalidad de la mayoría de las instituciones políticas contem-

5 Abogado defensor de los intereses de la comunidad afectada.

6 Representante de RENACE.

7 Representante Fundación TERRAM.

poráneas para afrontar desafíos de la transición, creadas en un mundo de abundancia económica, estas se revelan incapaces de responder al reto de la escasez ecológica y ambiental”(Güimaraes, 2003, Pág.12).

Si bien la constatación de la hegemonía de una racionalidad estratégica vinculada a la producción de riqueza y la falta de un consenso ético fuerte, articulado sobre la idea de la sostenibilidad, explican que se homologue crecimiento económico a desarrollo social y político, no resultan argumentos suficientes al momento de intentar comprender los motivos de esta opción. Cambiar el actual sistema supondría, entre otras cosas, modificar sustancialmente la perspectiva positivista que ha caracterizado la manera de entender este proceso y comprometerse en acciones concretas donde se manifiesten nuevas maneras de establecer las relaciones entre hombre y naturaleza.

- “Tuvimos un seminario en Mendoza, Argentina, y los temas son los mismos, porque los actores son las mismas multinacionales o sea tú estás peleando con una multinacional aquí porque te está depredando, talando, por decirte el roble, ese mismo ejemplo, y resulta que en Brasil son los mismos que están dejando al escoba, en el Amazonas, todos tenemos aquí problemas, Argentina, Chile con una compañía minera que está explotando el cobre, que están tirando los relaves al mar, que están contaminando las playas de Chañaral, que en esto que el otro y resulta que, en Colombia, en Perú, es la misma empresa. Entonces, los problemas yo diría que son regionales, en el caso de Chile”.
- “Nos corresponde a nosotros como organización, enfrentamos el tema de la participación ciudadana en los proyectos, que es una situación discriminatoria en la ley,... espero que eso cambie ahora, con las modificaciones a la ley 19.300, que tiene que ver con el tema de la participación en igualdad de condiciones...”

Esta versión del desarrollo, heredera del racionalismo y del empirismo y que tiende a la fragmentación, habría sido inducida por el proyecto racionalista dominante en la explicación de “lo social” durante los siglos XIX y XX, el que, dentro de sus premisas básicas, sostiene la necesidad de descomponer para conocer. La comprensión del “todo” vendría dada por la síntesis de lo fragmentado, que nos daría la ilusión de una explicación “totalizadora”. Así, seguimos hablando de desarrollo cuando en los hechos estamos enfatizando una sola de sus dimensiones: el crecimiento. Asimismo, la separación entre quien conoce y quien es “conocido” o, en otras palabras, quien interviene y quien es objeto de esta intervención, induce la configuración de una situación donde los afectados y quienes toman las decisiones, pertenecen a “universos distintos”, con el riesgo que ello supone de asumir al otro como un objeto (pasivo, deficitario) y el cuestionamiento de esta conducta como atentatoria a los principios democráticos de igualdad y participación, expresados en la forma que adquiere la relación racionalidad político/técnica, racionalidad comunitaria, en este caso.

Como observamos, estos elementos característicos de la racionalidad descrita se hacen extensivos al campo de la acción política, lo que explica, en parte, la debilidad de la sociedad civil para contrabalancear la fuerza depredadora que asume, en la realidad, el objetivo de maximización de la riqueza asociado al modelo de crecimiento. De este modo, los entrevistados reconocen, en el conflicto del Relleno Sanitario, un predominio de intereses económicos de corto plazo por sobre el respeto al medio ambiente y a la salud de la población, lo que se evidencia en distintos aspectos de la propuesta tales como su localización, el breve período preparatorio de su puesta en marcha, incumplimiento de ciertas exigencias técnicas, negación o minimización de los efectos que la instalación del Relleno tendría en la producción agrícola, el precio de los terrenos, entre otros.

Se suma a ello la debilidad de la ciudadanía para contrarrestar la fuerza de una decisión, en la que, a

juicio de la mayoría de los entrevistados, el Estado aparece alineado con los intereses del capital.

- (...) “ese proyecto jamás debió haberse aprobado, entonces por supuesto que uno piensa después de la aprobación que había otro tipo de intereses: gente metida detrás del proyecto, que logró a través del lobby que se aprobará...”.
- “Lo que pasa en el asunto de Santa Marta y Rinconada de Maipú, es que el proceso de licitación fue turbio, se cambiaron las bases técnicas, al final la solución fue por plata y no por condiciones técnicas...”

También se observa, en estas declaraciones, una aspiración común por lograr mayor conciencia ambiental de la sociedad chilena en su conjunto. Se denuncian prácticas cotidianas vinculadas al consumo, uso de sustancias tóxicas, mal manejo de residuos que revelan la ausencia de convicción sobre la necesidad de cuidado ambiental:

- “Nuestro planeta y nosotros estamos en peligro de extinción, debiéramos nosotros mismos por las irresponsabilidades que hemos hecho, entre ellas la destrucción de nuestra naturaleza, tomar conciencia”.
- “Un tema importante es hacer conciencia, hablar con los dirigentes, hacemos reuniones con los dirigentes, seminarios, acciones en la plaza, cosa que la gente vaya sintiendo que el problema es suyo, que todo el mundo vaya apoyando y no dejemos solamente a la comunidad enfrentada con el tema”.<sup>8</sup>

No obstante, la generación de esta conciencia ambiental es una tarea que demanda acuerdos sociales previos sobre sus fundamentos éticos y sobre los mecanismos institucionales y de otra naturaleza, necesarios para impulsarla. Siguiendo a Escobar, asumiendo la importancia que reviste la toma de

conciencia de los ciudadanos “es insuficiente (...) pues (...) se requiere de un abordaje plural, intersectorial y transdisciplinario, para construir una red social que exprese la complejidad de criterios presentes en la sociedad civil y en la iniciativa social organizada.”<sup>9</sup>

Esta complejidad se pone de relieve en las tensiones a las que aluden los entrevistados que comparten el máximo ético de la sustentabilidad del desarrollo, ya que se trata de objetivos de transformación a largo plazo, y cuya desestimación significa seguir generando daño medioambiental y sobre explotación de los recursos.

Igualmente, sostiene Güimaraes, a generaciones de sujetos para quienes los problemas más básicos de la vida no estén resueltos les resulta imposible poder pensar siquiera problemáticas que no se vinculan directamente con lo que ellos sufren a diario. Es más, estima que una generación en que predomine la pobreza, la desigualdad y la exclusión no sólo profundiza la degradación ambiental y el uso degradante de los recursos sino que, además, los individuos se alienan y pierden la identidad configurando un escenario que hace dudar acerca de “la promesa de una generación futura” (Güimaraes, op. cit. 2004).

- “...como hemos ido envenenando el medio ambiente, como hemos ido talando indiscriminadamente, como hemos ido matando animales, entonces todo eso va produciendo un gran daño en el planeta y eso como que la gente empieza a tomar conciencia”<sup>10</sup>.
- “Chile depende fundamentalmente de los recursos naturales que tiene, esos son los que nos dan todas las ganancias; las exportaciones, entonces si no cuidamos ese patrimonio a la larga Chile se va a quedar con nada”<sup>11</sup>.

9 Escobar Juan, “Modelo económico, sustentabilidad y consumo”, *Revista perspectivas* N°11, 2002.

10 Fundación TERRAM.

11 Asociación de Viñateros.

8 Representante de Fundación TERRAM

- “Chile tiene una inmadurez muy grande en lo que es la conciencia ambiental”.<sup>12</sup>

El acento de este máximo pareciera, entonces, estar en la utopía de un nuevo estilo de desarrollo ambiental que considere, de otro modo, el acceso y uso de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad. No obstante, cuestiones de equidad social asociadas a la legitimidad de exigir a los excluidos “conciencia ambiental” parecieran no ser todavía objeto de discusión colectiva, incluso en quienes asumen como ideal este paradigma emergente.

- “En este contexto, el problema no es solo ambiental, sino político y económico, ya que, existiendo terrenos apropiados, no se utilizan, porque a algunas comunas no les conviene dicha localización”.<sup>13</sup>
- “La Asociación Viñas de Chile, presidida por Rafael Guilisastí, manifestó un completo rechazo a dicha instalación en Lonquén, argumentando que su construcción contaminaría las aguas, el aire y el suelo”.<sup>14</sup>

Pensar en términos de sustentabilidad implica, según los entrevistados, adoptar una mirada compleja donde todas las dimensiones del funcionamiento de una sociedad deben estar interrelacionadas y orientarse por una racionalidad que permita prever el efecto que tendrá una medida, cualquiera sea su carácter, sobre el conjunto de la naturaleza y de los individuos. Avanzar hacia una sociedad sustentable supondría la existencia de una conciencia ambiental centrada en la interrelación de todas las formas de vida y los procesos ecológicos, comprendiendo cuáles son los valores culturales y sociales implicados en dicho proceso, es decir, los mínimos requeridos en este campo. Incluso, si no se conocieran bien los efectos de una intervención sobre

los recursos naturales y el medio ambiente, la ONU recomienda abstenerse de operar apelando a lo que se denomina “el principio precautorio”. No tener en consideración estos elementos significa asumir que habría algunas dimensiones del desarrollo que serían “más importantes que otras” y en cuya definición y priorización la ciudadanía no ha tenido ninguna participación, menos los más pobres.

- “Si yo tengo una empresa, voy a fabricar algo mejor, en menos tiempo, de mejor calidad, con un costo menor si la persona que me hace el trabajo, primero sabe más, segundo entiende mejor, tercero, ve el futuro mejor, y todo eso depende de la educación y la cultura y eso yo puedo hacer llegar a otro mercado, con este producto y me lo van a elegir a mí, si tenemos a esa persona<sup>15</sup>”.

En este conflicto se manifiesta, como en ningún otro, la idea de una ciudadanía planetaria. Es decir, una actitud compartida con relación al reconocimiento de esta interdependencia entre subsistemas, y a lo imperativo que resulta que no sean sólo los Estados quienes hagan esta constatación, sino, también, todos los ciudadanos. Y que ello se constituya, en lo posible, en una fuerza globalizada, así como “globalizado” es el carácter del deterioro que denuncian. Cabe subrayar que todos, sin excepción, destacan que el respeto por el medio ambiente y los recursos no se obtiene sólo mediante un sistema democrático formal, sino que requiere la construcción y el esfuerzo continuo de instituciones democráticas específicas, capaces de inducir un proceso de desarrollo socialmente equitativo y ecológicamente sustentable, manteniendo el control y los límites políticos que establecen relaciones de mercado desiguales y desestabilizantes (Rattner, 2002).

- “(...) sólo genera conflictos ambientales en donde la ciudadanía no tiene derecho ni a voz ni a voto. Señala, además, que los vecinos del sector han sido sistemáticamente ignorados

12 Fundación TERRAM.

13 Académicos U. de Chile.

14 Representante Asociación de Viñateros del Valle del Maipú.

15 Edmundo Silva, Representante Asociación de Viñateros del valle del Maipo.

cuando la comunidad denunció las primeras filtraciones visibles”.

- “Aquí se aprobó una estructura ambiental del país en que la misma autoridad es la que aprueba, certifica, fiscaliza y la que da recursos o los quita..”
- “Una democracia tiene que ser más participativa si no todo lo otro es un engaño; los que tienen que moverse aquí son las personas (...)”
- “Hay muy pocos espacios para la ciudadanía y, en general, estos espacios no son resolutivos”.<sup>16</sup>

Las declaraciones de los opositores a la instalación del Relleno Sanitario Santa Marta hacen patente la insuficiencia de las estructuras tradicionales de representación política frente a temas que afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos. Estos debieran, en consecuencia, contar a nivel local con instrumentos claros de participación para la defensa de sus derechos ambientales. Esta aspiración transversal de un mayor protagonismo ciudadano, reafirma lo planteado por J. Borja en términos de la necesidad de pasar de lo que denomina los “derechos simples” –donde se ubican las tres generaciones de derechos sobre las cuales trabajamos– a los “derechos complejos”, es decir, una respuesta que contenga mayor universalidad, especificidad y densidad democrática que las conquistas relativas a las ya conocidas tres generaciones.

Ello, en el campo político, debiera traducirse en lo que se denomina, democracia deliberativa, que equivale a la posibilidad de los ciudadanos de tener mayor participación directa, control sobre la gestión pública, acceso a la información relativa a los gastos fiscales, consideración de sus opiniones para la toma de decisiones que afecten la vida colectiva, entre otros aspectos.

<sup>16</sup> Representante de la Asociación de Agricultores del Valle del Maipo.

- “En opinión de los pobladores afectados, el cambio en esta denominación no sería más que un acuerdo o protocolo entre empresas encargadas de la administración y procesamiento de la basura y los políticos, pues no significaría la eliminación de los daños y perjuicios que acarrea el vertedero sobre el valor de sus propiedades, la calidad del aire y la salud de la población, entre otros aspectos”.

Lo anterior, supone que la posibilidad de salir de un conflicto como el descrito no se restrinja a las políticas sociales nacionales y centralizadas y, por lo tanto, a las formas clásicas de gestión de dichas políticas, sino al establecimiento de “políticas de proximidad” que consideren el contexto inmediato, las situaciones individuales, se apoyen en la cooperación social, en la prevención e inserción y que posean un carácter multidimensional e integral (Borja, op.cit: 2004).

- “No se modificaron los instrumentos de planificación territorial en la zona, ni tampoco las políticas regionales, de ahí que se estime que su calificación favorable obedece a razones extra ambientales.”

Se trata, en opinión del autor citado, de políticas “locales y localizadas” que establezcan una separación e, incluso, una confrontación con el sistema político nacional. Esta ruptura debería darse en tres aspectos: la cultura política, el sistema representativo y la conquista de competencias locales. Sin entrar a detallar qué significa cada uno de estos elementos, su integración activa supondría promover la auto-gestión y la autodeterminación local, incentivar la democracia deliberativa (y no solo la representativa) y que los sistemas políticos/legales sean fuertes y constituyan instrumentos eficaces para el ejercicio y protección de derechos ciudadanos (Borja, 2004).

- “Esto y la forma en que se aprobó el proyecto, generaron dudas respecto de los procedimientos, significando incluso la amenaza de una acusación constitucional contra el Intendente Trivelli”.

En una línea argumentativa similar a la propuesta por Borja, Alguacil Gómez<sup>17</sup> indica que la “tendencia a la pérdida de soberanía y al decaimiento del Estado-nación, que en la última etapa del proceso de construcción de la ciudadanía es el que tiene el monopolio sobre su definición, ha supuesto un freno al proceso permanente de construcción de la misma y nos lleva a pensar en otros ámbitos políticos y territoriales donde este proceso pueda continuar en su vertiente más activa. Sin ánimo de menospreciar los ámbitos supraestatales (y los estatales), donde debe proclamarse una defensa de la universalidad de los derechos de ciudadanía, parece que los nuevos retos de la ciudadanía se vuelven a discutir desde una doble perspectiva que tiene muchos puntos de vinculación: buscar una alternativa entre el liberalismo desregulador y el burocratismo estatista; y desarrollar la configuración de su base territorial” (Alguacil, Gópez, Julio: 2002:4).

Santa Marta no simbolizaría un simple conflicto ambiental, sino un desacuerdo socio político que pone de relieve la hegemonía de una manera de entender el orden de los factores en materia de desarrollo, donde, indudablemente, la racionalidad económica y política supraestatal y estatal, supeditada a la anterior, hacen prevalecer los intereses del capital por sobre otros aspectos, particularmente la posibilidad de la democracia deliberativa, la efectividad de los instrumentos de protección legal en materia medioambiental y la calidad de vida de la comunidad.

Ello reafirma lo que planteamos en el marco de referencia de este estudio en el sentido de subrayar la incapacidad de los Estados Nacionales, de proteger el medio ambiente y a los ciudadanos de los intereses de una economía a la cual someten sus decisiones. Sin embargo, sobre este punto, cabe hacer dos salvedades: los Estados Nacionales no pueden abandonar el rol que les compete en la generación de condiciones para el desarrollo endógeno y la protección del medio ambiente. Para ello, es preciso que la institucionalidad democrática

funcione, permitiendo formas justas de distribución de recursos públicos y la definición de prioridades sociales.

Se hace manifiesto que en el conflicto del Relleno Sanitario se confrontan los intereses de la Sociedad Civil - representados en el gran máximo ético del desarrollo sustentable, compartiendo como “mínimos” más claramente reconocibles: un rechazo a la subordinación a la lógica estratégica del capital del resto de las esferas del funcionamiento social, junto con un fuerte énfasis en la participación ciudadana y en el ejercicio de la democracia directa - con los del Estado y del Mercado.

El Estado, contrariamente a lo planteado por Cortina respecto al papel que debiera jugar en la construcción de los mínimos éticos, no estaría, en consecuencia, contribuyendo con su actuación al fortalecimiento de mínimos de la sociedad civil activada en torno a este conflicto, pues no garantizaría a todos los “habitantes de su país” (...) condiciones básicas “en los distintos aspectos y ámbitos sociales requeridos para una convivencia pacífica, acogedora y acorde con la dignidad humana” (Cortina, op. cit, 1998).

El Gobierno de la Concertación aparece, según los entrevistados, fuertemente “coludido” con los intereses de las empresas que han asumido la responsabilidad de la gestión y mantenimiento de lo que se percibe fundamentalmente como “el negocio de la basura” por sobre los intereses de la ciudadanía. A partir de lo señalado, las movilizaciones sociales generadas en oposición a la instalación de rellenos sanitarios en determinados sectores del área metropolitana de Santiago, podrían significar una coyuntura propicia para el levantamiento de un debate en torno a la constitución de una ética cívica en nuestro país. De hecho, para Sabatini, estas movilizaciones serían de las pocas acciones colectivas emprendidas por los ciudadanos durante estos casi 13 años de transición democrática<sup>18</sup>. Oriol Nel-lo<sup>19</sup> sostiene

17 Madrid (España), marzo de 2002. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajalg.html>. pág. 4.

18 Sabatini, Francisco, Wormald.... La Guerra de la basura...  
19 Profesor de Geografía de la UAB y diputado de los Ciudadanos para el Cambio. Cataluña, Barcelona, España.

que los Vertederos constituyen un tipo de uso peri urbano que junto, con otros, tales como cárceles o centrales nucleares, suscitan el rechazo unánime de la población residente en el sector, quienes articulan su protesta en torno a la negativa de la instalación cercana a sus domicilios, pero no se oponen al sentido, a la opción o a las consecuencias medioambientales que implican algunas de éstas para el conjunto de una región. Estos conflictos se conocen con el nombre de conflictos NIMBY (del inglés “No en mi patio”) los cuales, a pesar de su carácter reactivo, monotemático, a- institucional y a veces a-político, contendrían un potencial transformador en la medida que pueden inscribirse en el marco de una reflexión global, pasando de un “Aquí no” a la participación en la búsqueda de soluciones. Si no es aquí ¿dónde? ¿cómo?, preguntas que posibilitarán sacar el conflicto de sus límites territoriales para constituirlo en una situación de interés general (Nel-lo, Oriol, 2004) y, por lo tanto, en la base para la constitución de una ética cívica con mayores niveles de formalización y, por ende, con más posibilidades de contrarrestar el peso de las decisiones de los otros actores involucrados en la situación.

### **La salud y los máximos éticos: entre la universalidad del estado de bienestar y el individualismo de la elección racional**

Con relación a esta situación de interés público, nos fue posible identificar la presencia de, a lo menos, dos máximos éticos. Ello se hizo examinando los argumentos proporcionados por los distintos actores presentes en el conflicto, primero, en las fuentes secundarias que fueron consultadas y, luego, en las entrevistas efectuadas a un representante del gremio de la salud, un profesional de la organización no gubernamental vinculada al ámbito de la Educación Popular en Salud (EPES) y, finalmente, al encargado de los temas sociales de la Fundación Libertad y Desarrollo, institución que realiza una reflexión sistemática sobre la realidad social y los

desafíos que se plantean a la sociedad y al Estado en este campo.

Estos máximos éticos pueden ser resumidos como sigue: quienes sostienen que la salud constituiría un derecho –el caso de los representantes de los gremios y de los profesionales del mundo de la ONG’s– vale decir, un atributo inherente e inalienable a la condición de ciudadano, propuesta que vinculamos con el modelo del Estado Benefactor, y aquellos que estiman que no corresponde hablar de “Derecho a la Salud”, pues la Salud, en este paradigma, no constituiría un Derecho, sino una característica que estaría, por una parte, distribuida en función de rasgos como la constitución genética, la edad, el lugar geográfico de residencia, entre otros, y, por otra, que su satisfacción universal e integral no podría constituir hoy una aspiración plausible, pues ningún Estado, por más desarrollo democrático que haya alcanzado la sociedad que administra, tiene recursos económicos suficientes para hacer frente a una demanda de esa magnitud.

La cuestión que estaría en juego para este último sería, entonces, *el acceso a la salud* determinado esencialmente por la posibilidad de elección, lo que indica que aquello que deberá ser garantizado son las oportunidades de recibir atención en salud y es, en este aspecto, que la sociedad y el Estado han de invertir racionalidad y recursos. En primer lugar, describiremos la argumentación que subyace a la posición de quienes entienden la salud como un derecho. Luego, desarrollaremos el máximo que se centra en la cuestión del acceso a la salud, para terminar caracterizando la posición que el Estado chileno adoptó frente a este conflicto en miras a la constitución de una ética cívica en este campo.

### **La salud como derecho universal**

Quienes suscriben esta definición entienden la Salud como un Derecho Humano, es decir, una condición *universal* –lo que en la óptica de la ética comunicativa refiere a la consideración de todo individuo como hablante competente– serían

*absolutos*, pues, si entran en conflicto con otros derechos, pasan a convertirse en exigencias a ser satisfechas en forma prioritaria, *innegociables*, pues la intención de satisfacerlos es condición de racionalidad de la argumentación que entrara a cuestionarlos, *inalienables*, ya que no pueden ser enajenados sin contradecir la racionalidad misma desplegada en la argumentación (Morales, P. op cit: 2004). Finalmente, se plantea la necesidad de que sean positivizados, aunque ello no constituye condición para ser ejercidos y exigidos, puesto que, al ser condiciones de racionalidad del lenguaje, pasan a ser parte de sus propiedades inherentes, transformándose en exigencias racionales de las cuales son portadoras todas las comunidades humanas (Ibid).

- “La Salud es un derecho humano fundamental, un eje transversal de todas las condiciones de vida del ser humano”<sup>20</sup> (Pág. 3).
- “La misión de EPES es formar organizaciones en salud con una amplia participación y que todos tengan derecho a la salud y a una vida digna”.
- “Paulatinamente, cuando las mujeres van discutiendo y reflexionando sobre los problemas de salud, se van dando cuenta de que, en realidad, no es castigo divino, no es que porque son pobres no tienen derechos, cuando vamos discutiendo sobre el derecho de salud, que ellas son personas que, por haber nacido, tienen derecho a tener salud, atención y otros derechos.”

Realizamos esta lectura en función de aquello que aparece como el núcleo ético central de este discurso, a saber, la Salud como Derecho Humano fundamental. A él se supeditan las críticas formuladas al actual modelo de salud, particularmente el Plan Auge, los “deber ser” en materia de Derecho a la Salud y el papel central que debiese jugar el Estado en su satisfacción.

20 Representante de EPES.

- “El Auge solamente tiene que ver con la prestación, que es como la llave para el modelo; para solucionar algunos problemas puntuales...” (Pág. 3) “con la Reforma hay una política mal planteada porque el Estado sigue desatendiéndose de su labor, él debe proteger a la población en el tema de la salud...” (pág. 6).

Esta perspectiva se remonta a la emergencia del Estado de Bienestar, las Políticas Sociales asociadas a éste y las instituciones de seguridad social, componentes esenciales de un tipo de Estado a través del cual el capitalismo del siglo XIX construye la cuestión social y actúa sobre las contradicciones que le son inherentes (Abrantes, Raquel)<sup>21</sup>. En una óptica similar, Robert Castel sostiene que el Estado de Bienestar “es el resultado de un largo y atormentado período de modernización de la realidad europea, que tiene su apogeo en el viejo continente y en los Estados Unidos durante los treinta años que siguen al final de la segunda de guerra mundial” (...) “Desde aquel momento en adelante hemos asistido a una radical metamorfosis del capitalismo industrial que toma el nombre de mundialización” (...) “uno de los primeros efectos de la mundialización es la pérdida de soberanía de los Estados nacionales. De aquí emerge la dificultad, si no la imposibilidad por parte de los Estados-nación para establecer políticas sociales y económicas que gobiernen el desarrollo económico”. Sumado a ello el hecho de que este mismo Estado ya no logra constituirse en límite eco social al crecimiento económico, siendo este aspecto en donde el autor visualiza un quiebre significativo con el pasado (Vecchio, Benedetto, Entrevista a Robert Castel, 2005).

Coincidente con este punto de vista, Montagut señala que las políticas sociales a las que dio origen el Estado de Bienestar poseen un alto con-

21 Las políticas de extensión de la protección social en salud (PSS) como sustento de la formulación normativa Raquel Abrantes Pêgo, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, (CIESS) <http://www.paho.org/Spanish/DPM/SHD/HP/hp-xi-taller04-pres-abrantes.pdf>.

tenido de “objetivos morales”, manifestados en la consideración de igualdad entre los hombres, los derechos humanos o de ciudadanía, que provocan una acción de gobierno en el intento de conseguir la deseada igualdad (Montagut, Teresa: 2000: 21). Afirmo que es (...) “a partir del Estado Benefactor del siglo XX” (...) que “el concepto de ciudadanía se extendió hasta la esfera de lo social y económico, reconociendo condiciones mínimas de educación, salud bienestar económico y seguridad como aspectos fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos de los individuos” (Montagut, Teresa, op cit: 2000: 22).

- “El Auge solamente tiene que ver con la prestación, que es como la llave para el modelo; para solucionar algunos problemas puntuales...” (Pág. 3) “con la Reforma hay una política mal planteada porque el Estado sigue desatendiéndose de su labor, él debe proteger a la población en el tema de la salud...” (pág. 6)

Dicha concepción, correspondería, en la clasificación que hace Montagut, a uno de los modelos dominantes en materia de Estado de Bienestar: el conservador. Junto a éste, se encontrarían el modelo liberal de carácter residual y el social demócrata, caracterizado por su sello universal e integral y que dan mejor cuenta de las transformaciones experimentadas en el actual escenario de la intervención socio política (Titmuss, Richard en Montagut, Teresa, op. cit: 2000: 10).

- “No debieran existir las Isapres<sup>22</sup>, la privatización, estamos definitivamente en contra de la privatización de la salud, de la falta de regulación que existe hoy día, o sea, porque realmente la salud está en el mercado.”

Para Lechner, esta concepción tradicional alude a una idea de totalidad social que hoy día es muy

difícil de sostener por la división de la sociedad en “sistemas funcionales” relativamente autónomos y auto referidos, así como por la presencia de sistemas transnacionales que escapan a cualquier “centro” (Lechner, op. cit 2000).

- “O sea, por el nivel de salario que tenemos los chilenos, es imposible que nosotros podamos financiar la salud al nivel que ellos la quieren poner.. (Pág. 7). Entonces, yo entiendo el reclamo que ellos plantean de la de la clase media, ..porque pretenden traspasar una responsabilidad que no le corresponde a uno, que debemos ser solidarios....(Pág 7)

Sin embargo, estaríamos, para el autor citado, lejos de la disolución del Estado, dado que la multiplicación de actores y la diversificación de estructuras aumentan las demandas de integración social (Lechner, op. cit. 2000). En síntesis, es posible advertir en los argumentos proporcionados por los representantes de ONG’s y gremios de la salud, la presencia de un modelo de referencia que identificamos con la Universalidad como característica de la política social. Recordemos que, a partir del año 73’, se producen en Chile un conjunto de transformaciones en el modelo de desarrollo que reciben el nombre de “Reformas Neoliberales” y que implicaron, consecuentemente, modificaciones al rol del Estado y a la manera de entender la Política Social al interior del mismo. Entre estos rasgos, se encuentra la subordinación de la política a un modelo de desarrollo centrado en el crecimiento económico, su focalización hacia la pobreza y su implementación dentro de una concepción subsidiaria del Estado que privilegia al Mercado como principal mecanismo de asignación de recursos.

Ello supuso importantes modificaciones en la formulación e implementación de la política social, la que se redujo en el periodo del Estado mínimo, década del ochenta, al otorgamiento de subsidios focalizados a los grupos definidos en situación de extrema vulnerabilidad (Lechner: 2000). Si bien los cambios operados a nivel del escenario político

22 Instituciones de Salud Provisional creadas a partir de las reformas a la salud de la década del ochenta.

chileno y latinoamericano<sup>23</sup>, nos situarían según Sottoli frente a la posibilidad de un paradigma “emergente” que apelaría, además del tema de la focalización, al desarrollo y fortalecimiento del capital social de los “usuarios” junto con la generación de condiciones para el empoderamiento ciudadano, pensamos que el acento economicista del modelo impide que, en la práctica, la Política Social recobre el carácter redistributivo que la caracterizó en el período del Estado Social.

Tanto la información que emergió como producto de la reconstrucción sumaria de los casos como las entrevistas realizadas a los informantes clave, evidencian bajos niveles de incorporación de los límites que el actual modelo impone al rol social del Estado, y por tanto, a su capacidad de producir igualdad, así como también es posible advertir una representación del Estado vinculada a una concepción benefactora del mismo que tuvo lugar, como ya se indicó, con distintos niveles de desarrollo y profundización en el periodo de la Razón Social (Bajoit, 1999).

- “...el círculo de las personas que ya tiene trabajo vamos a ser los que vamos a financiar a esos pobres de los cuales el Estado no se responsabiliza y más encima los posterga... Lagos tiene una política mal planteada, no es una política para solucionar los problemas de los pobres sino que traspasa la responsabilidad de la pobreza a quienes tenemos trabajo y a nosotros nos sigue exprimiendo con los impuestos...” (Pág. 6)

La crisis en la salud pública de nuestro país se expresaría, según Juan Luis Castro, dirigente del Colegio Médico de Chile, en la existencia de serios

problemas en la atención tales como las largas horas de espera, las hospitalizaciones en pasillo o la falta de información, entre otras. Y agrega que “No puede haber derecho a la atención garantizado por el Estado cuando hoy el principal establecimiento de urgencia no tiene ni una cama disponible al mediodía del primer día de la semana. Esto es lo que hemos denunciado y lo que le estamos advirtiendo a la gente para que sepa cuáles son los derechos que pueden exigir de verdad frente a esta situación catastrófica”.

Como plantea Manuel Antonio Garretón, se trata de Matrices Socio Políticas que equivalen a formas particulares de concebir el sentido, rol y funciones asociadas a cada actor del desarrollo. Ello hace que, frente a un cierto tipo de Estado, correspondan, también, tipos de relación entre actores, en este caso, entre Estado y Sociedad Civil. Esta concepción de Estado centrada en su misión de proteger y garantizar el Bien Común, sería propia de la Matriz Nacional Popular, la cual se caracterizó por una relación entre la base social y el Estado mediada por partidos políticos y organizaciones sociales y laborales, como sindicatos y otros. Fueron estas instancias las encargadas de vehicular las demandas sociales en materia de satisfacción de necesidades o reivindicaciones sociales y políticas.

Esta matriz tendría, entonces, como componente esencial, el trabajo, en un periodo de fuerte desarrollo industrial, y la vida colectiva desplegada en torno a la articulación, más o menos conflictiva según periodo histórico y correlación de fuerzas, entre este conjunto de actores (Garretón).

- “...hay una crisis de debilidad en los partidos políticos que puedan generar propuestas, hoy día nadie cree en las organizaciones formales de la sociedad... nadie cree en la política... y el Estado no responde, no es protector; entonces la gente no ve una solución en los partidos políticos ni en las organizaciones formales.” (pág. 11).
- “El 5 de Noviembre de 2002, los diputados

23 Entre los cuales se destacan, el advenimiento democrático en todo el continente, el reconocimiento de los Estados de la importancia de incorporar la idea del fortalecimiento del capital social y del empoderamiento ciudadano como ejes de la política social y la ampliación del concepto de focalización, circunscrito inicialmente al ámbito de la pobreza, para transitar hacia la noción de exclusión social en un sentido amplio.

Patricio Cornejo (DC) y Enrique Accorsi del Partido por la Democracia (PPD), ambos médicos, habían declarado a la prensa que postergarían las votaciones de los proyectos relacionados con el Plan Auge debido a “*amplias diferencias*” en el bloque oficialista y a la escasa representación de las posturas de los gremios en lo que iba transcurrido del debate”.

- “Hoy se escucha a parlamentarios de la Concertación criticando duramente estas situaciones, pero no son más que discursos electoralistas, pues fueron ellos quienes, junto a la derecha, votaron favorablemente la Reforma presentada por el Gobierno, con la férrea oposición de los Gremios de la Salud, dejando de manifiesto que los honorables sorprendentemente, no solo no escuchan a la ciudadanía ni a los trabajadores, sino que aprueban leyes cuyos contenidos desconocen por presiones políticas” (Consejo Directivo Nacional, CONFENATS, 19 de junio de 2004).
- “El País ha podido constatar, en estos días, el nivel de confusión y avance que experimenta la llamada “Reforma Sanitaria Neoliberal”, respecto a los derechos y prerrogativas de los pacientes y trabajadores del sector, así como la falta de financiamiento del AUGE, y su implementación difusa y contradictoria (Ibid).

Castel refuerza este punto de vista al sostener que: “La inestabilidad y la desocupación de masa son, en efecto, los elementos constitutivos del capitalismo surgido de la crisis de los años setenta. No hay duda sobre el hecho de que estamos frente a la superación de una organización productiva basada en trabajo repetitivo y normalizado. En el pasado, frecuentemente se ha hablado de organización científica del trabajo, de taylorismo: expresiones que connotaban de todos modos una dimensión colectiva de la relación de trabajo. Ahora, en cambio, asistimos a la propagación de una individualización de la relación de trabajo. Los trabajadores tienen que ser móvi-

les, flexibles, emprendedores, polivalentes pero precarios, y con un sistema de protección social reducido a su mínima expresión. Si el capitalismo quiere sobrevivir a sí mismo, seguramente tiene que repensar los sistemas de protección social, pero, de algún modo, tiene que garantizarlos” (Castel en Vacchio, op cit, 2005).

El desafío para los partidarios de la Salud como Derecho Universal, sería, en consecuencia, pensar los sistemas de protección a la luz de los nuevos escenarios socio políticos, sin abandonar la lucha por el aseguramiento y exigibilidad de los derechos en este campo, no sólo en materia de Salud, sino también, de trabajo, particularmente para los funcionarios del sistema. No obstante, el peso de las transformaciones operadas fundamentalmente en el mundo del Trabajo y la previsión social asociada a un sistema laboral como el descrito por Castel –generadores de altos índices de precariedad laboral– hacen más urgente la necesidad de garantizar protección, siendo, paradójicamente, también el resultado de políticas que favorecen la expansión del capital por sobre las condiciones laborales de los trabajadores, políticas que se expresan, entre otros fenómenos, en las restricciones al gasto público, como efecto del ajuste estructural exigido por los organismos financieros internacionales y por la debilidad del Estado chileno, en este caso, de aumentar los recursos orientados al gasto social vía impuestos. Así como también, la lentitud de las propuestas legislativas destinadas a modificar los actuales sistemas de administración y financiamiento en materia de salud y seguridad social.

Sobre este punto, Abrantes llama la atención que la misma crítica hecha al Estado Benefactor empezó a hacerse también a las reformas neo liberales. Estas comenzaron a ser calificadas de ineficientes en su propósito de contrarrestar los efectos del ajuste. Aun habiendo sido formuladas a sabiendas de los impactos negativos que dichas medidas tendrían sobre el aumento de la pobreza, medidas que tampoco fueron capaces de mejorar las prestaciones de la seguridad social. La ilusión de fortalecer el desarrollo económico y el uso del excedente resultante de este

proceso para la resolución de problemas sociales se vio también truncada. “Se inició, entonces, todo un período de críticas a las reformas en el sentido de que el nuevo modelo de desarrollo, que surge de las políticas de ajuste estructural, tiene como una de las características predominantes la de no incorporar una red de protección social capaz de reemplazar a la que anteriormente proveía el Estado” (Abrantes, Raquel, op. cit; 2002: 3).

Los Estados Nacionales y los partidos políticos están llamados a jugar un papel importante en la promoción de proyectos de desarrollo endógeno que contrarresten el peso de los sistemas globalizados. Ello requiere indudablemente la colaboración de otros sectores tales como la sociedad civil organizada y un empresariado social y ambientalmente responsable. Esto supone modificar el contenido y el tipo de relaciones sostenidas hasta hoy entre los distintos componentes o agentes del funcionamiento social. Sin embargo, indica Alguacil Gómez, “el proceso de construcción de ciudadanía vinculado a la consolidación del Estado de derecho se ha fundamentado en un modelo político de democracia representativa incapaz de incorporar plenamente a los ciudadanos en los asuntos públicos, conformando, por tanto, una ciudadanía pasiva. El Estado del Bienestar no ha sido capaz de superar un paradigma paternalista donde las necesidades son definidas por el Estado y donde los derechos asistenciales, los servicios y prestaciones, han terminado siendo, por su significado y por su motivación a la pasividad, un impedimento para consolidar una ciudadanía social y activa, una participación real en las decisiones y en la construcción de los objetivos colectivos. La no implicación plena de los ciudadanos en la política y en los asuntos colectivos hace de la propia política una dimensión muy vulnerable frente a los procesos económicos y territoriales. Precisamente, el cambio de ritmo que implica la globalización (la mundialización de la economía) y la ofensiva neoliberal, que se fundamenta en la proclamación de una mayor autonomía de la economía respecto de la política, implica un estancamiento, cuando

no un retroceso, de los derechos de ciudadanía que provoca la necesidad de replantearse los procesos que llevan a la misma” (Alguacil, Gómez: 2002).

Así, observamos que la demanda por participación democrática directa se hace patente tanto en conflictos ambientales como el observado en torno al Relleno Sanitario Santa Marta, como en relación a la Reforma de la Salud, lo que se aprecia en los testimonios recopilados en el análisis de prensa y en el discurso de los entrevistados. Tras la reflexión llevada a cabo por la Social Democracia europea como continuadora de la tradición redistributiva iniciada por el Estado Benefactor entre las décadas del 20’ al 70’, se observa la importancia de la generación de un diálogo social heterogéneo y amplio, que posibilite la formulación de normas de corresponsabilidad que establezcan no sólo normativamente sino también, en términos fácticos, los alcances, limitaciones y posibilidades de la acción de cada uno de estos actores. Ello, puesto que es a partir de su explicitación que se hace posible repensar la continuidad de los principios y valores que sostuvieron al Estado Benefactor, atendiendo al actual contexto.

Lo anterior no significa, en modo alguno, evacuar el tema del conflicto, sino más bien considerarlo como un componente inherente al ejercicio democrático, haciendo la distinción entre lo que Borja denomina un conflicto simétrico de uno asimétrico. En el primero, las partes tienen posibilidades de negociar en igualdad de condiciones pues manejan similares niveles de información respecto de las causas y consecuencias del problema que genera el desacuerdo y, al mismo tiempo, tienen oportunidad de intervenir para modificar el curso de los acontecimientos en un sentido que favorezca sus propios intereses. En el segundo, en cambio, hay uno o más sectores que sólo “padecen” las consecuencias de decisiones que han sido tomadas por otros y respecto de las cuales no han tenido ninguna posibilidad de participación (Borja: 2003).

Asimismo, los argumentos del gremio de la salud

resultan una combinación entre defensa de intereses corporativos y preocupación por la justicia social que no se resuelve apropiadamente; no quedan claros los mecanismos a través de los cuales podría materializarse esta aspiración, especialmente cuando los ideales de justicia entran en conflicto con los intereses de los gremios –en particular, el gremio médico– como se deduce de la opinión formulada por sus dirigentes respecto de algunas medidas consideradas por el Plan Auge y que afectaría las prerrogativas de las que gozan en su doble condición de funcionarios de la salud pública y prestadores privados de un sistema escasamente regulado.

Tampoco es posible establecer, a través de sus dichos, lo que estarían dispuestos a “perder” como resultado de las concesiones que necesariamente deberán hacer los actores que buscan construir acuerdos cooperativos que garanticen la equidad del conjunto.

- “...Con eso hubo logros importantes desde el punto de vista de la contribución que tuvo esta organización (La Confenats) en la participación; pagaron horas extraordinarias, la gente tenía más beneficios...” (Pág. 1)
- “..el círculo de las personas que ya tiene trabajo vamos a ser los que vamos a financiar a esos pobres de los que el Estado no se responsabiliza y más encima posterga... Lagos tiene una política mal planteada, no es una política para solucionar los problemas de los pobres sino que traspasa la responsabilidad de la pobreza a quienes tenemos trabajo y a nosotros nos sigue exprimiendo con los impuestos...” (Pág. 6)

En síntesis, tenemos la impresión de que la sustitución en el discurso del gobierno de la Concertación del concepto de justicia por el de equidad, no ha estado acompañada de una reflexión acerca de su real alcance y sentido, apareciendo vinculada a la idea de solidaridad, que, tal como indica Cortina, no se puede imponer. Una sociedad democrática

no está obligada a ser solidaria, pero tiene el deber de ser justa. Si tomamos la idea de justicia como equidad a la manera Rawlsiana - en cuanto a garantizar el acceso a un sistema de derechos y libertades individuales compatible con un sistema de derechos y libertades para todos y la protección de los individuos menos aventajados - debemos debatir respecto de la manera de conciliar libertad individual y libertades para todos y generar condiciones para que este debate se dé en el marco de un compromiso político y social con los más vulnerables. Respecto a este punto, remitimos al interesante trabajo de Jorge Iván González publicado en la Revista *Espacio abierto* N° 2, de Septiembre de 2002 titulado “**Salud y Seguridad Social: entre la Solidaridad y la equidad**”, que reflexiona en torno a los alcances y limitaciones de cada una de estas dos nociones a la luz de las recientes reformas que, en estas materias, han sido llevadas a cabo en Colombia.

## **La salud como derecho a la atención en salud: la teoría de la elección racional**

El segundo máximo que es posible identificar en los discursos articulados en torno a esta situación de interés público, remite a una restricción de la concepción universalista del derecho a la salud. En primer lugar, se pone en cuestión que la salud sea un derecho que el Estado deba garantizar. Se la concibe más bien como un atributo personal cuya posesión el Estado no puede asegurar, siendo su tarea comprometer acciones que garanticen el acceso a la atención en salud, generando condiciones para que todos los chilenos tengan esa opción.

- “Igualdad de oportunidades es acceso a la salud, no derecho a la salud.” (pág. 16).
- “También creemos que cada persona tiene libertad para escoger el sistema de salud que quiera dentro de sus capacidades económicas obviamente” (pág. 1,9).

Las reformas de la salud han implicado, en el caso chileno, una tendencia cada vez más creciente de participación del sector privado en la gestión y administración de los seguros y prestaciones sociales, abandonando la pretensión universalista sostenida por el máximo antes descrito.

- “Tiene un rol bastante importante (el sector privado) porque, a través del rol subsidiario del Estado, puede sustituirlo en áreas que no se justifica que el Estado participe. Por eso es que son relevantes las concesiones de hospitales públicos porque el Estado tiene una restricción de recursos...el sector privado debe participar en el área del seguro, debe participar en el área del Estado con estándares que van a ser fiscalizados por el Estado; hay una relación simbiótica entre el Estado, el sector privado y los usuarios.” (pág. 5)
- “Para Castro, gran parte de los problemas financieros del sector público se originan en el inadecuado sistema de incentivos bajo el cual funciona. El financiamiento de los prestadores públicos no está orientado a la gestión y los directivos de los establecimientos no son, en la práctica, responsables de su administración, manteniéndose en sus cargos a pesar de mostrar cierta incompetencia” (Castro, Rodrigo: op. cit: 2002).
- “En segundo lugar, los recursos estatales para financiar las instituciones de salud se traspasan teniendo en cuenta elementos históricos como las remuneraciones, infraestructura y equipamientos, sin considerar la adecuada utilización de éstos en la efectiva solución de los problemas de salud de las personas. Asimismo, se utiliza mayoritariamente un sistema de facturación por atención prestada (FAP), destinado a sufragar los gastos en bienes y servicios y los recursos para inversión se asignan desde el nivel central con criterios discrecionales y poco transparentes” (Castro, Rodrigo: op. cit: 2002).

Siguiendo lo planteado por Abrantes respecto de las tendencias introducidas por las orientaciones neoliberales, es posible observar, en esta situación, que la propuesta consiste en “garantizar un piso básico, dándole un carácter más asistencial o compensatorio que puede ser entendido como una salida que no está basada en el reconocimiento de un derecho que avizoraba, dentro del pensamiento de Marshall, generar un estándar de igualdad entre todos” (Abrantes, *ibid*).

En consecuencia, lo que plantea la salida neoliberal es la separación entre lo público y lo privado postulando, como tarea de lo público, –en el ámbito de la salud– solamente la de cuidar de la población que no entra en la competencia del mercado, o sea, cuidar de los pobres. La propuesta es la de universalidad restringida, basada en la valoración del individuo y de su acción racional, considerando que estos individuos están dispuestos a compartir el riesgo, asegurando los gastos en el futuro, de acuerdo con su capacidad de pago.

- “El Estado va a ser el que va a financiar estos obstáculos, le va a pagar a aquellos FONASA A y B sin discriminación de acceso...” (pág. 11).
- “...hay sectores más vulnerables, más desinformados con los que el Estado tiene que cumplir un rol subsidiario asistencial: a la tercera edad, los menores, etc”.
- “...los usuarios requieren estar más informados. No pueden tener un rol pasivo respecto a su salud... o sea tienen que ser preactivos, las personas tienen que tomar un rol activo no pueden estar pacientes a que el Estado o el sector privado los vaya a buscar...” (pág. 5)

Las declaraciones del representante de Libertad y Desarrollo pueden ser leídas desde la Teoría de Elección Racional, que postula como supuestos: la dependencia de las prácticas sociales de la intención de los sujetos que las realizan, que la acción social es fundamentalmente racional, que requiere

de información lo más completa y verídica posible y de la capacidad de los sujetos de distinguir entre situaciones de riesgo e incertidumbre, asumiendo las consecuencias de sus actos.

- “Igualdad de oportunidades es acceso a la salud, no derecho a la salud.” (pág.16).
- “...también creemos que cada persona tiene libertad para escoger el sistema de salud que quiera dentro de sus capacidades económicas obviamente” (pág.19).
- “Tiene un rol bastante importante porque a través del rol subsidiario del Estado puede sustituirlo en áreas que no se justifica que el Estado participe. Por eso, es que son tan importante las concesiones de hospitales públicos porque el Estado tiene una restricción de recursos... el sector privado debe participar en el área del seguro, debe participar en el área del Estado con estándares que van a ser fiscalizados por el Estado, hay una relación simbiótica entre el Estado, el sector privado y los usuarios.” “esas nuevas tecnologías se desarrollan para el 1% más rico de la población mundial que está dispuesto a pagar, pero no se piensa en el 99% restante que está bajo o dentro del ingreso (mínimo), para ellos hay un estándar desde el punto de vista de la salud..” (pág. 3)
- “El Estado tiene que dar las directrices, tiene un rol rector, normativo a través de su brazo que es el Ministerio de Salud.. tiene que ser también un fiscalizador respecto a la calidad y por eso que existe una Super Intendencia de Salud...” (pág. 5)
- “...es un problema más bien de diseño original, a pesar de que el diagnóstico me parece correcto que hay que priorizar los recursos, es decir, priorización financiera y sanitaria... pero en salud es redifícil, o sea, todos quieren que no sean 56 enfermedades quiero que sean 100 mil, todas con cobertura a nivel de Suecia” (pág. 7).

La reforma de salud y el establecimiento del aseguramiento individualizado supone la existencia de consumidores que actúan racionalmente, capaces, por sus conocimientos, de tomar decisiones racionales, consideradas las mejores para sí mismos. En esta perspectiva, el Estado no solo debiera garantizar condiciones para acceder a la atención libre en salud, sino que debe también proveer mecanismos de información, difusión y educación para prevenir problemas y promover la salud. No obstante, nos encontramos aquí con limitaciones culturales importantes que dicen relación con la forma en que prestadores y usuarios se aproximan al derecho a la salud, el tipo de acciones que es necesario ejecutar y el rol que cabe a cada uno de estos actores.

- “No hay cultura desde el punto de vista de la demanda, ni tampoco desde el punto de vista de la oferta de los prestadores, ni de los usuarios del sistema por prevenir, por promocionar en salud, se hace muy poco a nivel de colegio, a nivel de redes de salud primaria; a nivel de consultorio por entregar información para prevenir.” (pág. 3).

La ausencia de cultura desde el punto de vista de la demanda en salud y la falta de una actitud preventiva y de auto cuidado en la población estaría redundando negativamente en el sistema público, el que se vería sobre exigido y sobre demandado en razón de la ausencia de estos componentes. Esta perspectiva constituiría, para Castel, una concepción de la protección social que niega el carácter universal e incondicional de los derechos sociales y que el autor identifica como el «workfare», es decir, un conjunto de políticas sociales en base a las cuales se tiene derecho a algunos servicios sólo si se trabaja. En épocas de desocupación masiva y de inestabilidad difusa, ello significaría, para este autor, una negación del carácter universal de los derechos sociales y, por lo tanto, un *non sens* [sin sentido], “(...) pues supone que se puede garantizar un conjunto de servicios sociales mínimos sólo si quien lo necesita demuestra que puede prescindir de ellos, trabajando o poniendo en pie una pequeña

empresa” (Castel en Vaccio, op cit). Para Castel, la contradicción de este capitalismo es pedir autonomía, polivalencia e iniciativa y ofrecer inestabilidad y ausencia de protección social (Ibid).

## Reflexiones finales

Una de las primeras cuestiones que nos llama la atención a partir de este estudio es la homogeneidad de máximos que nos fue posible reconocer en el conflicto del Relleno Sanitario. Todos los que, desde la sociedad civil, se opusieron a su instalación comparten un ideal que sostiene la subordinación de los intereses del capital a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población. Curiosa convergencia teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo señalado por Cortina, los derechos medio ambientales serían constitutivos de la Tercera Generación y aquellos en relación a los cuales existe más baja conciencia ciudadana y menos reconocimiento legislativo.

No obstante, este tipo de conflicto pareciera concitar más adhesión que los desacuerdos generados en torno a temas tales como el Derecho a la Salud o los límites y/o prerrogativas a la libertad de conciencia. Sería interesante profundizar en las razones que subyacen a este consenso: ¿Quizás su transversalidad? ¿Quizás el hecho que su deterioro compromete efectivamente la vida y los recursos del planeta y, por ende, del conjunto de sus habitantes sin distinciones de ningún tipo? ¿O tal vez se trate de una clase de conflicto históricamente muy reciente cuya reivindicación no se asocia a ningún grupo o segmento particular, respondiendo mejor al perfil heterogéneo que activa, en la actualidad, la acción ciudadana? Creemos que se trata de un aspecto interesante de seguir explorando.

Respecto a la situación de interés público suscitada en torno a la reforma de la salud, cabe señalar que existiría, en la ciudadanía beneficiaria del sistema público, una expectativa acerca del rol y funciones que le competen al Estado, similar a la sostenida por quienes defienden la salud como Derecho. Ello

genera una distancia entre las expectativas de ambos actores, distancia que se acentúa en la medida que la población beneficiaria de estas reformas, desconoce su real sentido, alcances, limitaciones, posibilidades y modalidades operativas de funcionamiento.

Así como otras reformas que han sido impulsadas durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, éstas no se han visto acompañadas del trabajo educativo –masivo y sistemático– que hubiese supuesto la apuesta por un cambio de actitud. Cambio de actitud orientado, en primera instancia, a promover la generación de condiciones favorables a la adhesión ciudadana (información, identificación, cohesión, pertenencia) en tanto no es suficiente, en el marco de la ética cívica, que una sociedad reconozca ciertos Derechos y Valores como legítimos, sino que también esté dispuesta a resguardarlos y defenderlos.

Pareciera que esta adhesión se pone en juego esencialmente en situación eleccionaria, haciéndose pertinente la crítica formulada por Cortina y otros, a un estilo de Estado que debiera, en un contexto de derechos complejos, fortalecer el capital social y cultural de los ciudadanos en lugar de manipularlos visualizándolos esencialmente como potenciales electores.

Sostenemos, en consecuencia, que el **Estado chileno no estaría jugando un papel relevante en la creación de condiciones favorables al establecimiento de acuerdos normativos que pudiesen perfilar la formulación de una ética cívica en lo que se refiere a los casos estudiados.** Ello podría hacerse extensivo a otras situaciones, las que debieran ser profundizadas y contrastadas con los hallazgos del presente estudio.

Lejos estamos, entonces, de una sociedad donde se respete, se aliente y se resguarde el tercer componente de la ética cívica, a saber, la actitud dialógica. Ello, pues su puesta en práctica en pos de la construcción de acuerdos cooperativos en este marco supone que, como resultado de estos

acuerdos, los hablantes produzcan normas de convivencia social en igualdad de condiciones de información y de poder—el que de existir— quedaría momentáneamente suspendido a favor de la simetría que debiera siempre caracterizar el *setting* de la interacción comunicativa.

Tanto en el caso de Santa Marta como de la Ley de Divorcio y la Reforma de la Salud, la actitud del Estado chileno se ha caracterizado por la ausencia de diálogo social y de debate público en torno al sentido, importancia y necesidad de adhesión y participación ciudadana en los cambios que cada una de estas medidas ha supuesto. Ello resulta contradictorio con los principios que sostienen las “elecciones individuales” al interior de la Teoría de la Elección Racional—que estaría a la base de la Política Social en el contexto de un modelo centrado en el crecimiento económico— donde se suscribe la relevancia que los consumidores actúen racionalmente y que sean capaces, **por sus conocimientos**, de tomar decisiones racionales, consideradas las mejores para sí mismos.

Por una parte, una población que desconoce y no comprende—como fue señalado por la mayoría de los entrevistados que cuestionan la legitimidad del Auge— el alcance de los cambios propuestos por una Reforma—cualquiera sea su naturaleza— limita sus posibilidades de “elección racional” en la medida que desconoce qué elegir y cómo ordenar “racionalmente” su elección. Por otra parte, si esas condiciones de información y empoderamiento ciudadano se dieran en la realidad, nada más que la teoría podría augurar la orientación que adquirirán, en la práctica, las conductas de los ciudadanos, en este caso, los usuarios del sistema público. A menos que estemos en presencia de una teoría de pretensiones deterministas o predictivas, lo que en el contexto del debate epistemológico actual resulta, por decir lo menos, contestable.

En una perspectiva ético política como la suscrita por este equipo de investigación, la democracia y sus posibilidades de construcción y fortalecimiento supondrían, antes que nada, generar condiciones

de participación y diálogo deliberativo y abierto, cuyo curso se vuelve, en parte, imprevisible, pues obedecerá a la capacidad de acción o historicidad de cada actor sobre sí mismo y sobre los demás y en las garantías que el sistema político otorgue para producir esta negociación en condiciones de equidad (Touraine: 1997).

Reguillo analiza este punto en términos de una tensión constitutiva de lo social, cual es la necesidad de un Estado rector lo suficientemente fuerte para regular y arbitrar el conflicto social y, al mismo tiempo, la posibilidad de generar instrumentos y procesos organizativos que acoten el poder del Estado. En este concepto, la ciudadanía sería entonces una categoría clave que se levantaría precisamente como una mediación que, por un lado, define a los sujetos frente al Estado nación y por el otro, protege a los sujetos frente a los poderes del Estado (Reguillo, Rossana: 2003).

Quisiéramos subrayar que el eje de nuestra argumentación no está en insistir en la obligatoriedad del Estado, al menos en el campo de la Salud, de asumir la tarea de brindar *integralidad y universalidad*, sino más bien en preguntarnos qué puede y debe ser exigido desde la sociedad civil y desde una ciudadanía activa, en términos de condiciones de posibilidad de la democracia y del ejercicio de Derechos Ciudadanos. Ello, asumiendo que hay demandas que no pueden ser satisfechas en la actual concepción que el Estado tiene de sí mismo y del rol al que lo limita el modelo que ha escogido para promover el “desarrollo”. Quizás la tarea de la Sociedad Civil sea, precisamente, debatir en torno a la legitimidad del modelo y a la capacidad e interés que éste tiene, por satisfacer demandas sociales. Para Castel, la generación de un pacto social se constituye en una condición de posibilidad del propio capitalismo: “Si el capitalismo quiere sobrevivir a sí mismo, es necesario un pacto político reformista que garantice protección y derecho social universal. En la defensa del Estado de bienestar no hay nada de revolucionario. A lo sumo, buen reformismo” (Castel en Vacío, op cit.).

En el planteamiento Habermasiano, las normas ideales y universalmente válidas serían de corresponsabilidad de quienes toman parte en el discurso, la igualdad de derechos y la susceptibilidad de consenso de todas las soluciones a los problemas que presenta la existencia social (Morales, Paulina: 2003). Es por ello que se torna fundamental generar un diálogo entre quienes serán afectados positiva o negativamente por las normas producidas y pactadas, lo que no ocurre en ninguna de las situaciones descritas en las cuales los hablantes se perciben a sí mismos como meros receptores de las decisiones de otros. De ahí que la noción de responsabilidad social empresarial –aunque objeto de críticas y suspicacias por quienes ven en ello una paradoja– y el hecho de insistir en que los empresarios constituyen efectivamente parte de la sociedad civil, sea esencial al debate acerca de la constitución de una ética cívica.

Respecto a esta polémica, crear condiciones que posibiliten los discursos es fundamental, sobre todo, como señala Morales, si ello –como en el caso de las situaciones reseñadas– “se visualiza al amparo de una diferenciación categorial entre la infraestructura normativa de una sociedad y su forma práctica de vida, ambas expresadas en un entramado de prácticas culturales, convenciones, modelos de identidad, instituciones, determinados y/o concretados en cierto momento histórico” (Morales, 2003).

Esta constatación supondría, en los casos que nos ocupan, dos cosas. Una, el grado en el cual la institucionalidad que establece los límites normativos a cada situación posibilita o no la generación del diálogo y los acuerdos referidos, y, por otra, si lo sostenido por los distintos actores involucrados en las situaciones deja en evidencia distancias o proximidades entre el núcleo normativo al cual adhieren colectivamente al menos en el discurso, y las prácticas sociales concretas asociadas a su acción; lo que daría cuenta de mayores o menores niveles de correspondencia con las normas declaradas.

No obstante, continúa Morales citando a Honnet, a los particulares modos de vida de una sociedad le es siempre inherente una infraestructura normativa que fija las condiciones de justicia social bajo las cuales surgen y se reproducen las convenciones culturales y las instituciones sociales que, en el caso de la presente investigación, correspondería a los mínimos (Morales, Paulina. Op. cit 2003). Aquí, la ética del discurso debe distinguir también normativamente los condicionamientos socio estructurales para su propia aplicación, en el sentido de que sólo puede valer como justa aquella sociedad que, en su infraestructura normativa, dispone los presupuestos para diálogos libres de dominio que garanticen a todos sus miembros la oportunidad de una participación igualitaria y sin coerción en aquellos (Morales, P, op. Cit. 2003).

Un desafío para Trabajo Social, desde el punto de vista investigativo, sería, por ejemplo, profundizar en el grado de democratización alcanzado por la infraestructura normativa de las instituciones que en nuestro país organizan la vida social, a saber: la familia, el sistema educativo (escuela, establecimientos de educación superior) el mundo del trabajo, de las organizaciones de la sociedad civil, de la relación entre organizaciones económicas, por mencionar algunas. No obstante, conviene sobre este punto recordar que estas condiciones son de carácter ideal puesto que, en la ética comunicativa, el consenso que legitima las normas no puede ser sólo fáctico, sino también contra fácticamente anticipado como expresa Cortina, ya que el diálogo no suele reunir las condiciones de simetría adecuadas, ni se garantiza suficientemente la atención a los intereses de los afectados (tanto presentes como ausentes).

Con relación a la cuestión de entender los Derechos Humanos, en términos de generaciones, quisiéramos señalar que, si bien esta propuesta goza de aceptación al interior de importantes círculos intelectuales y políticos, es posible y también deseable presentar algunas tensiones contenidas en ella y a la viabilidad de producir acuerdos bajo la égida de

la ética del discurso. Una perspectiva crítica a la consideración de los Derechos Humanos en términos de “generaciones” es la que sostiene P. Meyer Bisch. Dicho autor, apoyándose en los trabajos de Korel Vasak, sostiene que los Derechos Humanos no han sido todavía asumidos como un sistema unitario y no jerarquizado donde cada uno de los Derechos invocados vale por sí sólo más allá de la generación a la pertenezca o el nivel de fundamentación ético y teórico/ metodológico que posea y, al mismo tiempo, forma parte de un todo. Ello lo lleva a plantear la indivisibilidad de los derechos del hombre y su necesaria interdependencia.

Meyer Bisch, fundamenta su tesis señalando que falta trabajo y comprensión interdisciplinaria entre los distintos Derechos que constituyen la Declaración. El hecho de que haya habido hasta ahora una comprensión restringida de sus oportunidades de materialización, asociando los Derechos Sociales, por ejemplo, al Estado y sus posibilidades materiales y políticas de concretarlos a nivel de la ciudadanía, han inducido a las sociedades a asumirlos como Derechos/Programas, tecnocratizando su sentido y postergando al infinito la urgencia de garantizar su ejercicio sobre todo con relación a grupos vulnerables, como los pobres (Meyer, Bisch, 2000).

Plantear el tema de los Derechos Humanos en términos de generación de derechos suscita, además, una serie de críticas tanto desde el punto de vista histórico como metodológico. Algunos sostienen que tal progresión no es observable en todas las sociedades. Hay derechos sociales que surgieron antes o simultáneamente a los derechos civiles. Se cuestiona, al mismo tiempo, la tendencia que se refleja en la concepción de Generación de Derechos a diferenciar entre derechos de los colectivos o de los individuos. A juicio del autor, todos son derechos del individuo, no obstante algunos de ellos acentúan la dimensión grupal o comunitaria.

Sobre el punto, cabe citar una investigación sobre ciudadanía llevada a cabo por la Facultad

de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile entre los años 98 y 99. En la investigación referida se concluye que el caso chileno demuestra, por ejemplo, que no todas las sociedades han entrado de la misma manera al debate relativo a los Derechos Ciudadanos. Arrau y Avendaño, sus autores, aventuran la hipótesis según la cual el proceso de ciudadanía “ha tenido una singular configuración si tenemos en cuenta los clásicos aportes de T.H. Marshall (...) tras una revisión histórica que comprende desde fines del siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX, se observa que muchas veces el propio concepto de ciudadanía aparece poco claro. En otras, los derechos sociales y políticos tienen una primacía sobre los derechos civiles. En las últimas décadas, sin embargo, con la lucha por los derechos humanos, los elementos civiles han adquirido particular relevancia”<sup>24</sup>.

La acentuación en el carácter generacional de los derechos, y, por lo tanto, en la progresión de su aparición, ha redundado, según Meyer Bisch, negativamente en las posibilidades de la sociedad actual de satisfacer las necesidades de las mayorías en una tarea que es, primero que nada, un imperativo social, no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Se trata de asumir de una nueva manera los derechos humanos, más que como categorías, como subsistemas en interacción, modificar uno de ellos, sostiene el autor, supone retro actuar sobre el conjunto (Meyer Bisch, 2000, 128).

Para Jordi Borja, en tanto, los derechos correspondientes a las denominadas “generaciones de derechos”, que él llama “derechos simples”, serían parte de un sistema que debe ser revisado en pro de su complejización, dando paso a un nuevo modelo que él denomina “Derechos Complejos”. Esto significa, por ejemplo, que ya no basta con garantizar el derecho a la educación –que se entendió históricamente como educación primaria y

24 Arrau, A y Avendaño, O: “Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile”, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, documento N° 1, Santiago, Chile, 2001: 1.

secundaria– sino más bien insistir en el derecho a la educación permanente, exigencia que se condice mayormente con los rasgos del actual escenario. Asimismo, el derecho a la participación política a través del voto, en el contexto de la democracia representativa, no resulta suficiente hoy en día para dotar a la ciudadanía de poder y capacidad de influir en las decisiones que afectan directamente su vida y cotidianidad.

En ese sentido, nuestras sugerencias de intervención irían en la perspectiva de promover y generar dispositivos de diálogo e intercambio social, de conversación y de debate en torno al tema de los valores y los derechos, y ello hacerlo en el contexto de una interacción que tenga en cuenta algunas reglas básicas para la construcción de acuerdos y/o la gestión del conflicto (simetría, inteligibilidad, aceptación de los interlocutores como válidos) asumiendo la tensión entre niveles de desarrollo institucional y necesidad de un consenso contra fácticamente anticipado.

Los programas de formación en Trabajo Social se vuelven instancias privilegiadas para el desarrollo de habilidades sociales y comunicativas en los jóvenes, requeridas para la adopción de este tipo de conductas y actitudes. Destacamos el papel de los Talleres de Formación Socio Profesional I y II y de las prácticas, columna vertebral de la propuesta de formación del Departamento de Trabajo Social de la UCSH, y su intención de potenciar las habilidad de atención y escucha (condiciones mínimas para el establecimiento de acuerdos racionales), capacidad para identificar los propios prejuicios y modelos de construcción de la realidad social implicados en la mirada que tiene el individuo sobre el mundo, y el respeto por sí mismo y por el otro, como eje articulador de la conducta individual y profesional.

Además, el Trabajo Social cuenta con una rica tradición en materia de Intervención y Educación Social que facilitaría la tarea de pensar cómo generar estos dispositivos en la práctica: tradición de trabajo grupal/comunitario, educación popular,

investigación, acción participativa, metodologías cualitativas, activas y participativas, todo lo cual puede ser inscrito en el marco de lo que hoy en día conocemos como la “Educación para la Paz”. Ella puede ser entendida “como un proceso dirigido tanto a los individuos como a la sociedad para que actúen, conforme a los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y todo el hábeas jurídico internacional que los desarrolla, a favor del desarrollo sostenido de los pueblos, la protección y conservación del medioambiente, la aspiración y acción en pro del desarme, el fortalecimiento de la convivencia social y la solución no violenta de los conflictos. La educación no consiste en enseñar un nuevo conjunto de informaciones sobre fenómenos sociales y hechos que han estado tradicionalmente marginados de los currículos, sino que, desde su nueva perspectiva, deberá abarcar un vasto contenido de conocimientos, junto con una educación moral para poder hacer frente a las actitudes egoístas y oportunistas del mundo moderno. La educación en la democracia es una tarea encaminada al desarrollo de una personalidad que hace del diálogo, la confrontación de ideas y la participación de los elementos de su proceso formativo permanente. La educación necesita de aprendizajes innovadores que se abran a la problemática del mundo y preparen a las generaciones jóvenes para enfrentarlos de manera creativa y constructiva”<sup>25</sup>.

Si bien, continúa el autor, no existe un criterio unificador que nos permita identificar con claridad los componentes de la Educación para la Paz, los elementos que han sido resaltados son aquellos relacionados con los derechos humanos, desarme y medio ambiente. Finalmente quisiéramos señalar, a partir de los resultados que arroja el presente estudio, lo complejo que resulta en la práctica conectar dos esferas que hasta el momento se presentan como mundos aparte. Por un lado, la reflexión en filosofía política en materia de ciudadanía, derechos humanos, construcción de la democra-

cia, fortalecimiento de la sociedad civil, donde las referencias son fundamentalmente europeas y norteamericanas y, por otra parte, la precaria realidad de nuestras democracias en América Latina, en particular la chilena.

¿Cómo hacer que la compleja y utópica cuestión de la ciudadanía –que implica no sólo la adhesión al principio de igualdad en materia de ejercicio de derechos sino que también, y principalmente, condiciones materiales concretas de acceso igualitario a oportunidades sociales y políticas que posibiliten este ejercicio– no se transforme en un asunto meramente conceptual, o en una aspiración que, por su imposibilidad de materialización a corto plazo, deba ser desechada?

¿Qué tipo de nuevas relaciones debieran establecerse entre actores del desarrollo sin pasar por alto el diagnóstico anterior?

¿Cómo garantizar condiciones de protección universales cuya defensa no se sustente en concepciones que no es posible sostener atendiendo al actual escenario, pero con plena vigencia en sus fundamentos ético/políticos?

¿Ha sido emprendida esta discusión en la sociedad chilena o aún estamos lejos de plantearnos cuestiones como las descritas?

¿Qué aspectos del modelo del Estado de Bienestar Conservador sería necesario revisar y cuáles debiesen ser mantenidos?

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aquín Nora; “Las Implicancias de la Categoría de Ciudadanía en la Intervención Profesional”. En **Revista Confluencias**. Córdoba, Argentina. Publicación del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba, 1999.
- Borja, Jordi (2003) “La Ciudad Conquistada”, Alianza Editorial, S.A.
- Borja, J. y Castel m. (2004) “Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información”, Taurus Editores. Madrid. Págs 17-18.
- Cortina, Adela: *La Ética de la Sociedad Civil*, Editorial Alauda ANAYA, 2002.
- Cortina, Adela: “Sociedad civil”, en **Diez palabras claves en Filosofía Política**. VD, Madrid, 1998.
- Cortina, Adela: “La Educación del Hombre y del Ciudadano”, **Revista Iberoamericana de Educación**, Número 7 - Enero Abril 1995, Biblioteca Virtual de la OEI.
- Gómez Alguacil Julio; “Los Desafíos del Nuevo Poder Local: La Participación Como Estrategia Relacional en el gobierno local”, [www.revistapolis.cl](http://www.revistapolis.cl) 2005.
- Gómez Alguacil Julio: “La ciudadanía emergente y sus síntomas”, Madrid (España), marzo de 2002. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajalg.html>
- Guimaraes Roberto, *La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo en Ecología, política, naturaleza, sociedad y utopía*. CLACSO 2002.
- Guimaraes Roberto; *Tierra de sombras I y II*, edición para Internet La insignia 2005.
- Escobar Juan, “Modelo económico, sustentabilidad y consumo”, **Revista Perspectivas** N°11, 2002.
- Lechner, Norbert: “¿Por qué la Política ya no es lo que fue?” **Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia**, N° 29, Bogotá, Colombia, 1996.
- Lechner, Norbert: *El Estado en el Contexto de la Modernidad*, Seminario ONG cordillera, 2001.
- Macassi, Sandro: “Las Agendas Públicas”, Calande, Mimeo 1996.
- Montagut Teresa, *Política social. Una introducción*. Arie Barcelona, 2000.
- Nel-lo Oriol; *Aquí no, conflictos territoriales en Cataluña*. Ediciones Empuries 2004.
- Sabatini Francisco, Wormald Guillermo, “La Guerra de la Basura en Santiago. Desde el Derecho a la vivienda al derecho a la Ciudad” **Revista Eures** Volumen XXX. 2004.
- Vecchio Benedetto, Entrevista a Robert Castel, documento en página web revisado noviembre 2005.

# Ciudadanía y Desempleo: arreglos institucionales en la Argentina contemporánea

## Red Política Social, Ciudadanía y Trabajo Social<sup>1</sup>

Nora Britos\*, Silvia Fernandez Soto\*\*, Laura Garcés\*\*\*, Marcelo Lucero\*\*\*\*

### Resumen

La protección social en Argentina se configuró alrededor de una integración corporativista que articuló seguridad laboral con seguridad social. Esto planteó una fuerte dependencia entre empleo y protección social, es decir, a partir del acceso a un trabajo formal se accedía a un conjunto de seguridades tales como cobertura médico-asistencial, previsional, y ante los riesgos del trabajo. Sobre estas bases, se construyó el modelo predominante de ciudadanía social, que definitivamente quedó atada principalmente al empleo. A partir de mediados de los setenta, con la profunda transformación del régimen económico y su alto impacto en el mercado de trabajo, tendrá lugar un paulatino resquebrajamiento de esta particular organización del Estado de bienestar Argentino. Proceso que será agudizado durante los años noventa cuando las tasas de desempleo alcanzaron valores desconocidos en la historia del país. De esta manera, el problema de desempleo a nuestro entender no sólo introduce cuestiones referidas al mercado de trabajo y la economía, sino también una reconfiguración de nuevos modos de protección social y modalidades particulares de ciudadanía social.

### Palabras clave

Neoliberalismo, Desempleo, Políticas de Empleo, Seguridad Laboral, Ciudadanía Social, Protección Social, Empleabilidad, Desmercantilización.

### Abstract

CITIZENSHIP AND UNEMPLOYMENT: INSTITUTIONAL ADJUSTMENTS IN CONTEMPORARY ARGENTINA: SOCIAL POLITICAL NETWORK, CITIZENSHIP AND SOCIAL WORK

The social protection in Argentina was formed around a corporate integration that combined labour security with social security. This fact raised a strong dependency between employment and social protection, that is to say, from the access to a formal job, the person acceded to a set of securities such as doctor-welfare, prevision coverage, and those against the risks of work. Upon these bases, the predominant model of social citizenship was constructed, which definitively was mainly linked to labour. Since the mid 70's, with the deep transformation of the economic regime and its high impact on the work market, a gradual cracking of this particular organization of the Argentinean State of welfare will take place. This process will be worsened during the 90's when the rates of unemployment reached standards unknown in the history of the country. Thus, the problem of unemployment, in our understanding, not only introduces questions referred to the work market and the economy, but also a reconfiguration of new ways of social protection and particular modalities of social citizenship.

### Key words

Neoliberalism, Unemployment, Policies of Employment, Labour Security, Social Citizenship, Social Protection, Employability, de-merchandising.

### Presentación

El camino elegido por los sucesivos gobiernos desde los noventa parece orientarse hacia una nueva vinculación entre trabajo y políticas sociales, que específicamente podríamos denominar el paso del vínculo entre empleo-protección social hacia un nuevo mix en el que tiene mayor preponderancia el vínculo trabajo-asistencia. Dicho en otras palabras, no sólo que el primero pierde terreno y preponderancia, sino que, además, paralelamente, para quienes no tienen un empleo, se va conformando un conjunto de intervenciones de carácter asistencial y transitorio. Con el propósito de avizorar las implicancias de estas nuevas transformaciones, analizaremos el nuevo diseño institucional implemen-

<sup>1</sup> La Red Política Social, Ciudadanía y Trabajo Social está conformada por investigadores pertenecientes a proyectos de investigación (6 de Argentina y 1 de Uruguay) y tiene como propósito articular las experiencias y resultados de investigación desarrollados por sus miembros.

\* Trabajadora Social, Magíster en Ciencias Sociales. Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.

\*\* Trabajadora Social, Doctora en Trabajo Social, Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional del Centro.

\*\*\* Trabajadora Social, Magíster en Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Nacional de San Juan.

\*\*\*\* Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales. CEIL-PIETTE, CONICET e Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Nacional de San Juan.

tado en la última década y que tiene como blanco de acción las personas sin empleo. Tomaremos, como criterio relevante en el análisis, el concepto de desmercantilización entendiendo que la misma “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993). La desmercantilización de la fuerza de trabajo no puede ser completa bajo las condiciones capitalistas de su utilización, pero precisamente los derechos sociales han interpuesto una barrera a la completa mercantilización de la misma.

### **Una nueva configuración institucional: desempleo y desocupación**

En Argentina, a partir de la Ley de Empleo de 1991, puede establecerse una clara división entre dos grandes tipos de medidas destinadas a las personas sin trabajo. Siguiendo el debate académico y político, un sistema clasificatorio sería: políticas pasivas (seguro de desempleo) y políticas activas (programas de empleo y formación). En palabras de funcionarios del momento, esto constituyó un nuevo ordenamiento de las instituciones laborales y de la política de empleo tendiente a generar una red de seguridad para el desempleo (Caro Figueroa, 1997).

Sin embargo, este uso clasificatorio puede oscurecer el proceso de recategorización y reclasificación del desempleo y la desocupación no sólo entre las estrategias pasivas y las activas, sino, también, al interior de estas últimas. Asimismo, pueden diferenciarse, en este sentido, no sólo estrategias, sino definiciones y encasillamientos distintos para la población sin trabajo. Se instaura una demarcación nítida entre, por una parte, trabajadores formales sin trabajo sobre los que se aplicarán los términos de desempleados y desempleo y, por otra, trabajadores sin ocupación con problemas de inserción laboral, los que preferentemente se nombrarán con términos como ocupación, desocupados y

desocupación. Postulamos, entonces, en adelante, una diferenciación normativa entre desempleo y desocupación.

Según el artículo 113, inciso a) de la Ley de empleo de 1991, serán beneficiarios del Seguro de Desempleo aquellos trabajadores que se encuentren “en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado”.

Tal como es explicitada la situación legal de desempleo en artículo 114, pueden destacarse dos elementos centrales. En primer lugar, la existencia previa de una relación laboral registrada y, en segundo, que el cese de la actividad se haya producido de manera involuntaria al trabajador (despido sin causa justa, despido por fuerza mayor, quiebra, entre otros).

Si bien esto permite a *prima facie* el cumplimiento del requisito de cotización al seguro, actúa estableciendo una condición moral para la percepción del beneficio: haber estado en actividad (al menos 12 meses en los últimos tres años). Y, en segundo lugar, el otro componente está en el carácter involuntario del desempleo en tanto el mismo se produjo por razones ajenas al trabajador.

Pero, volviendo al artículo 113, es necesario, además, “*estar disponible*” para trabajar. A diferencia de otras experiencias internacionales, no se precisa en la acción o voluntad de búsqueda de empleo, sino que se enfatiza en la condición de actividad. En tanto “disponible” es un adjetivo que hace referencia a aquello que está libre de impedimentos para ser utilizado en cualquier momento. En este caso: estar en condiciones de actividad laboral para ingresar a un empleo. O, en términos estadísticos, podría decirse, formar parte de la población activa.

¿Qué sucede con aquellos trabajadores no comprendidos en el seguro de desempleo? Bajo el Título III “Medidas de Promoción y Defensa del empleo” de la ley, se determinan una serie de acciones dirigidas a quienes no están comprendidos en las medidas

de “protección de los trabajadores desempleados” (Título IV: Seguro de desempleo).

Tanto las dificultades de inserción laboral como la baja productividad aparecen permanentemente entrelazadas para definir el tipo de población de destino de las acciones. Siguiendo la normativa, es posible distinguir diferentes causas y, por ende, diferentes desocupados.

En primer lugar, estarían los “*grupos especiales de trabajadores*”, cuyas dificultades de inserción laboral se explican en tanto:

- Limitaciones provenientes de la edad. Jóvenes menores de 24 años sin capacitación. O desocupados mayores de 50 años.
- Personas activas sin trabajo cuyas ocupaciones estén “obsoletas o en vías de extinción”.
- Personas cuya condición social (“liberados, aborígenes, ex-combatientes y rehabilitados de la drogadicción”) convierte al trabajo en un factor de integración social.
- Personas con barreras psicofísicas (“discapacitados”).

En segundo lugar, estarían aquellos que desarrollan actividades informales definidas por su baja productividad. En tercer lugar, las medidas dirigidas a trabajadores desocupados en el marco de un proceso de reestructuración productiva (sean empresas públicas o privadas). Y, por último, cuando debido a “catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas” el sector productivo o la región sean declarados en emergencia ocupacional.

Siguiendo el concepto neoclásico de productividad marginal, la empleabilidad o dificultades de inserción laboral, estará en estrecha correlación con el nivel de productividad de la ocupación o actividad que realizan. La baja productividad podrá estar asentada en factores individuales (grupos especiales) o en causas externas. Sin embargo,

siempre se trata de dificultades ajenas a la voluntad de las personas.

Dicho en otras palabras, el tipo de desocupación objeto de atención por parte del Estado, tiene su raíz no tanto en una decisión individual de inactividad, sino en limitaciones inscriptas en la persona (edad o condición social) o provenientes de acontecimientos económicos o sociales que impiden hacer efectiva la voluntad de ingresar al mercado de trabajo. La desocupación como parte de la agenda estatal es construida bajo el carácter involuntario.

Más allá de las clasificaciones y divisiones para categorizar el desempleo o la desocupación, es posible identificar un sustrato común sobre el que es construida la figura normativa. Y que puede asimilarse a lo que para las experiencias europeas se ha denominado como una definición moderna: “el desempleo implica una interrupción de la actividad de corta duración e involuntaria, producto de causas industriales o económicas y no de rasgos individuales, taras morales o invalidez”. (Demazière, 1995:8).

Ahora bien, a renglón seguido, se desintegra la categoría desempleo en diversas imágenes específicas hacia las que van dirigidas distintas medidas. Bajo nuestro postulado de distinción entre desempleo y desocupación, lo que abre la normativa es un espacio de diferenciación heterogéneo entre un modelo referenciado en el Trabajador formal y sus prerrogativas y, por otro, aquellos que se alejan cada vez más de ese modelo y tienen mayores dificultades de insertarse en el mercado de trabajo.

El resultado de esta clasificación preanuncia el desplazamiento y nueva configuración de la intervención pública enfocada en este segundo grupo. En tanto no sólo las definiciones y contenidos de lo que es ser desocupados se aleja del modelo de desempleado, sino también, el tipo y formato de las intervenciones se distanciarán de una estrecha imbricación en el Derecho del Trabajo (como es el seguro de desempleo) hacia otras estrategias que se acercan cada vez más al modo asistencial.

Siguiendo esta clasificación, vamos a distinguir dos formas de regulación de los problemas del mercado de trabajo que nos permitirán adentrarnos en el análisis de la desmercantilización:

- a) El seguro de desempleo, como política pasiva, de carácter contributivo destinado específicamente a los trabajadores que cotizaron al Fondo de Desempleo.
- b) Los programas de empleo que configuran las políticas activas, en tanto suponen la realización de una contraprestación con el fin declarado de la inserción laboral. En este caso, tienen un carácter no contributivo y son condicionales. Podríamos distinguir, por una parte, aquellas destinadas a la integración directa a empresas o empleo privado, y por otra, aquellas denominadas de empleo transitorio, en general dentro del ámbito público. En este último caso, nos detendremos con especial interés en el Plan Jefas y Jefes de Hogar (en adelante PJJH).

### **Seguro de desempleo en clave liberal-asistencial**

La década del noventa expresa la ratificación de un conjunto de transformaciones sociales y económicas iniciadas a mediados de la década del setenta, abandonando definitivamente el modelo imperante en la segunda posguerra, el cual constituyó una matriz particular de Bienestar, caracterizada con una participación activa del Estado en la economía y la reproducción en general. La dinámica del campo económico se materializa en un nuevo modelo de acumulación, el denominado modelo de “sustitución de importaciones”, el cual es viabilizado por la importante presencia del Estado en el proceso productivo, como productor y controlador y en la regulación de la reproducción social.

Tanto el reconocimiento a las organizaciones obreras como la expansión del derecho a voto, permite que se dé una expansión de las regulaciones laborales

tendientes a proteger a los trabajadores, protecciones que se van concretando en arreglos institucionales organizados bajo la lógica del seguro. En este sentido, el sistema de políticas sociales en el período de la segunda posguerra va reflejando el acento que adquirió la figura del trabajador asalariado, figura que se consolida bajo un esquema de seguro social<sup>2</sup>. Este esquema implicó que no se desarrolle una cobertura total de la población, produciéndose, al interior, fuertes disparidades de acceso a los bienes y servicios públicos tanto en calidad como en cantidad. Esto dio como resultado un sistema altamente fragmentado y estratificado de acuerdo a la inserción ocupacional de la población.

Como se ha analizado en distintos trabajos, el esquema es fuertemente susceptible no sólo a las reivindicaciones sectoriales de los diferentes grupos, sino, también, al ritmo de acumulación capitalista y a las modificaciones de la morfología y dinámica del mercado de trabajo, en lo que se refiere al universo de ocupados y desocupados y en relación a la población ocupada particularmente al movimiento de ensanchamiento/retracción del universo de trabajadores formales e informales. Este esquema de seguro social conformado en una íntima relación con el mercado de trabajo y dependiente de la contribución de los afiliados, además de generar en la trayectoria histórica de construcción del sistema fuertes disparidades de cobertura entre sectores sociales, eclosiona agudamente en la década del noventa.

El viraje registrado en la década del noventa configura definitivamente un nuevo “patrón de inserción social” basado en una lógica política diferente al esquema del seguro, reconfigurándose los principios de organización del sistema bajo los componentes de la descentralización, la focalización y la privatización.

En este contexto de reforma regresiva, y en una sociedad donde el problema de la desocupación se

2 Esta dinámica hace que se asemeje el desarrollo de estas experiencias con los procesos que cobran forma en Europa continental bajo un formato de incorporación social de tipo conservador.

presenta como una realidad que afecta a grandes sectores de la población, se instituye, en el marco de la sanción de la Ley Nacional de Empleo de 1991 N° 24.013/ 91, el seguro de desempleo, el cual adquiere un carácter mínimo con relación a la concreción de la prestación<sup>3</sup>.

Incluía como beneficiarios a los trabajadores despedidos del sector formal, que acrediten una situación legal de desempleo (cuyo despido sea por fuerza mayor o sin causa justa) y que hayan aportado al sistema de Seguridad Social durante un mínimo de 12 meses en los últimos 3 años. Quedan excluidos del beneficio los trabajadores de la construcción, trabajadores rurales, del servicio doméstico, quienes buscan su primer empleo y trabajadores del Estado, en un contexto privatizador donde el Estado, bajo los procesos de racionalización del gasto público, se constituyó en un foco sistemático de repulsión de trabajadores. Además, por supuesto, están excluidos todos aquellos trabajadores insertos en situaciones de informalidad laboral. El sistema prevé una escala decreciente en la prestación monetaria y la duración del pago se supedita al tiempo de aportes al sistema de Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido<sup>4</sup>.

Como institución, el seguro se asienta en la perspectiva de la “previsión” de las contingencias, incluyendo como posibilidad la “pérdida del empleo” por condiciones socio históricas de la dinámica de la sociedad capitalista, que exceden la voluntad

individual de los sujetos trabajadores. La consideración de esa posibilidad permitió reconocer, en la dinámica histórica de la sociedad capitalista, el desempleo como otro posible “riesgo” del trabajo. Y en función de este reconocimiento, se diseñaron dispositivos específicos de política social, los cuales adquieren un mayor o menor carácter protector en función de las correlaciones de fuerza desplegadas por los grupos sociales fundamentales.

Distintos autores subrayan el carácter protector que adquieren los seguros de desempleo para los trabajadores ante la pérdida del empleo (Alauf, 1996). Al mismo tiempo, el monto definido participa en la puja más general del nivel mínimo de los salarios.

En el contexto imperante, profundamente adverso a los intereses de los trabajadores, la medida instituida en 1991 es sometida a un procedimiento de selectividad residual que operó en su aplicación restringiendo sus alcances. Primero, exigiendo la formalidad legal del trabajo, en un mercado de trabajo signado por la informalidad, excluyendo categorías laborales fuertemente castigadas en el proceso de reestructuración económica general, tal como se señaló ut-supra. En este sentido, el seguro de desempleo, si bien encuentra sus raíces en un esquema asegurador, adquiere, en la década del noventa, la lógica liberal-asistencial del período, no expandiéndose su componente protector, siendo exigua la capacidad desmercantilizadora en la trama de relaciones sociales generales.

Las rigurosas condiciones de selectividad para el acceso a los beneficios del seguro<sup>5</sup> hacen que el seguro de desempleo en el contexto señalado no se constituya en un vector dinámico en los procesos de ratificación y ampliación de los derechos

3 La figura del seguro de desempleo en un contexto de desprotección y retracción de derechos es refuncionalizada desde una lógica asistencialista, hasta el punto que es contabilizado en las estadísticas nacionales como un programa asistencial. En la Ley Nacional de Empleo se establece la creación del Fondo Nacional de Empleo, que tendrá a su cargo el pago de las prestaciones destinadas a la cobertura del desempleo. La prestación consiste en el pago mensual a los destinatarios de una prestación que oscila entre \$150 y \$300; el pago de asignaciones familiares, el reconocimiento de la antigüedad a los efectos previsionales, la cobertura médico asistencial y el apoyo a la búsqueda de empleo.

4 Cetrángolo y Golbert señalan que (...) “a medida que aumentaban los registros del desempleo y se difundía el propio sistema, la presión de la demanda sobre los recursos asignados al seguro, limitó el tiempo y el monto establecido” (Cetrángolo y Golbert, 1996: 132).

5 Entre estas condiciones centralmente las referidas, como señalamos en el texto, al período de cotización previo para estar facultado a la percepción de la prestación por un lapso de unos pocos meses; la condición de pertenencia formal de los trabajadores al sector privado bajo estrictas condiciones de despido; la caducidad del beneficio automáticamente una vez culminado el período de cobertura que se concede aunque permanezca el estado de desempleo.

sociales, por el contrario, se tiñe de una lógica asistencial.

## Programas de promoción del empleo mercantil

Las políticas activas en materia de desempleo constituyen formas nuevas de gestión de la fuerza de trabajo y se caracterizan por producir una importante interacción entre la seguridad social y las políticas laborales. De hecho, las formas de gestión estatal del desempleo pueden representar una intervención significativa que modifica el mercado del trabajo y la propia relación salarial. En tanto intervención que instituye formas de contacto entre capital y trabajo diferenciadas de la relación salarial 'normal', produce efectos en el campo de la constitución de identidades. Asimismo, como las políticas activas suponen la incorporación de trabajadores subsidiados a los mismos ámbitos de trabajo en los que opera la relación salarial 'normal', se configuran nuevas experiencias de solidaridad y exclusión potenciales (Britos; Caro; Frávega Ibáñez: 2005).

En nuestro contexto, se desarrollaron diversos programas denominados activos, que obligan a los desempleados a incorporarse a una empresa del sector privado para recibir un subsidio cuyo monto se ubica muy por debajo de los salarios de la actividad de que se trate.

Además, se desarrollaron numerosos programas de capacitación dirigidos a los diversos grupos considerados como vulnerables, capacitación brindada, a su vez, por empresas constituidas para tal fin. Entre los programas de capacitación, podemos destacar el Proyecto Imagen (PARP, 1994), cuyo objetivo: "será mejorar, mediante un proceso de orientación, las condiciones para que los beneficiarios puedan enfrentar con mayor efectividad la búsqueda de empleo", lo que se realizará "a través de cursos intensivos y acelerados de naturaleza eminentemente práctica, con un perfil dirigido a los requerimientos del mercado de trabajo. Este proceso provocará la adquisición de hábitos y conductas esenciales

para enfrentar el mundo del trabajo. La duración total de los cursos deberá ser de un mínimo de 15 hs. y un máximo de 18 hs. reloj, distribuidas en seis días corridos como máximo". Aquí podemos identificar que las condiciones determinantes de la falta de empleo son la carencia de información y hábitos para enfrentar el trabajo. Sin embargo, ¡los hábitos pueden adquirirse en 18 hs. reloj! Ello sólo podría explicarse porque "la población objetivo se compondrá por hombres y mujeres mayores de 16 años pertenecientes a hogares de escasos recursos que se encuentren desocupados o subocupados, que posean una formación previa o experiencia laboral y máximo nivel educativo medio".

De lo que surge que la formación previa o la experiencia laboral constituyen una base necesaria para la adquisición de estos nuevos hábitos. Sin embargo, salvo la inculcación más brutal, no es pensable, que en tan escaso tiempo, se puedan incorporar hábitos y conductas. Una presunción derivada del nombre de fantasía del programa puede ser orientadora sobre qué tipo de hábitos y conductas se pretenden transmitir: una imagen, marketing de sí mismo. El Estado destinó a estas acciones fondos que, "de acuerdo a cálculos preliminares, el Proyecto Imagen demandará un monto global (crédito BID más contraparte nacional) de alrededor de seis millones de dólares (USD 6.000.000.-) para un total de cuatro años de funcionamiento. Se prevé que, durante este periodo, accederán a los beneficios del proyecto unas cien mil (100.000) personas en todo el país".

En lo que respecta a los programas de promoción del empleo mercantil en la jurisdicción nacional, podemos mencionar el programa Promoción del Empleo Privado (PEP, 1995) que se orientó a promover la incorporación de trabajadores a pequeñas (hasta cuarenta trabajadores) y medianas empresas (no más de cien) otorgando una "ayuda económica", sobre la base del salario de cada trabajador, que consistió en la suma de \$200 durante una serie de períodos, alentando contratos más extensos por medio de una prolongación del pago de la ayuda en el tiempo de contrato. Este tipo de programas toma como supuesto que los empresarios necesitan

aportes del Estado para tomar empleados, y que los programas de subsidio a la contratación ponen en contacto capital y trabajo por medios estatales, pero que, una vez en contacto, el vínculo se mantendrá sin el aporte estatal. Ya hemos discutido en otros trabajos esta tipología de programas, y las características de los efectos sustitución y precarización laboral que provocan (Britos y otros; 2004).

Otro programa desarrollado a nivel nacional durante la década de 1990 fue el Programa PROEMPLEO (1997), que planteó subsidiar las relaciones de trabajo celebradas por tiempo indeterminado y a jornada completa. Los trabajadores recibieron, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, una suma de dinero mensual por cuenta del empleador y durante un período máximo de 18 meses, a contar de la percepción del primer beneficio. La suma mensual aportada por el Estado era de \$150, durante los primeros 12 pagos y de \$100 durante los siguientes 6 pagos mensuales restantes.

En la provincia de Córdoba, se diseñaron y ejecutaron numerosos programas de esta naturaleza a partir de 1998. Se trata de los programas Primer Paso (programa orientado a jóvenes hasta los 24 años de edad sin empleo, que lleva ya cinco ediciones). El programa Primer Paso Profesionales (programa focalizado en profesionales universitarios jóvenes sin empleo), el programa Volver al Trabajo (programa dirigido a mayores de 45 años sin empleo) y el programa Edad Productiva (programa diseñado para cubrir población desempleada entre los 25 y 44 años).

Podemos observar que la totalidad de la PEA (población económicamente activa) se encuentra así cubierta por programas que insertan trabajadores bajo una relación especial, diferente de la relación laboral, en el centro de la empresa.

Todos los programas mencionados poseen la misma estructura: pagan una suma fija en concepto de beca, por un período determinado y estableciendo la obligación de trabajar 20 horas semanales por

parte de los beneficiarios; o pagan la misma suma fija por el mismo período para subvencionar nuevos contratos de trabajo por tiempo indeterminado.

La modalidad predominante de inserción es la primera, la beca, que no configura una relación laboral de dependencia entre el becario y la empresa que lo absorbe, ni tampoco con el Estado. En tal modalidad, la empresa debe realizar una cobertura por riesgos de accidentes laborales, siendo esa su única erogación para contar con la fuerza de trabajo financiada por el Estado. Es de destacar que el subsidio es el único ingreso que perciben los trabajadores así incorporados, y las empresas no tienen obligación de completar dicho ingreso en relación con los salarios convenidos para la actividad en la que se insertan los beneficiarios. Ello introduce una situación excepcional en los ámbitos laborales: la presencia de estos trabajadores que no son considerados formalmente trabajadores, sino becarios, con ingresos muy por debajo de los salarios de los trabajadores ‘normales’, sin derechos laborales ni sindicales, y con una carga horaria de media jornada laboral que, en la práctica, se extiende como resultado de las presiones patronales y de las estrategias de los becarios que aspiran a ser incorporados al empleo registrado.

El programa Primer Paso, otorga una beca de \$200 = por mes por un año como máximo. En el caso del programa Primer Paso Profesional, la beca (por un año) es de \$300 =. El programa Volver al Trabajo otorga una beca de \$150 = al trabajador y \$100= destinados a los aportes previsionales a fin de permitirle completar requisitos para que éste pueda obtener una jubilación o pensión. El programa Edad Productiva también asigna una beca de \$150=.

En materia de desmercantilización, podemos señalar que estos programas constituyen medidas inversas al desarrollo de derechos sociales. Ello porque se trata de medidas puntuales que no establecen formas de reclamación por parte de los beneficiarios, la selección de los mismos se deja en manos de las empresas y, por tanto, no hay una aplicación neutra del programa a la población que

presenta las mismas características. Además, característicamente el concepto de desmercantilización alude al grado en que las instituciones de política social permiten a los trabajadores gozar de un nivel de vida adecuado, fuera de la constrictión a la venta de la fuerza de trabajo (temporariamente, claro está). El nivel de los subsidios o becas, que en este caso son transferidos, se ubican muy por debajo del salario medio de cualquier actividad comercial, de servicios o en la producción de bienes y muy por debajo del salario mínimo vital y móvil establecido (cuyo monto siempre se encuentra, a su vez, por debajo del monto que define la línea de pobreza para un hogar tipo). Además, lo característico de estos programas es que colocan en la obligación de encontrar una empresa que quiera admitir a estos trabajadores en situación excepcional, esto es, los trabajadores reciben el subsidio sólo a condición de trabajar 20 horas semanales en una empresa.

Por lo tanto, hay una constrictión al uso capitalista de la fuerza de trabajo, sólo que sin ingresar a una relación laboral sino a un 'estado de excepción'. Por lo tanto, estos programas configuran la cara opuesta a la idea de desmercantilización en política social. Como señala Claus Offe, "en términos sociológicos, en principio, resulta posible imaginar dos mecanismos que podrían provocar que el trabajo desempeñe un papel central en la organización de la existencia personal: el trabajo podría o bien regularse, en el plano de la integración social, como un deber, o bien instalarse, en el plano de la integración sistémica como un imperativo. En el primer caso, el trabajo se constituye en el eje de una vida recta, moralmente buena, mientras que en el segundo se torna condición exterior de la supervivencia física" (1992:36).

### **Plan jefas y jefes de hogar y una trama compleja de desmercantilización**

Luego de los sucesos de diciembre de 2001 y frente a una crisis institucional histórica, el gobierno de

Eduardo Duhalde crea, el 22 de enero de 2002, el Programa Jefas y Jefes de Hogar (en adelante PJJH) mediante el Decreto 165/02.

La definición del beneficiario está dada por su condición de actividad, esto es desocupado y por otra, por su calidad de integrante de familia: Jefa o Jefe de Hogar con hijos a cargo. La estrategia de intervención apunta a "asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas" (sexto considerando Dec. 565/02)), a través de una transferencia directa a la Jefa o Jefe de Hogar requiriendo la asistencia de los hijos a la escuela y cumplimiento de calendario de vacunación, como también la contraprestación del beneficiario ya sea en actividades laborales específicas o mediante actividades de formación profesional. Para estos fines, se establece un monto de \$150<sup>6</sup> mensuales y una obligación horaria equivalente a 4hs. diarias.

En nuestro país, la operatorias de programas de empleo durante la última década se orientaron bajo los supuestos del *workfare*, a partir del cual el subsidio o apoyo económico no debía actuar como desincentivo al trabajo, esto es, básicamente, un monto de dinero muy inferior a las escalas salariales más bajas, la transitoriedad del beneficio (hasta 6 meses) y la obligatoriedad de una contraprestación.

En razón de ello, el monto de la transferencia se establece por debajo, tanto del salario de mercado, como del salario mínimo. En este sentido, de acuerdo a las estimaciones oficiales, este último estaría en el orden de los \$350<sup>7</sup> para una jornada de ocho horas y proporcionalmente su mitad para una de cuatro (vale recordar que se adicionan además los aportes previsionales y de salud).

En base a este supuesto, entonces, podría decirse de manera sintética que, ante una oferta proveniente del mercado de trabajo, el beneficiario abandonaría el programa o, por el contrario, aquel con empleo previo no ingresaría al mismo. Preservando, de esta

6 Unos 50 dólares aproximadamente.

7 116 dólares estimativamente.

manera, el principio básico de mercantilización de la fuerza de trabajo: la necesidad de trabajar para vivir.

Sin embargo, el resultado de la aplicación del PJJH ha lanzado resultados inesperados y paradójicos para estos supuestos. Vale aclarar, de antemano, que en términos del Plan se entiende por desocupación la ausencia de empleo formal registrado.

En primer lugar, lo que indican los estudios realizados, desde diversos enfoques teóricos, es que los beneficiarios, en especial los varones, tienden a combinar el plan con la búsqueda y desarrollo de trabajos en el sector informal. Dicho en otros términos, la obtención del beneficio no desincentiva al trabajo, sino que estaría incentivando al trabajo, pero a uno de carácter no registrado, con altos niveles de precariedad y de baja calidad (Pellegrini y Modolo 2003, Zadicoff y Paz 2003). Y, por el contrario, el desincentivo, dada la particular configuración del plan, estaría actuando hacia el mercado formal de trabajo. Se trata de un incentivo negativo a la búsqueda de empleo formal, pero que, en definitiva, actúa como desincentivo a la protección del trabajo. Si a esto sumamos el tipo de actividad laboral que se desarrolla como contraprestación, tiene lugar un efecto paradójico (Olmedo, 2005): El Estado se convierte en un promotor de empleo transitorio sin ningún tipo de cobertura previsional y social, institucionalizando condiciones propias del trabajo informal, o siguiendo las categorías actuales de la OIT, del trabajo indecente.

Una segunda consecuencia de la aplicación del PJJH es justamente la alta tasa de participación femenina que de acuerdo a los resultados de la segunda encuesta de Evaluación del Programa Jefas de Hogar (PJH), realizada por la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, estaría rondando el 71%. Lo que termina incidiendo para que estas mujeres (cerca de un 22% eran inactivas previamente) terminen ancladas en una actividad laboral de contraprestación de baja remuneración.

Como sostiene Pautassi (2004), para aquellas mujeres de sectores populares sin calificación laboral, o con un bajo nivel (que suman el 95,5% del genero), y dado que “carecen de posibilidades de acceder a instancias de capacitación, terminan atrapadas por una contradicción peculiar: el trabajo de baja calificación al que pueden acceder se considera residual, pero a la vez están presionadas para realizarlo debido a la necesidad de sostén familiar.”.

Por último, el debate en torno a la capacidad de reducción de pobreza por parte del PJJH nos permite poner en consideración un aspecto poco tratado. Según las estimaciones oficiales el PJJH ha sido exitoso en términos de impedir que los hogares caigan debajo de la línea de pobreza y, más aún, debajo de la línea de indigencia. Una evaluación del propio Banco Mundial indica que es en especial en el nivel de la indigencia donde los impactos son mayores, puesto que, sin el plan, más de un 10% de los beneficiarios estarían con necesidades alimentarias insatisfechas (Galasso y Ravallion, 2003).

Esto nos permite afirmar, entonces, que la ayuda económica por sí misma no cubre ni siquiera las necesidades básicas de alimentación de los hogares receptores del plan, en tanto se estima que la canasta básica para una familia de cuatro integrantes rondaría los \$355. Y, por ende, para lograr la reproducción social de la familia sería necesario, además, realizar otras actividades a fin de obtener ingresos. Nuevamente, el monto del beneficio obliga a buscar otras fuentes de ingreso.

El PJJH se coloca, así, en una posición contradictoria y de alto estreñimiento puesto que, a cambio de la obligación de una actividad laboral de contraprestación, entrega una transferencia monetaria que ni siquiera permite la reproducción social de las familias en condiciones de pobreza. En contrapartida, obliga al propio beneficiario y su familia a hacerse de los medios y recursos necesarios mediante su venta del trabajo en el mercado informal a fin de sostener la existencia.

## Activación, trabajo y ciudadanía

El discurso de la activación lleva a la ciudadanía a una cuestión puramente económica, en tanto el sujeto es responsable de sí mismo y debe proveerse los medios necesarios para su existencia. En este punto, no es otra cosa que un decidido empuje para reducir el trabajo a pura mercancía. Quisiéramos enfatizar dos aspectos al hablar de mercantilización-desmercantilización: el hombre bajo el capitalismo está obligado, por una parte, a “trabajar para vivir” y, por otra, debe vender su fuerza de trabajo, esto es, participar de una relación de intercambio en la que se transfiere un valor de uso y se recibe a cambio una retribución (valor de cambio).

Es en este sentido básico que los programas de empleo anclan su estrategia de implementación buscando, de alguna manera, reproducir (con grandes distancias) el modelo capitalista de compra y venta de la fuerza de trabajo. Este supuesto central establece, entonces, que es necesario una contraprestación o una actividad a cambio de la transferencia de ingreso por parte del Estado, llámese ésta “remuneración”, “ayuda económica”, o “ingreso” para utilizar los términos propios de las distintas normativas en los últimos años.

Esta reducción económica de la ciudadanía descansa, además, en el supuesto de la economía clásica de que toda transferencia gratuita o, en palabras actuales, no contributiva, atenta contra la moral económica de los individuos. Ya lo decía Bentham en su Manual de Economía Política: “Se ha observado que las donaciones gratuitas están más expuestas a ser dilapidadas que los préstamos; sea porque, en este último caso, siempre hay alguna responsabilidad, sea porque el dinero recibido por donación tiende a hacer un pródigo; como ha sido adquirido sin trabajo, parece tener menos valor”. (Cap. IV p.6).

El acto de donar queda absolutamente invalidado en sí mismo puesto que sus frutos caerán indefectiblemente en el derroche y el despilfarro. Las transferencias no contributivas están viciadas de origen más allá de quien las realice sea el Estado o

los empresarios. Esto es así en tanto el carácter de gratuidad niega, en principio, el intercambio o el trueque en donde siempre se da a cambio de algo.

Pero se anticipa, además, un juicio moral que tiende a ubicar al trabajo como axioma emblemático de las relaciones sociales. La ausencia de valía de la donación reside, estrictamente, en el hecho de que el dinero o los bienes no han sido obtenidos a través del esfuerzo y sacrificio que implica el trabajo. Por otra parte, el tipo y monto de la transferencia que, como vimos, no alcanza ni siquiera para reponer la fuerza de trabajo, esto es la propia existencia, obliga constantemente a los beneficiarios de programas de empleo, en especial a los del PJJH, a buscar trabajo para lograr satisfacer las necesidades mínimas. Según la última evaluación realizada, el 70% de la población beneficiaria realizaba alguna actividad laboral adicional o estaba activamente buscando trabajo.

En este sentido, la condición material básica para que se haga efectiva la conversión del trabajo en mercancía queda intacta: dado que los ingresos provenientes de los programas de empleo no son suficientes, los sujetos están obligados a vender constantemente su fuerza de trabajo.

Esta particular forma de construir y entender el debate sobre las obligaciones de los ciudadanos ha alcanzado un alto grado de expansión no sólo en el discurso de funcionarios y políticos de diversos organismos nacionales e internacionales, sino también en el de académicos e investigadores. Pero, sobre todo, ha invisibilizado el hecho de que esta sólo es “una” manera entre otras de entender los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En pocas palabras, tanto el particular diseño institucional de las nuevas políticas de mercado de trabajo, como la ineficacia de las transferencias de ingresos que no alcanzan ni siquiera a cubrir un derecho básico, como es el derecho a la subsistencia plantean una intervención del Estado que, lejos de proteger, se acerca mucho más a un deterioro de la ciudadanía en tanto sentido de pertenencia y participación de una comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALALUF, Mateo (1997): “Modernización de las empresas y políticas de empleo”, trad. de Ricardo Gringas, en Ernesto Villanueva (coordinador), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora (2003): “Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social”, en Britos, Caro, Carrizo, Echavarría, Hunziker, Ruffinetti, *Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática*, Letras de Córdoba, Córdoba.
- BRITOS, Nora; BERMÚDEZ, Sabrina; CARO, Rubén; MANIACI, Alejandro; MAREÑO, Mauricio (2004): Informe Final Proyecto Políticas sociales, ciudadanía y desempleo: arreglos institucionales y representaciones sociales, incluido en el Programa de Promoción de la Investigación, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.
- BRITOS, Nora; CARO, Rubén; FRAVEGA IBAÑEZ, Sofía (2005): Informe Final Proyecto Políticas de empleo en Argentina. el discurso jurídico-político de la gestión estatal, incluido en el Programa de Promoción de la Investigación, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.
- CARO Figuerora, A. (1997). “Las políticas Públicas”. Revista **Encrucijadas**. UBA. Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, Oscar y GOLDBERG, Laura (1996). *Desempleo en Argentina: Magnitud del Problema y Políticas Adoptadas*. Serie Estudios N° 8. CECE. Buenos Aires.
- DEMAZIÈRE, D. (2003). *Le Chômage. Comment Peut-on être Chômeur?* Éditions Belin. France.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, trad. de Begoña Arregui Luco, Edicions Alfons el Magnànim- IVEI, Valencia.
- GALASSO Emanuela y RAVALLION Martin (2003). “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”. Development Research Group, World Bank.
- INDEC (2003): Información de prensa. Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, mayo de 2003, Buenos Aires. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- INDEC (2004): Información de prensa. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total, enero de 2004, Buenos Aires.
- OFFE, Claus (1992): *La gestión política*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, traducción de Ma. Luisa Gómez de Pablos y Paloma García Picazo, Madrid.
- OLMEDO, Clara (2005). “El rol del estado en la informalización-precariación e Hibridación del trabajo en Argentina. Una aproximación Etnográfica a programas como el “jefes de hogar” (jh) En la ciudad de Chilecito, provincia de la rioja 2002-2005”. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, Agosto de 2005.
- PAUTASSI, Laura (2004). “Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”. En: Valenzuela, María Elena (Editora). *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza - Argentina*. OIT. Santiago de Chile.
- PELLEGRINI, José Luis y MODOLO, Cristian (2003). “Perfil Laboral de los Beneficiarios de los Planes de Empleo. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo”. ASET. Buenos Aires, 13 al 16 de Agosto de 2003.
- ZADICOFF, Pablo y PAZ, Jorge (2003). “El desempleo inteligente. Elegibilidad y participación en el PJJH”. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, 13 al 16 de Agosto de 2003.



# La desigualdad social: desarrollo y desafíos del Trabajo Social desde la Reconceptualización en América Latina

Norberto Alayón\*, Ma. Lorena Molina\*\*

## Resumen

El tema del Congreso al interior del cual se inscribió este trabajo, refiere a la desigualdad social. Este tema es medular en la profesión y su aprehensión ha sido asumida desde diversos enfoques. La ruptura que marcó el Movimiento de la Reconceptualización fue de significativo valor y, por ello, es fundamental recuperar el origen de esta inflexión y las repercusiones actuales en la investigación y la intervención profesional. Situamos el aporte de este trabajo en el eje de trabajo definido como: "El contexto contradictorio de crecimiento y desigualdad como escenario de la intervención del trabajo social en el siglo XXI." La perspectiva que damos a este trabajo sitúa las rupturas del Trabajo Social latinoamericano desde la génesis y desarrollo del Movimiento de Reconceptualización. Durante cuatro décadas de existencia, se han colocado en eventos latinoamericanos, regionales y nacionales, importantes asuntos en debate que hoy configuran la particularidad del Trabajo Social latinoamericano. Para los colegas de América Latina, los asuntos tratados pueden ser harto conocidos, pero aún así hacer la sinopsis puede resultar una contribución para mirar en el largo tiempo los caminos recorridos y entender la profesión como resultante histórica y sus actuales desafíos. Para los colegas del resto del mundo el texto permite reconocer los principales rasgos de un Trabajo Social latinoamericano inscripto en una perspectiva crítica de las relaciones sociales de la sociedad capitalista, que configuran las diversas expresiones de la desigualdad social y que a su vez, son parte constitutiva de esta profesión. Participamos de los presupuestos de una de las tendencias del Trabajo Social que opta por comprometerse con los derechos humanos y la profundización de la democracia.

## Palabras clave

Reconceptualización, Trabajo Social, Métodos en Trabajo Social, Movilización Social, Capitalismo, Marxismo, Enfoque Ontológico, Desigualdad Social, Políticas Sociales, Asistencia, Transformación.

## Abstract

A Congress's theme, in that this work has a base, it refers to the social inequality. This theme is fundamental for the profession and his understanding has been treated from various focuses. The rupture that I dial, the Re-Conceptualization Movement was of a significant value and for this reason it is fundamental to recover the origin of this inflection and the present-day repercussions in investigation and the professional intervention. The contribution of this work is located in an axle of definite work: "The contradictory context of growth and inequality like scene of the intervention of the social work in the century XXI." The perspective that we developed in this work, you place the ruptures of the Social Work in Latin America from her genesis and development of Re-Conceptualization Movement. They have shown up in Latin American events during four decades of existence, regional and national, important subjects in debate that today they configure the particularity of the Social Work in Latin America. The treated themes can be knowledge to his for the Latin America social workers, but just the same, presenting the synopsis, it can prove to be a contribution to watch the development in the time and understanding retrospectively the profession like historic resultant and his present challenges. It allows recognizing the principal features of a Social Latin American job based in a critical perspective of the social connections of the capitalist society for the social workers of the rest of the world, the text of this work, that they configure the various expressions of the social inequality and than also, they are constitutive part of this profession. We took part in the budgets, of an one belonging to the Social Work tendencies, engaged with human rights and the development of democracy.

## Key words

Re-conceptualization, Social Work, Methods in Social Work, Social Mobilization, Capitalism, Marxism, Ontological Focus, Social Inequality, Social Policies, Assistance, Transformation.

## Antecedentes y relevancia

El debate generado por los y las participantes en el XVIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social referido a: "La cuestión social, las políticas sociales y la formación profesional en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana", colocó el tema de la Reconceptualización y sus repercusiones en la profesión como eje de debate. Sin embargo, esto apenas quedó esbozado en este foro académico. A partir de allí, el profesor Alayón se da a la tarea de indagar sobre cuatro preguntas clave; a saber: a) qué fue y qué significó el Movimiento de Reconceptualización; b) qué características tuvo en cada país; c) cuánto y como influyó la formación y la práctica profesional en sus inicios y décadas siguientes; y d) qué vigencia tiene dicho movimiento, en la actualidad para los y las profesionales en trabajo social. Los resultados de su

\* Lic. Norberto Alayón, Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires, Argentina, nalayon@mail.fsoc.uba.ar

\*\* MSc. María Lorena Molina Molina, Catedrática, Universidad de Costa Rica. mmolina@cariari.ucr.ac.cr

indagación en los países de América Latina dio lugar a la organización del libro: *Trabajo Social Latinoamericano - A 40 años de la Reconceptualización*, publicado por Espacio Editorial de Buenos Aires.

Las tendencias de los debates contemporáneos sobre el Trabajo Social en América Latina y la lectura del texto, a juicio de Lorena Molina, posibilita una reflexión más amplia y vinculada al tema del Congreso Mundial. Por ello, puede afirmarse que los textos de las y los autores por países que resultaron de la investigación de Alayón pueden ser analizados y derivar de ellos temas atinentes al Congreso Mundial y arribar a conclusiones que den origen a nuevas preguntas de investigación de ámbito regional o sub-regional, o bien, a una agenda de debate latinoamericano que dé sostenibilidad a la rearticulación de las unidades académicas. En este sentido, hemos estimado pertinente compartir en un foro mundial estas reflexiones y conclusiones que pueden dar lugar a una agenda de discusiones futuras entre unidades de enseñanza y gremios, considerando –además– que, en este Congreso Mundial, América Latina tendrá un nicho para repensar su rearticulación.

El Trabajo Social latinoamericano ha tenido inflexiones o rupturas desde la Reconceptualización, en particular a partir de una lectura diferente, crítica de la desigualdad social. Recuperar nuestra historia latinoamericana como contexto particular, inscripto en la historia general de la humanidad, para rescatar y resignificar la trascendencia del Movimiento de Reconceptualización es una de nuestras motivaciones fundamentales. Compartimos que este movimiento no es una etapa que pasó, sino un movimiento en desarrollo y que, desde sus contradicciones, hoy se manifiesta anhelando superar las insuficiencias y omisiones.

Pensamos que plantear la pertinencia contemporánea de una perspectiva crítica para interpretar los procesos socio-históricos desde donde el Trabajo Social es delimitado y, a su vez, delimita sus in-

tervenciones profesionales, necesariamente nos remite a este Movimiento de ruptura. Posicionarnos hoy en el desafío de hacer rigurosas investigaciones de las manifestaciones de la cuestión social y de los sujetos que las viven como violaciones a sus derechos humanos –comprendidos en el entretejido social– para construir las intervenciones del singular-particular-humano en su diversidad, es un desafío clave.

Hoy constituye un reto fundamental orientar la formación y el quehacer profesional en consonancia con una férrea lucha por la promoción, ampliación, defensa y exigibilidad de los derechos humanos, ya sea desde la acción profesional directa con las poblaciones meta de los servicios sociales, con el trabajo socio-educativo promocional con las organizaciones de la sociedad civil constructor de ciudadanías y desde las competencias en el campo de la gestión y formulación de las políticas sociales.

Este texto tiene como punto de referencia la siguiente interrogante:

¿Cuáles son las principales rupturas que se gestan en el Movimiento de Reconceptualización y cuáles los principales ejes de debate que influyen en la formación profesional?

Para responder a la pregunta y darle un orden a la exposición nos acercamos, en primer término, a recordar brevemente algunos elementos acerca de la constitución de la profesión en América Latina. Una segunda parte se ocupa de la ruptura iniciada con el Movimiento de Reconceptualización, la cual marca el comienzo de una comprensión crítica sobre las desigualdades sociales y la orientación de la formación profesional. La tercera parte trata sobre los ejes clave estimuladores de rupturas en la formación académica para una comprensión crítica de la desigualdad social. Nos referimos, aquí, al recorrido de algunas de las principales rupturas, a saber:

- De la comprensión de las “problemáticas sociales” a las “manifestaciones de la cuestión social”.

- La relación de la política social con los derechos humanos y la ciudadanía.
- El debate teórico-metodológico-ético político.

El texto concluye con algunas sugerencias acerca de posibles temas, preguntas o áreas de reflexión, según nuestro juicio medulares para continuar el debate sobre el Trabajo Social en la Latinoamérica contemporánea.

## **Acerca de la constitución de la profesión en América Latina**

A continuación, presentaremos algunos puntos de vista que tiendan a caracterizar el quehacer del Trabajo Social en el contexto de las relaciones sociales que predominan en nuestras sociedades, identificando básicamente los aspectos centrales de la actual coyuntura en la que debe desenvolverse la actividad profesional. A partir de esto, se puede reconocer y comprender el perfilamiento de las orientaciones y objetivos de la profesión y las continuidades y rupturas que se registraron en el proceso histórico de su constitución.

Fue durante el pasado siglo XX la época en que se instituyó y cristalizó la profesión en América Latina en el contexto del desarrollo del capitalismo monopolístico y la constitución del Estado Benefactor. Por lo tanto, la formación de profesionales está marcada por esta condición histórica,<sup>1</sup> conformando, así,

<sup>1</sup> En relación con este tema se han configurado dos tendencias de comprensión, las cuales pueden resumirse en "la historia del Trabajo Social" caracterizada por colocar el peso en las acciones de los sujetos y sus contribuciones desde la solidaridad social para atender a aquellas personas que viven en condiciones miserables. La comprensión de la profesión es referida a un evolucionismo de formas de ayuda social hasta constituirse en profesión. La otra tendencia, "el Trabajo Social en la historia", diferencia las llamadas protoformas de la configuración de la profesión; coloca el acento interpretativo en los procesos históricos de la constitución del capitalismo monopolístico y en la función del Estado y de las políticas sociales como mediaciones para el manejo de las manifestaciones de la desigualdad social. En este sentido, surge la necesidad social de una profesión llamada Servicio Social.

un colectivo profesional específico dedicado a las complejas tareas de la acción social.

En escasos 70 u 80 años esta joven profesión evidenció cambios espectaculares en la lectura de la conformación de las dinámicas sociales latinoamericanas, como en la orientación y formación de sus cuadros y en las prácticas de acción concretas, marcadas por el auge del desarrollo industrial y la decadencia de los modelos agro-exportadores de las economías latinoamericanas. Durante el proceso de industrialización en los países del Cono Sur y sustitución de importaciones en Centroamérica, son evidentes las consecuencias sociales que configuraron el escenario de las manifestaciones de la cuestión social, reseñadas brevemente en: migraciones del campo a la ciudad, los crecientes cinturones de miseria, los conflictos agrarios por la tenencia de la tierra, los efectos de la proletarianización en el agro y en los centros urbanos y toda la complejidad social que ello conlleva. Como respuestas a esta efervescente lucha de las y los trabajadores, las respuestas estatales van configurando una fragmentada política social en algunos países y en otros, una restringida intervención estatal ante las crecientes manifestaciones de la cuestión social. Los años comprendidos entre la década del setenta y ochenta son testigos fieles de la instalación de las dictaduras en algunos países de Centro (Guatemala, El Salvador, Nicaragua) y Sur América (Argentina, Brasil, Uruguay). Chile marca la experiencia del ascenso por la vía democrática de un partido socialista y el derrocamiento de este gobierno para dar lugar a una feroz dictadura. La guerra de guerrillas se expande en Centroamérica, el conflicto armado pudo expandirse a toda la región. Por excepción, en este contexto, Costa Rica configura una política social de tendencia universalizante, amparada en un régimen democrático representativo con orientación social democrática.

En este escenario, en los foros promovidos por ALAETS<sup>2</sup> durante dos décadas, encontramos la

<sup>2</sup> N.E.: Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social.

ruptura con la tesis conservadora del Trabajo Social de raíces positivistas, pragmáticas y de marcada influencia norteamericana. Todo ello expresado en el Movimiento de Reconceptualización del Trabajo Social latinoamericano.

En este marco, la reflexión es potenciada por el incremento de la pobreza y la no efectividad de respuestas “micro-sociales” en la solución de las manifestaciones de la cuestión social de claro origen macro-estructural. La crítica a la supuesta neutralidad profesional versus el desafío ético de posicionarse a favor de las transformaciones necesarias para mejorar las condiciones de vida de las mayorías gana terreno en los foros académicos. Podemos afirmar que, por estas décadas, en algunos países se intentó romper desde la enseñanza de la metodología con los métodos clásicos como tales, para dar lugar al estudio de categorías del materialismo histórico como: totalidad, clases sociales, el trabajo humano, el papel del Estado capitalista y las políticas sociales, así como la comprensión de la historia nacional y latinoamericana desde la teoría de la dependencia. En materia de métodos, el peso estuvo dado en el método “Belo Horizonte”, el método psico-social de alfabetización de Paulo Freire. Luego vino la investigación-acción de Orlando Fals Borda, sus derivados y la educación popular. Las formas de intervención individualizada se debilitan en aquellas escuelas que se abrazan a los lineamientos de ruptura, pero luego aquéllas se revitalizan en las tendencias modernizantes de peso tecnocrático. Retorna la enseñanza de los métodos clásicos. Concomitantemente, el trabajo profesional seguía anclado en la individualización de los problemas sociales, en el manejo de grupos de apoyo y otros de carácter promocional y socioeducativo en el marco del rol ejecutor de las políticas sociales.

Es innegable que, desde el punto de vista pedagógico, la enseñanza de las mediaciones entre: el general, el particular y el singular humano social, así como la reflexión político- ética con perspectiva crítica que nortean las intervenciones, fue el

gran ausente en el proceso de formación y ello no contribuyó a que el ejercicio profesional se cualificara en mejor medida. La enseñanza de la ética continuó anclada en la ética liberal individual y la moral. Surgen grupos contestatarios en la escena nacional de los países, que organizan en la clandestinidad acciones que son catalogadas de “subvertir el orden social”. Estas confrontaciones políticas y las represiones, generan discusión o inhibición en los foros académicos de las escuelas y desde allí se restringen o amplían los debates acerca del papel de esta profesión y el compromiso social con esta América Latina desgarrada. En estos debates, se dirimen visiones de mundo de base materialista histórica y también hay reposicionamientos hacia tendencias modernizantes, tecnocráticas, quizás, hasta conservadoras en algunos sectores de la academia del Trabajo Social.

Se perfila, así, una crítica constante hacia las premisas del materialismo dialéctico e histórico como marco de análisis para la interpretación de las condiciones de vida de los trabajadores, la categoría clase social y lo popular se desvanece progresivamente, aunque este análisis estuviese atravesado por las invasiones positivistas, como ha demostrado Consuelo Quiroga. En los años 70, parecían inminentes los cambios revolucionarios, y la posibilidad de construcción de una “nueva sociedad” –exenta de dominaciones externas e internas y pletórica de legítimos ideales de justicia social– sobrelaba los cielos de la América expoliada. Y ello, como no podía ser de otra manera, impregnó al conjunto de las ciencias sociales y también, en particular, a nuestra profesión. En esa época, se hablaba, se escribía y se discutía fuertemente acerca de una “sociología de la liberación”. En ese contexto, especialmente los jóvenes profesionales y los estudiantes de Trabajo Social asumieron, intuitiva y aceleradamente, aquello de que una “juventud sin espíritu de rebeldía es servidumbre precoz”, tal como lo había pensado, muchas décadas antes, el médico y filósofo argentino José Ingenieros (1877-1925). Sin embargo, no se trata de mirar a la Reconceptualización sólo con indulgencia o mero

romanticismo. Se fueron gestando entonces –al calor de la efervescencia, del infortunio de la época y de las utopías liberadoras– aportaciones muy significativas para la profesión, aunque, a la distancia, también se identificaron serias limitaciones.

El compromiso y la responsabilidad social de los intelectuales en pos del mejoramiento de las sociedades, atraviesa todas las épocas. El filósofo Alain Badiou nos recordaba que “el intelectual tiene que ser un actor, un militante de la verdad, un combatiente. No somos testigos del mundo; tenemos que incorporarnos al devenir, con frecuencia paradójico y violento, de las verdades, ya sea que esas verdades sean políticas, artísticas, amorosas o científicas”.<sup>3</sup>

Los anhelados cambios revolucionarios de los 70 no se produjeron o bien fueron abortados abiertamente por violentos procesos locales, algunos con ayuda externa, que respondían a los intereses de siempre, contrarios a la autonomía y al bienestar general de nuestros pueblos. En ese fragor, las y los trabajadores sociales latinoamericanos comenzamos a develar, aún incompletamente y con desaciertos, cuestiones centrales para nuestro quehacer profesional a partir de una creciente familiarización con la teoría. El colega uruguayo Herman Kruse críticamente observaba en 1971 que “Tradicionalmente el servicio social cultivó un olímpico desprecio por la teoría. Todo el énfasis se centraba en la práctica”.<sup>4</sup>

El análisis de los procesos estructurales que influyen decisivamente –aunque no en forma absoluta en todos los casos y situaciones– en la cotidianidad de los sujetos con los cuales interactuamos los trabajadores sociales, constituyó y constituye un significativo aporte para la comprensión del quehacer profesional. Los años ochenta resumen

una época difícil para la clase trabajadora. Es clara la manifestación de la crisis del capitalismo expresada en recesión con inflación, ampliamente estudiada en Latinoamérica por sociólogos y economistas de todas las tendencias sociopolíticas. La devaluación de las monedas nacionales alcanzan proporciones sin precedentes; se expresa la tendencia del desempleo como reverso de la disminución de la tasa de ganancia; la conflictividad social se manifiesta en diversos frentes de lucha; se inician los planteamientos de la reducción del aparato estatal desde la inversión social y la reducción del empleo público por movilidad laboral voluntaria o bien, por “congelamiento del crecimiento del empleo”. Se inicia la tendencia a desacelerar la vocación universalista de la política social sobre todo en salud y seguridad social; se disminuye la inversión y el crédito para la vivienda popular y para los sectores medios y la inversión en infraestructura para la educación primaria y media. En los países del sur, la aplicación de las estrategias neoliberales adquieren su vigencia absoluta con la privatización de empresas estatales, la neo-filantropía como contracara del desmantelamiento de la política social, el fortalecimiento del llamado tercer sector y la flexibilidad laboral que desmonta el trabajo estable y la seguridad social.

Toda esta complejidad que define la historia de los sujetos particulares/singulares y en la que ellos se ven como actores aplastados por la inmediatez de la lucha diaria y con débiles mecanismos de defensa de derechos, nos sorprende en los ámbitos académicos con la “insuficiencia metodológica” para abordar los llamados “problemas sociales” desde la perspectiva del materialismo histórico. En realidad, el peso asignado a la búsqueda de procedimientos metodológicos a priori, o sea, independiente de la naturaleza del objeto, nos relocaliza en una sobrevaloración de lo técnico operativo y esto se enfrenta a una tendencia que avanza hacia ir vaciando la dimensión ético-político de crítica y propositividad gestada en la Reconceptualización. Así, durante los años noventa en algunos de nuestros países se fueron gestando las bases para ir cayendo en una

3 Badiou, Alain. Reportaje en *Revista Ñ* N° 56 (Diario *Clarín*). Buenos Aires. 23/10/2004.

4 Kruse, Herman. “La Reconceptualización del Servicio Social en América Latina”, en *Revista Selecciones de Servicio Social* N° 13. Editorial Hvmanitas. Buenos Aires. Abril-Julio 1971, pág. 5.

deshistorización de los sujetos, abstraídos de la clase social para organizarlos en ejes socioculturales. Fuimos diluyendo la categoría de totalidad, clase social, Estado como condensación de intereses de clase, las políticas sociales como resultante de esas luchas de intereses, etc.

Por el contrario, en otros países, como el caso de Brasil, la inversión en educación superior, el desarrollo de la investigación y el fortalecimiento de la post-graduación en un contexto de retorno a la democracia, hizo posible retomar la tesis de ruptura y generar un fructífero y sostenido debate que ha querido en la actualidad ser extrapolado por otros colegas a sus países, independientemente de los diferentes procesos históricos y del desarrollo de la academia y el trabajo profesional.

Emergen las pugnas internas en las escuelas que asumen el debate por un pensamiento hegemónico en la comprensión del Trabajo Social que se posiciona en un repliegue de parte de algunos y en otros por avanzar en la discusión. Pero, a su vez, germina la discusión acerca del eje de las políticas sociales en la década del 70 estimulados desde el CELATS<sup>5</sup> y tiempo después sobre los derechos humanos y la no discriminación, en la formación académica. A mitad de la década del 70, se posiciona el debate sobre las políticas sociales y, en 1986, ALAETS convoca al XIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social con la temática de la democracia, los derechos humanos, la participación y el Trabajo Social.

La crisis de recesión con inflación potenciada en la década de los ochenta y el repliegue en el gasto social público dejó al descubierto el incremento del desempleo y su correlato de la pobreza con todos sus derivados (violencia en todas sus manifestaciones, delincuencia y adicciones, para citar algunas manifestaciones). Ante esta situación, la enseñanza

de la teoría y metodología<sup>6</sup> para la intervención directa con las poblaciones hace un “mix” como respuesta a las tendencias, a veces en conflicto sobre la comprensión del Trabajo Social.

El desarrollo de las formas de reproducción del capital en fase oligopólica y la globalización de las relaciones comerciales con centros de decisión que superan a los Estados-Nación con la estrategia neoliberal, genera crecimiento con marcadas desigualdades sociales expresadas en los cambios en el mundo del trabajo y sus implicaciones en las dinámicas psicosociales de las familias, las organizaciones comunitarias y las propias comunidades. La cantidad, complejidad y heterogeneidad de las manifestaciones cada vez más cruentas de la cuestión social golpean en la cotidianidad los escenarios laborales de la categoría profesional. Ello reclama, según algunos, un reposicionamiento en una perspectiva histórica-crítica y propositiva, que denuncie las promesas no cumplidas del pro-

6 Reflexiones en esta materia pueden ser estudiadas en las tempranas reflexiones de diversos autores. Por ejemplo:

- Alayón, Norberto (1981): “Reflexiones sobre metodología en Trabajo Social” En Revista *Acción Crítica* ALAETS/CELATS N°10
- Faleiros, Vicente de Paula (2003): *Estrategias de Empowerment en Trabajo Social*. Capítulo 6 “Desafíos a la construcción del método”.
- Fonseca, Lady (1982): “Una reflexión metodológica.” En Revista *Acción Crítica* ALAETS/CELATS N° 12.
- Lima, Leila y Roberto Rodríguez (1977): “Metodologismo: estallido de una época” En Revista *Acción Crítica* ALAETS/CELATS N° 2.
- Quiróz, Teresa (1975): *Análisis crítico de los métodos caso, grupo y comunidad*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.
- En Costa Rica, en 1996, a partir de los resultados de un proyecto de investigación referido a las concepciones, las formas de atención y de gestión de las políticas sociales, se genera una discusión sobre la intervención profesional y desde allí se cuestiona la preeminencia del método sobre la realidad. Ello da lugar a insistir en que es el objeto específico de intervención en su contexto y los sujetos involucrados lo que define el procedimiento de la intervención desde lo asistencial, socioeducativo promocional y la socio-terapia en situaciones de crisis. Para ello confróntese: Molina, M<sup>a</sup> Lorena y Romero, M<sup>a</sup> Cristina (1996 a 2001) en informes de investigación y en el texto titulado “Modelos de atención asistencial, socioeducativo promocional y terapéutico en Trabajo Social”. Editorial Universidad de Costa Rica.

5 Los trabajos de Jorge Parodi y Carlos Vilas referidos en la revista *Acción Crítica* N° 14 dan cuenta de esto.

yecto de modernidad, la regresión de la estrategia neoliberal y que, retomando el discurso universalmente aceptado de los derechos humanos, la no discriminación, la construcción de ciudadanías y equidades, construya un camino para cuestionar las bases de la desigualdad expresada en: la intensificación de la pobreza y la exclusión, el incremento del desempleo, subempleo, la feminización de la pobreza, el ascenso de la deserción escolar de los adolescentes, el trabajo infantil, las adicciones, la violencia social en el ámbito intrafamiliar y escolar, la inseguridad ciudadana ante los delitos contra la vida y la propiedad. En este escenario, re florece en algunas escuelas la autocrítica por la pérdida del camino de ruptura con un Trabajo Social regulador y controlador, principal herencia del movimiento de Reconceptualización.

Sin duda alguna, la Reconceptualización marca un hito fundamental en la forma de entender hoy la historia y razón de ser de esta profesión en asuntos referidos al cuestionamiento a la tradición evolucionista, explicativa del origen de la profesión; al soporte empirista naturalizador de los problemas sociales; a la intervención atomizada o pulverizada desde la acción estatal. Estas problematizaciones marcan, según nuestro criterio, una de las principales contribuciones para fraguar la génesis de un pensamiento crítico del Trabajo Social.

El origen de una comprensión crítica sobre las desigualdades sociales y la orientación del trabajo social, a partir del movimiento de reconceptualización.

La significativa importancia que tuvo el proceso de Reconceptualización en el desarrollo del Trabajo Social latinoamericano, torna imprescindible y absolutamente actual la necesidad de recuperar el análisis del mismo, tanto en su génesis como en la influencia posterior que se verificó en la formación y en la práctica profesional de las y los trabajadores sociales.

Volver a analizar y discutir el significado y las características del Movimiento de Reconceptuali-

zación nos parece importante a la luz de la realidad actual, en la cual la consumación de verdaderas y profundas revoluciones conservadoras que se registraron en las últimas décadas en América Latina, nos confronta a los trabajadores sociales con la brutal restricción o pérdida lisa y llana de los derechos sociales históricamente conquistados, lo cual modificó el escenario de la práctica profesional.

Entre aquella época y el presente de la profesión, se registra también un importante crecimiento y reconocimiento del Trabajo Social que, entendemos, en parte es tributario de las redefiniciones propuestas, primero, por el desarrollismo, y reelaboradas luego por el movimiento reconceptualizador, en el contexto de las expectativas políticas antes señaladas.

¿En qué medida puede reconocerse una deuda de la profesión con el Movimiento de Reconceptualización en los avances logrados y dónde radican, a su vez, las limitaciones de las propuestas de este movimiento, como para no haber dado lugar a un proyecto diferenciado pero viable para la profesión? Entre esas limitaciones, ¿cuáles corresponden a su debilidad teórica y cuánto de la inviabilidad de su desarrollo se debe, a su vez, a las condiciones políticas de nuestros países, que reprimieron todo pensamiento crítico, frustrando, así, aquella posibilidad?

En el intento de responder a estas preguntas y de reconstruir el presente como momento de un proceso inacabado, nos propusimos este balance del acontecimiento más significativo de la historia del Trabajo Social, ya que –aún con todos sus límites– conmovió fuertemente a la profesión y los supuestos en los que ésta se sostenía.

De ahí la necesidad de seguir analizando y reflexionando sobre la Reconceptualización no por el simple regocijo de una especie de historicismo abstracto, sino para contribuir a dilucidar las posibilidades y los límites del Trabajo Social ante la gravedad de la situación social actual. Creemos que

es este un modo de contribuir también a iluminar el presente de la profesión. Porque la Reconceptualización, entendida como reflexión y acción crítica, no ha desaparecido; de la misma manera que —a pesar de ser esta una época de marcado retroceso— tampoco han desaparecido los ideales por la vigencia de una sociedad y un mundo más libre y más justo.

Porque la certeza de que las utopías de dignidad no han fenecido, mantiene la imperecedera llama que da fuerza a las luchas actuales y futuras en pos de los cambios deseados. Porque si estas sociedades deshumanizadas son, obviamente, una construcción social, producto de los hombres y las mujeres que las componen, también las mujeres y los hombres tenemos la absoluta posibilidad (¿y la obligación?), aun en condiciones marcadamente subordinadas pero no definitivamente ineluctables, de construir otro tipo de sociedades, basadas en relaciones de solidaridad, fraternidad y equidad. Y, para ello entonces, como siempre, las y los trabajadores sociales seguimos contando con nuestra palabra y con nuestra acción para contribuir, humilde pero vitalmente, a ese digno proceso de bregar por el mejoramiento de la sociedad.

En el plano de la formación académica, asumir el legado de la Reconceptualización es un desafío crucial. Es fundamental formar futuros profesionales de pensamiento, acción crítica, propositiva y con compromiso ético político surgido del estudio de la cotidianidad como expresión histórica en cada contexto de país y con capacidad estratégica para:

- Investigar las manifestaciones y la configuración de la cuestión social con las transformaciones en el mundo del trabajo (producción) y de las familias (reproducción social) en el marco de las relaciones sociales marcadas por la sociedad patriarcal y la lógica capitalista como punto medular para construir la intervención profesional desde el Trabajo Social.
- Comprender a los seres humanos en su universalidad y particularidad, así como la

diversidad que hay en ellos y las formas de discriminación que viven por criterios socio-clasistas, de género, étnicos, de edad, opción sexual, religión, etc.

- Involucrarse y comprender las respuestas desde las organizaciones y movimientos sociales en la lucha por la vida.
- Asumir con criticidad las respuestas fragmentadas desde la política social en la lógica neoliberal, en el manejo de la cotidianidad de las familias incluidas y excluidas en los procesos de trabajo con y sin protección social estatal.
- Posicionarse en los espacios de defensa de los derechos como profesional orgánico a favor de los intereses de la mayoría, pero entendiendo el juego de poder institucional para argumentar cambios en la formulación, gestión y ejecución de las políticas sociales.
- Ser parte de la formulación de proyectos de ley o bien articularse a las organizaciones de la sociedad civil para incidir en la política o en los cambios a la ley.

En síntesis: asumir un perfil profesional comprometido con los valores ético-humanistas: igualdad, justicia y libertad, como condición para la construcción de sujetos individuales y colectivos cuestionadores de la historia construida, que los subordina a formas de existencia negadoras de la dignidad humana, para constituirse en ciudadanos creadores de una historia social signada por un mundo incluyente. Esto implica la construcción de una nueva ciudadanía y la profundización de la democracia.

Los ejes estimuladores de rupturas en la formación académica para una comprensión crítica de la desigualdad social.

Es sabido (y nos remontamos a lo que afirmábamos en 1984) que el surgimiento del Trabajo

Social profesional aparece ligado a la atención de las necesidades sociales, resultantes éstas de las características intrínsecas de explotación del propio proceso de desarrollo capitalista (Alayón, 1984. Conferencia en el I Congreso Nacional de Estudiantes de Trabajo Social. Tucumán - En “Perspectivas del Trabajo Social”. Hvmantas. 1985).

El Trabajo Social –como cualquier otra disciplina– no constituye una categoría abstracta, que funciona independientemente de las determinaciones histórico-sociales que se registran en tal o cual país en un período particular. El emparentamiento del Trabajo Social con el funcionamiento y características de la sociedad en su conjunto, constituye una variable ineludible para entender el por qué, el cómo y el para qué de la profesión. De ahí concluíamos que el Trabajo Social requiere ser considerado en el contexto de los procesos económicos y políticos vigentes.

Los procesos de cambio progresivo o de retroceso en las disciplinas no son un producto meramente endógeno de cada profesión. Se generan y articulan con la dinámica social y política específica que se registra en un momento histórico determinado. Así, el eje de la cuestión social en la actualidad pasó a ser, en nuestros países, la enorme exclusión social (la “desafiliación” en términos de Robert Castel) y no sólo la explotación, que era el objeto de nuestras preocupaciones en la época del auge mayor de la Reconceptualización. Estas cuestiones estructurales son el contexto en el que se reconfigura históricamente la especificidad particular de una profesión.

El proceso de Reconceptualización –como expresa el colega brasileño José Paulo Netto– “constituyó y constituye el paso más relevante de la historia del Trabajo Social”. Y coincidimos también con otro trabajador social brasileño –Vicente de Paula Faleiros– cuando afirma que “la línea de análisis crítico y de oposición a las tendencias tradicionales o modernizantes (que constituyó la esencia de la Reconceptualización) está debilitada pero

no muerta”. Nosotros reafirmamos que la perspectiva de “análisis crítico” requiere ser fortalecida y puesta en práctica en forma permanente. Recuperar el espíritu crítico, que caracterizó a la Reconceptualización, constituirá un importante aporte para identificar las distintas orientaciones que, con aciertos y desaciertos, la profesión fue y va adoptando –a veces espasmódicamente– en el transcurso histórico.

Nos parece pertinente subrayar, en lo que sigue de nuestra exposición, algunos ejes que han sido objeto de debates en el transcurrir de estos cuarenta años y que su esclarecimiento a la luz de la teoría social y de la historia constituyen importantes hilos que, entretejidos en la particularidad de cada país, han configurado tendencias en la comprensión del Trabajo Social y en los procesos de formación profesional.

El giro que toma comprender y posicionar la profesión en las categorías del funcionalismo, referido a las problemáticas sociales como disfunciones o bien a las manifestaciones de la cuestión social resultantes de la contradicción principal de la sociedad contemporánea, es un nudo fundamental. El otro eje lo conforma la articulación: política social, derechos humanos, ciudadanía y profundización de la democracia. Un tercer eje, según nuestro criterio, corresponde al tema teórico-metodológico (con tan diversas vertientes en esta profesión) objeto de permanentes búsquedas “a priori”, independiente de la realidad social y su expresión en los objetos de trabajo profesional. Hoy, es un eje que señala debates interesantes desde la perspectiva epistemológica y desde la ontología marxista. Un eje más, y profundamente articulado a todos los demás, es la dimensión ético política referida a la búsqueda permanente de la profundización de la democracia inscripta en la utopía de una sociedad sin explotación, exclusión y discriminación. En este eje, es importante captar el sentido que han adquirido las categorías: adaptación, cambio y transformación desde las competencias de una profesión. Es importante insistir en lo que ya hemos dicho, todos

estos ejes juntos conforman un tejido, cuyos colores y matices están dados por la singularidad histórica de la profesión en cada contexto.

### **Las categorías: “problemáticas sociales” y “manifestaciones de la cuestión social”**

En los años de la génesis y del desarrollo de las primeras décadas de la profesión, conocida como la perspectiva clásica del Trabajo Social, la comprensión de los objetos de intervención se correspondió con el concepto de “problemáticas sociales” entendidas como disfuncionalidades de un sistema social, en las cuales los sujetos cargan con una responsabilidad mayor, esto es, el carácter privado del problema. Tal problema pese a ser social es individualizado en los procesos de intervención. Esta categoría y los presupuestos epistemológicos que subyacen a ella constituyeron uno de los meollos de la crítica en el Movimiento de Reconceptualización, en tanto que refiere a una concepción de realidad social que naturaliza los hechos y procesos sociales o sea los acepta y no son objeto de transformación; sólo lo son de modificación para “re-encajar” en las condiciones sociales existentes que le dan origen. En forma congruente con esta noción, la concepción de individuo y sus acciones está descontextualizada de sus relaciones sociales.

La perspectiva crítica del Trabajo Social gestada en este movimiento, si bien no coloca en el inicio la categoría “cuestión social”, sí ubica los objetos de intervención profesional en la comprensión histórico materialista de la sociedad. Años más tarde, se plantea el tema de la cuestión social y sus manifestaciones como la plataforma fundamental para comprender la profesión en la historia. Así, como apunta Iamamoto (2003), la cuestión social no es pensada sólo como desigualdad, ni como las situaciones problema reducidas a dificultades del individuo. La cuestión social conforma la materia prima del trabajo profesional. Es comprendida

desde la génesis de las desigualdades sociales en un contexto donde el capital no rima con las equidades. Descifrarla también implica reconocer las formas de lucha, resistencia material y simbólica<sup>7</sup>.

Como señala Netto (1997), el giro al carácter público que adquiere la atención de las manifestaciones de la cuestión social es determinado por las exigencias económico-sociales; el protagonismo de los movimientos político sociales de los trabajadores y por el dinamismo político cultural asociado a las diferenciaciones de la estructura de clases. La ruptura fundamental refiere a la comprensión de la realidad social como resultado histórico y a la noción de sujeto como producto y artifice de la historia individual-social.

El encaje, en las condiciones pre-existentes buscado en la acción profesional, es superado por la comprensión de la acción transformadora desde el trabajo profesional, el cual hoy es entendido en el marco de la defensa, la protección, la promoción y la exigibilidad de los satisfactores que hacen posible la construcción de equidades sociales, según corresponde al enfoque de los derechos humanos en su integralidad e indivisibilidad. Ello refiere a colocar en la brújula del trabajo profesional el respeto y la integralidad de los derechos civiles y políticos que resumen el derecho a la vida, la seguridad, la no violencia y a la participación ciudadana; los derechos económicos y sociales

<sup>7</sup> La cuestión social en sus múltiples determinaciones es la expresión de las desigualdades sociales resultantes de la contradicción capital-trabajo en la singularidad y particularidad humana (individuos, familias según condición de clase social, etnia, género, edad, diversidad; así como grupos, organizaciones comunitarias). Tales manifestaciones son violación o conculcación de los derechos humanos. Ejemplos: el desempleo, el empleo en condiciones precarias, la pobreza, la violencia, el deterioro de la salud, la carencia de vivienda, la explotación sexual comercial, el trabajo infantil, la delincuencia juvenil, entre otros. Comprender las situaciones de los sujetos, individuales o colectivos, que conforman la población meta del trabajo profesional desde esta perspectiva, significa asumir la desigualdad social para ser explicada desde los procesos sociales que las producen y reproducen y cómo éstos configuran las condiciones de existencia material y espiritual en los sujetos sociales que las viven en sus relaciones cotidianas.

que adjetivan el derecho a la vida con dignidad, en tanto refieren al derecho al trabajo con la seguridad social, la salud, la vivienda, la educación y los derechos de tercera generación referidos a la autodeterminación de los pueblos, la cultura, la paz y a un medio ambiente sano.

Entendemos que la superación de la desigualdad social no será resultado de la acción de profesiones, sino resultado de las luchas y movimientos sociales y políticos que transforman la historia. Por lo tanto, no es la transformación social en este sentido, como hoy entendemos, la meta del trabajo profesional, pero sí el norte de la dimensión ética, o sea aportar a construir un mundo inclusivo.

Es sabido que el principio fundante del capitalismo es la desigualdad. Sin reproducir la desigualdad, el capitalismo no puede reproducirse a sí mismo. Es por ello que existe una contradicción que no se puede superar (aunque sí neutralizar) con la democracia, cuyo principio central es la igualdad. La lógica del capitalismo radica esencialmente en la búsqueda del lucro y la ganancia. La solidaridad, la cooperación, la equidad, nada tienen que ver con la lógica del capital, que pone en peligro la reproducción de las instituciones en que se sostiene y la vida misma de quienes son la fuerza de trabajo, por lo cual es contradictoria con su propia existencia a largo plazo. Los Estados de Bienestar precisamente constituyen una limitación política a esa irracionalidad derivada de la naturaleza desigual del capitalismo.

Podemos reconocer, entonces, al capitalismo como un sistema básicamente contradictorio con la vigencia de la democracia y con aquellas instituciones que limitan su propio poder. En ese sentido, la revalorización y profundización del sistema democrático, en las sociedades capitalistas, constituye un eje estratégico de lucha para la construcción de sociedades más humanas. Con pobreza y exclusión social, la democracia pierde inexorablemente legitimidad y se contribuye (aunque no se tenga conciencia de ello) al florecimiento de

posiciones nihilistas y a posturas fundamentalistas, siempre dispuestas a reemplazar autoritariamente la voluntad y decisión de la ciudadanía.

Debemos reconocer que los modelos políticos que priorizan la fría racionalidad del mercado aplican en lo social un firme criterio democrático: a la hora de no respetar los derechos, “no le hacen asco a nada ni a nadie”. Pueden ser niños, adolescentes o ancianos, trabajadores o jubilados, mujeres u hombres. Todos se ven homogeneizados en la época de la contracción o de la conculcación directa de los derechos sociales. O, lo que es más preciso, en la época de la polarización social violenta, que garantiza sólo derechos para algunos (por la vía del mercado) y para otros (los más) restricción de su condición de ciudadanos y, en consecuencia, ubicación simplemente mendicante.

## **Políticas sociales, derechos humanos, ciudadanía y democracia**

El tema de las políticas sociales adquiere centralidad en el Trabajo Social latinoamericano en el contexto del avance del pensamiento “reconceptualizador”. Los debates estimulados por el CELATS en los años 1977, 1978, 1979 están contenidos en diversos artículos en la Revista *Acción Crítica* y dan cuenta de ello. Al comprenderse las políticas sociales como instrumentos fundamentales de mediación del Estado con las manifestaciones de la cuestión social y, a su vez, contribuyendo a los intereses del capital. Se sitúa así el carácter contradictorio de la profesión, por un lado, en el sentido de generar servicios sociales atinentes con la preservación de la fuerza de trabajo y, a su vez, incidir en la conciencia de los sujetos sobre la comprensión crítica o naturalizadora de las condiciones de existencia material; y, por otro lado, son tributarias del mantenimiento y preservación de la fuerza de trabajo y de su disciplinamiento.

Los avances en la concepción de las políticas

sociales fueron superando las perspectivas funcionalistas/instrumentalistas que separan la esfera social de la económica, que sólo las comprende como instrumentos de dominación de clase y no consideran el papel de las conquistas de los trabajadores. Otros análisis provenientes de la tradición marxista, en la década del ochenta ubica la comprensión de las políticas sociales como resultantes de la condensación de intereses contradictorios mediante un pacto de dominación.

Los aportes de Faleiros (1980,1986); Iamamoto (1982); Netto (1992); Grassi (1994); Rozas (2001), entre otros, han sido importantes contribuciones al debate. Los aportes de Faleiros (1991) y Behring (1998) subrayan la comprensión de la política social más allá de la esfera de la distribución, del consumo y la circulación de bienes y servicios. La clave para entenderlas radica en las relaciones desiguales construidas en el ámbito de la producción. Las políticas sociales no son mecanismos formales de un Estado supraclásista de bienestar o de un Estado funcional sólo a los intereses del capital. Son el resultado contradictorio de los intereses en pugna ya sea por avanzar en la acumulación del capital o bien en mejorar las condiciones de existencia de la clase trabajadora. Como nos recuerda el sociólogo francés Pierre Bourdieu (aunque no se verifica en todos los casos), “la historia enseña que no hay política social sin un movimiento social capaz de imponerla”.

Las políticas sociales no son solamente algunos planes y programas más o menos bien formulados, sino que son, también, “definiciones del problema y del sujeto destinatario”. Y no son meramente la “respuesta desde el Estado” o aquello que surge de la creatividad técnica o de las concepciones políticas de “los políticos en el gobierno”, sino, también o principalmente, el resultado de la confrontación y de disputas en la sociedad (política) y en los diferentes ámbitos institucionales en los que aquellas definiciones se redefinen constantemente más allá de su formulación en la letra de la norma o ley que la crea.

Para nosotros, la lucha contra la pobreza debiera constituir hoy la **gran causa nacional**, ya que la sociedad tiende a olvidar o desestimar el profundo significado de violencia que entraña el padecimiento de pobreza cotidiana. La realidad de la pobreza, en sí misma, es profundamente violatoria y violenta. “La superación de la pobreza no es solamente un problema ético, es también un problema político. No se puede pretender la legitimación de un sistema democrático cuando un amplio sector de la población no se siente representado por el supuesto interés social, no se siente partícipe de la construcción de ese interés social” (Isuani y Tenti).

El debate sobre las políticas sociales pasó a estar articulado con la ciudadanía y con los derechos humanos. La ciudadanía se materializa en la vigencia efectiva de los derechos que una sociedad considera incluidos en tal noción; no termina en la sola retórica del texto de la norma, por lo que la vigilancia y la lucha por el cumplimiento de los derechos estipulados fortalece la noción de ciudadanía y la vigencia de la ciudadanía reconstruye las bases de una democracia plena.

Como expresa el sociólogo francés Robert Castel “...para ser ciudadano hay que tener un mínimo de independencia y autonomía, no estar sometido a relaciones de clientelismo, de patronazgo”. La tensión que está en el núcleo de la noción de ciudadanía es –en definitiva– la que se da entre las necesidades de los grupos sociales para su sobre-vivencia y reproducción (instituidas como derechos) y las “necesidades” del mercado, que se imponen sobre aquéllas cuando estos derechos se pierden o se debilitan las instituciones que deben garantizarlos (el Estado). En ocasiones, los fundamentalistas de los modelos neo-conservadores, en la cima de su soberbia, pretendieron desembarazarse de los “problemas sociales” que generaban, como si fuera algo ajeno al modelo que impulsaban. Los Estados que no atacan, por la razón que fuere, los niveles de pobreza extrema que se registran en la actualidad, objetivamente

están violando los derechos humanos. Porque la pobreza es la violación más flagrante de los derechos humanos y la expresión más evidente de la desigualdad social.

Los derechos a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda, entre los más importantes, deben ser considerados como bienes públicos, que se deben garantizar al conjunto de la población por su mera condición de ciudadanos. Si se desea fortalecer realmente el funcionamiento democrático de la sociedad, resulta suicida subalternizar estos derechos a la lógica del mercado, tal como se verificó en el período de hegemonía neoliberal.

Promover los derechos de la gente y reclamar activamente para que se cumplan debe ser entendido como un deber y no sólo como un derecho de los ciudadanos. El reforzamiento de esta noción nos parece muy importante para reafirmar la necesidad de una ciudadanía atenta y vigilante del cumplimiento cotidiano de sus derechos, que vaya desterrando las conductas pasivas o simplemente expectantes acerca de si los derechos están meramente formulados o, por el contrario, están —como debe ser— plenamente vigentes. Esta participación activa de los actores sociales asumidos como fuerzas políticas será la garantía cierta de que los derechos se ejerciten tal como estén legislados.

Para enfrentar las expresiones de la pobreza, como manifestación evidente de la desigualdad social, se deben atacar, simultáneamente, varios frentes en el contexto de las sociedades capitalistas. En primer lugar, modificar el rumbo de las políticas económicas que condujeron a esta situación social y que la agudizarán, fundamentalmente si no se desarrollan políticas de empleo y de protección y mejora del salario. Junto con esto, el camino debe ser el de las políticas sociales universales que eviten la caída en la pobreza cuando se producen problemas de empleo. Mientras, en lo inmediato, es indispensable la implementación de políticas de asistencia dirigidas a atender las situaciones

más agudas de la pobreza. Obviamente, como señalamos, una adecuada priorización indica la pertinencia de valorar, en primer término, la vigencia de políticas de acceso al trabajo o sea con empleo y condiciones salariales y seguridad social que cubran digna y plenamente las necesidades de la población. En segundo término, cabría destacar la prevalencia de las políticas sociales de prevención sobre las políticas de asistencia social. En última instancia, rescatar la vigencia de las políticas de asistencia social, para neutralizar el desligamiento de las responsabilidades estatales frente a la agudización de las problemáticas sociales.

En los 90, nítidamente pudimos observar cómo se fue cristalizando el reenvío de la asistencia (como derecho social) hacia la caridad privada (como gracia arbitraria). Si, en el transcurso histórico, veníamos avanzando de la caridad y la beneficencia hacia las políticas sociales, en dicho período se retrocedió vertiginosamente y resultó claro el retorno desde las políticas sociales (entendidas como derecho) hacia la caridad privada (como figura optativa a asumir voluntariamente por los sectores pudientes).

La pérdida de la noción de la asistencia como derecho se emparentó con los procesos de refilantropización. Cabría recordar, de paso, que siempre los filántropos necesitaron más a los pobres, que los pobres a los filántropos. Desde ese punto de vista (evitar el sufrimiento y el consiguiente deterioro moral de las personas), el componente preventivo de la asistencia social debe ser seriamente reivindicado, mientras simultáneamente se arbitren los medios y se encaren las rectificaciones estructurales en la política económica.

No hace falta reafirmar lo que es obvio: la sola asistencia no erradica la pobreza. Como todos sabemos, la asistencia social ha estado históricamente ligada a la pobreza. Pero la pobreza (tanto en su generación como en la eventual erradicación de la misma) no pertenece al campo de la asistencia social, sino al campo de la economía. La asistencia

social opera como instrumento mediador entre la economía y los efectos y resultados de los modelos económicos en vigencia. En este sentido, las políticas de asistencia social cumplen básicamente dos funciones: de cobertura inmediata y también de prevención.

- a) Son asistenciales precisamente con relación a la problemática que debe ser reparada inmediatamente: satisfacer necesidades de alimentación, abrigo, salud, alojamiento; y
- b) Son, a la vez, preventivas del deterioro a que lleva el sufrimiento y que deviene en otras problemáticas sociales difíciles de reparar, tales como el abandono de hogar por parte de los adultos responsables y de niños que pierden toda contención; la mendicación, la drogadicción, la delincuencia, etc.

La pobreza actual dejó de relacionarse exclusivamente con el desempleo. Ahora está también muy estrechamente ligada con los fenómenos de explotación exacerbada. No sólo son pobres los desempleados, sino también aquellos que tienen empleo pero con bajísimo nivel de ingresos y en condiciones de desprotección. Si las personas con ocupación en el mercado de trabajo perciben salarios paupérrimos –como ocurre importante-mente en la actualidad– no cabe la menor duda de que habrán de transformarse en pobres y hasta en indigentes.

Para enfrentar esta cruda realidad, creemos que tendremos que apelar a aquella afirmación del italiano Antonio Gramsci, cuando planteaba “la necesidad de ejercitar, al mismo tiempo, el pesimismo de la razón y el optimismo de la voluntad”. El pesimismo emana de los datos objetivos de todos los días. Nadie lamentablemente, de buena fe, los puede negar. A nosotros nos corresponderá trabajar sobre el eje de rescatar “el optimismo de la voluntad”, que creemos que debe pasar simultáneamente por la resistencia y las propuestas.

La resistencia que implique el ejercicio activo

de defender, en cada caso, lo poco o mucho que nos quede de derechos, en todos los ámbitos en que estemos involucrados. La resignación y el escepticismo operan como las mejores recetas para garantizar la pérdida definitiva de los derechos. Cabrá volver a reivindicar –una vez más– el papel de los hombres en la historia. Porque la historia de las sociedades la seguimos construyendo los hombres y las mujeres, aunque en condiciones muy difíciles y estructuradas, pero no definitivamente inmutables.

Las propuestas de acción, por modestas que sean o parezcan, que reparen y/o prevengan los agudos niveles de malestar social existentes, es decir, que apunten hacia el mejoramiento de la sociedad, permitirán contribuir al perfilamiento de otro estilo de funcionamiento social basado en los derechos de todos y para todos, es decir, en la equidad. El apoyo o generación de alternativas solidarias para atender la extendida problemática social actual, pueden constituir un reaseguro estratégico para la construcción de una sociedad más humana.

No proponemos, en modo alguno, renunciar a la lucha por la generación de cambios más estructurales. Pero, a la vez, sugerimos no desatender los cambios que aparecen como menos relevantes. Es decir, aunar, amalgamar lo macro con lo micro, en pos de propiciar la reconstrucción de una sociedad que, por lo menos, vaya disminuyendo los brutales niveles de inequidad y de marginación existentes.

En esta dimensión, el Trabajo Social como profesión tiene desafíos relevantes en el espacio local como encrucijada de diversidad de intereses de actores institucionales (nacionales, provinciales y municipales) y de la sociedad civil, en tanto el espacio local es el escenario por excelencia de reconstitución de la ciudadanía y de la democracia, no sólo en lo que atañe a los derechos políticos sino también a los derechos económicos, sociales y ambientales.

## La trayectoria de rupturas en el debate teórico/metodológico

Vicente de Paula Faleiros (2003), refiriéndose a los desafíos sobre la construcción del método, resume la trayectoria de este debate y, en particular en los últimos 40 años, en los siguientes términos.

La influencia del Trabajo Social norteamericano y europeo expresada en la división en caso, grupo y comunidad; o sea, una comprensión de la intervención y su “método” por el tamaño del sujeto.

Durante los años 60 y 70, en el auge de la Reconceptualización la búsqueda metodológica desembocó en un procedimiento general y común de la intervención. Se hace homogéneo el “método” y éste es independiente de la naturaleza del problema de estudio e intervención y del sujeto. Este procedimiento general tuvo dos planteamientos:

- El llamado “modelo clínico funcional” basado en: estudio, diagnóstico y tratamiento. Enfocado en “corregir” problemas entendidos como desviaciones. La profesional aplica la medida que juzga conveniente según sus valores, recursos, su saber y poder. La profesional se sitúa fuera de la situación y propone cómo mantener la “normalidad”.
- Luego la racionalidad tecnocrática formal sobrevalora el planteamiento que extrae del procedimiento de la planificación. Una racionalidad instrumental vaciada de relaciones sociales y sujetos. Retoma los pasos de investigación, diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación.
- Al planteamiento anterior se le incorporan los procedimientos de la planificación y esto dio lugar al estallido de un “metodologismo”. Las propuestas de Ander Egg, Kisnerman, Zavala y otros se ubican en esta época. Consuelo Quiroga (1992) estudia esta época y concluye en la fuerte presencia de positivismo en la

metodología. Ella observa la presencia de un marxismo sin Marx en las construcciones metodológicas del Trabajo Social. Años después, estas contribuciones fueron agrupadas en el apriorismo metodológico de base epistemológica.

- Los años 80 y 90 expresan el rescate de la teoría social y la epistemología para las comprensiones histórico-teórico-metodológicas. La profundización del marxismo, el positivismo, la fenomenología permiten comprender que la acepción de método no es una categoría equivalente a procedimiento de intervención. El método tiene que ver con la relación sujeto cognoscente-objeto de estudio (expresión de realidad social en sujetos individuales o colectivos).

Actualmente, el debate sobre el método se coloca en la perspectiva ontológica o sea en la comprensión de las relaciones sociales en tanto forma de organización de la sociedad que produce sus formas de vida material y no material. En otras palabras, el método media en la producción de las ideas congruentes o no con el status quo y en la producción de materialidad, para contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo. En palabras de Faleiros, el método de la intervención está en la relación estructura- superestructura. La intervención profesional está vinculada a la producción de servicios sociales que forman parte de un salario social de la clase trabajadora, pero a su vez se produce no materialidad o sea se impactan las formas de pensar y actuar de los sujetos porque el lenguaje –en palabras de Yamamoto– es un instrumento poderoso de la intervención profesional y que influye en los modos de pensar la vida.

El debate sobre la intervención desde la perspectiva marxista condujo a clarificar el tema del mesianismo y el fatalismo profesional; a no darle preponderancia al método por encima de la realidad social y entender esa realidad social como resultante histórico y contradictorio de los

intereses económicos y políticos de los grupos sociales, los cuales están diferenciados según su posición y situación de clase social.

De acuerdo con Netto, el debate sobre el tema metodología del Trabajo Social permite encarar la noción misma del Trabajo Social y siguiendo al autor puede ser comprendido desde tres direcciones:

- Reproducción de los parámetros tradicionales: lo cual refiere a encarar el estudio de Caso, Grupo y Comunidad como un conjunto referido a ámbitos de intervención restrictivos e institucionalizados. Todo se reduce a un patrón unificado de procedimientos (investigación, diagnóstico, planeamiento, ejecución y seguimiento y evaluación), los cuales reproducen una fragmentación de la totalidad social que se revela ante el profesional.
- Restaurando los parámetros tradicionales, o sea, revistiéndolos de modernidad. Se trata de una solución que reclama coherencia y rigor en la intervención y, para ello, recurre a parámetros explícitos de las Ciencias Sociales para dar forma a modelos construidos con el objetivo de orientar la práctica. Esto lo denomina la recuperación crítica de la experiencia de la Reconceptualización o sea el despojo de los excesos ideológicos y sus equívocos como por ejemplo la minimización de las prácticas institucionales.

Se rescata el énfasis teórico metodológico (éste es su tono modernizante). Se desarrollan elaboraciones sincronizándose las exigencias epistemológicas y metodológicas determinadas por las llamadas Ciencias Sociales para realimentar las prácticas vigentes o abrir otros espacios, siempre vinculadas a las condiciones institucionales y los movimientos sociales que las permean y trascienden. Lo fundamental es la búsqueda de modelos de intervención, suponiendo que el Trabajo Social tiene un método propio de intervención, el cual a su vez deriva de la teoría del conocimiento.

Estas dos opciones reproducen el nudo de equívocos básicos (Netto: 2003:59) a saber: la existencia de una teoría del Trabajo Social y consecuentemente de una especificidad en los procedimientos, estrategia y algunos objetivos de la profesión y, por tanto, una metodología particular.

Montaño (2000:9-31) hace un breve recorrido de las pautas de intervención según el tamaño del sujeto; pautas referidas a los objetos y los planteamientos construidos en la primera década del Movimiento de Reconceptualización, los cuales pretendieron superar la segmentación metodológica. Sin embargo, según el autor citado, éstos no consiguieron superar “la naturalización de la realidad, la segmentación positivista entre ciencia técnica y el apriorismo metodológico”.

- Ruptura con los parámetros tradicionales. Esta ruptura fue posible analizando las limitaciones de los enfoques anteriores. Sin embargo, demanda un esfuerzo tendiente a preparar profesionales aptos para responder a las demandas inmediatas del mercado de trabajo y que, a su vez, estén formados para identificar las demandas sociales que emergen de las organizaciones y movimientos sociales. O sea, un profesional capaz de manejar los procedimientos técnicos operativos vigentes y a su vez que reconozca sus límites, o sea, un profesional que sintetiza el manejo técnico y el trabajo intelectual.

Subraya Netto que el desafío actual es construir la articulación entre historia-teoría. Esto conlleva a retomar el estudio del ser social en la sociedad contemporánea; suprimir la vinculación con el positivismo y sus derivaciones; determinar que el método es cuestión de la teoría social y no de una disciplina. Por lo tanto, éste se distingue de cualquier modelo de intervención; supone la ruptura con la lógica de constitución de las Ciencias Sociales que legitima la atomización de la totalidad social y que atribuye al Trabajo Social una actividad profesional que no tiene legalidad científica sino técnica.

Desde nuestra comprensión a partir de quienes han tratado este tema<sup>8</sup>, el debate contemporáneo sobre la intervención sitúa la relevancia en:

- Comprender la expresión singular y particular de las manifestaciones de la cuestión social como reproducción en un concreto de las situaciones generales de una sociedad determinada.
- Situar la discusión sobre la intervención en las particularidades y diversidades humanas según género, etnia, edad, opción sexual, condición de discapacidad.
- Relacionar la intervención profesional con la direccionalidad ética y política consonante con un proyecto de sociedad que se anhela, el cual es caracterizado por la construcción de equidades mediante el acceso a satisfactores realizadores de derechos humanos.
- Comprender que la intervención del Trabajo Social no se coloca en el plano de las mediaciones del general histórico (eso dio lugar al mesianismo que erróneamente asignó el papel transformador de la sociedad). La intervención se ubica en la particularidad y singularidad de los sujetos en donde la intervención crítica se coloca en la mediación que se da en la lógica de los intereses contradictorios de la gestión y ejecución de la política social y en la particularidad de la condición de vida material (condiciones de existencia y reproducción) y no material (conciencia de la situación) de los sujetos.
- Comprender que la intervención profesional está constituida por determinantes institucionales, sociales, legales, económicos, culturales y por los valores y las concepciones que el o la profesional tenga en relación con el objeto y los sujetos de la intervención.
- Las categorías clave para comprender la intervención en su complejidad. Esto supone abonarla con: la categoría trabajo o no trabajo y su impacto en las condiciones de existencia de los sujetos; el género como construcción social y cuánto esto influye la intervención profesional; la discapacidad como paradigma de asistencialismo o de autonomía del sujeto; los derechos humanos como conquistas de la clase trabajadora en la edad moderna y promesa no cumplida de la modernidad.

<sup>8</sup> Consúltese:

- Alayón, Norberto (1981): "Reflexiones sobre metodología en Trabajo Social" En *Revista Acción Crítica* N° 10. ALAETS/CELATS
- Fonseca, Lady (1982): "Una reflexión metodológica." En *Revista Acción Crítica* N° 12. ALAETS/CELATS
- Lima, Leila y Roberto Rodríguez (1977): "Metodologismo, estallido de una época" En *Revista Acción Crítica* N° 2. ALAETS/CELATS
- Quiróz, Teresa (1975) *Análisis crítico de los métodos caso, grupo y comunidad*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Netto y otros (1992) *La investigación en Trabajo Social*. ALAETS/CELATS. Lima.
- Matus Teresa (1999) *Propuestas contemporáneas en Trabajo Social: hacia una intervención polifónica*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Borgianni, Elisabete y C. Montaña (orgs) (2000) *Metodología y Servicio Social: hoy en debate*. Editorial Cortez. Sao Paulo.
- Quezada Margarita y otros (2001) *Perspectivas metodológicas en Trabajo Social*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Molina, M<sup>a</sup> Lorena y Romero, M<sup>a</sup> Cristina (1996 a 2001) en informes de investigación y en el texto titulado "Modelos de atención asistencial, socioeducativo promocional y terapéutico en Trabajo Social". Editorial Universidad de Costa Rica.
- Faleiros, Vicente de Paula (2003): *Estrategias de Empowerment en Trabajo Social*. Buenos Aires. Lumen. Capítulo 6, Desafíos a la construcción del método.

En síntesis, el meollo de la discusión teórico-metodológica hoy plantea el debate entre el enfoque epistemológico o apriorismo metodológico y el enfoque ontológico.

Hemos dicho anteriormente que varios autores en los ochenta y noventa plantearon sus apreciaciones críticas acerca del "estallido de una época de "metodologismo". Montaña (2000) resume que definir a priori o ex-ante el método remite a una discusión epistemológica. Porque desde esta perspectiva la elaboración define métodos de conocimiento con

independencia del objeto. Se define un método válido para cualquier objeto. La perspectiva epistemológica o apriorismo metodológico –advierte Montaña– es congruente con la perspectiva positivista que segrega la realidad social y que dio origen a las ciencias sociales, las cuales se ocupan de parcelas de la realidad y fragmentan, así, las posibilidades de la aprehensión de la totalidad social.

Desde la perspectiva ontológica<sup>9</sup> (el ser social, su estructura, fundamentos y movimiento) se coloca la categoría TRABAJO como fundante del ser social. El trabajo es la acción práctico-material, productora de valores de uso teleológicamente dirigida a un fin, por lo tanto, con conciencia reflexiva implicada. El papel de la conciencia marca la diferencia entre el ser social en relación con el ser biológico.

La perspectiva ontológica pone la centralidad de las preocupaciones metodológicas determinadas a partir del objeto de estudio. Vale recordar –como se señaló en párrafos anteriores–, que estas preocupaciones fueron planteadas por autores como Alayón, Lima y otros, en los años ochenta. Reafirmamos, es el objeto y no la racionalidad o rigurosidad en sí del método la que configura cómo debemos determinar los fundamentos, las categorías y el procedimiento o necesario. Es el objeto como reproducción de la totalidad social quien nos marca el camino de opciones a seguir.

Hemos indicado anteriormente lo que implica la perspectiva ontológica para encarar el debate metodológico en forma congruente con una comprensión de la realidad como totalidad social

<sup>9</sup> Se sostiene en la comprensión que Gyorgy Luckacs denomina la ontología marxista. En su obra titulada : Ontología del ser social: el trabajo, publicada en español por Ediciones Herramienta. Argentina:2004 se explica esta perspectiva. También contribuye el texto de Engels (1876) El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre, publicada en español por Panamericana Editorial, s.f. lamamoto en su libro "Trabajo e Individuo social" y en "El servicio Social en la contemporaneidad" (2003:103-181), elabora una síntesis sobre los procesos de trabajo en la sociedad burguesa y sobre la comprensión del trabajo profesional desde la categoría trabajo.

contradictoria e históricamente producida. No obstante, observamos también el peso significativo que tiene la perspectiva epistemológica en el debate metodológico en Trabajo Social y, sobre todo, en los procesos de formación profesional que se debaten entre la reproducción del enfoque clásico de notable raigambre positivista, mezclado con fenomenología y teoría de sistemas. Así también encontramos expresiones de enfoques participativos y de la educación popular, con notables características de un "activismo y basismo" a la hora de llevarlos a las prácticas académicas, desconectados de las mediaciones que configuran el trabajo profesional.

En síntesis, a modo de hipótesis, apuntamos que:

- Predomina la perspectiva epistemológica o sea la definición a priori de pautas de intervención independiente del objeto.
- No se considera que los mecanismos para conocer los objetos indican también cómo intervenir.
- El conocimiento no expresa comprensión de lo procesal histórico de la totalidad de los fenómenos. No se supera lo aparential; la realidad es fragmentada, o sea, queda en el plano de la pseudo concreción.
- Se consideran los métodos como exclusivos para el Trabajo Social y constructores de identidad profesional.

Consideramos pertinente profundizar y ampliar el debate sobre:

- La perspectiva ontológica que implica partir de cada fenómeno concreto, extraer sus fundamentos, sus categorías centrales y el camino para recorrerlo.
- Las implicaciones de los "métodos" de intervención definidos a priori, para dar lugar a colocar el objeto como expresión concreta

de la realidad y síntesis de múltiples determinaciones. Pues, como hemos subrayado anteriormente, el objeto es síntesis de la delimitación de las manifestaciones de la cuestión social, punto de inicio en la construcción de la relación: sujeto/objeto, método, conocimiento teórico y estrategias de intervención.

- La perspectiva de totalidad, historicidad y contradicción para conocer e intervenir en los diversos procesos sociales, lo cual implica considerar sus múltiples determinaciones jerárquicamente organizadas; sus conexiones con otros fenómenos singulares, particulares y universales en su procesualidad y movimiento o sea en sus contradicciones. Especialmente, debatir en torno a lo que implica la investigación /intervención en la aprehensión de la singularidad y particularidad humana en el trabajo profesional y en el proceso de formación profesional. Iamamoto (2003) ha llamado la atención sobre el gran desafío para el Trabajo Social, a saber: captar el movimiento de la realidad concreta en las variadas expresiones de la cuestión social, captadas en su génesis y desarrollo. La investigación de las situaciones concretas es condición para atribuirle un rango a la intervención. Es necesario dar más atención a las estrategias, tácticas y técnicas del trabajo profesional en función de los objetos de estudio y acción.
- Las implicaciones de la separación entre trabajo intelectual (teórico-metodológico) y ejercicio de la práctica profesional cotidiana advertido por Iamamoto (2003).

## La orientación ética y política de la profesión

Si en aquellos años del surgimiento del movimiento de Reconceptualización del Trabajo Social, la disputa era por superar la simple acción asistencial, los extremos niveles de pobreza e indignancia que

se verifican en la actualidad ponen nuevamente sobre el tapete esa discusión con mayor urgencia. A nuestro entender, tal como decíamos cuando el retroceso en lo social comenzó a hacerse evidente, al final de los años 70, “no hay Trabajo Social posible con los sectores populares, sin respuestas concretas a las carencias brutales que padecen. La prestación de servicios sociales tendrá que constituir el elemento motorizador de la organización de los grupos desposeídos”. (Alayón, 1980. “El asistencialismo en la Política Social y en el Trabajo Social”. Revista *Acción Crítica*). Desde ese entonces, ya identificábamos los límites a partir de los cuales pueden hacerse legítimas y viables, las dimensiones promocionales y educativas de la profesión.

Este posicionamiento conceptual (que hoy llamaríamos “ético-político”) lleva a sostener que “el objetivo profesional debería ser -desde las instituciones de bienestar social o desde otras modalidades de intervención- acompañar activamente a los sectores populares en la resolución de sus necesidades y en la contribución al fortalecimiento de sus organizaciones”. (Alayón, 1986).

De ahí que, para la promoción, la defensa y la exigibilidad de los derechos, resulta central comprender y cuestionar la naturaleza de las relaciones sociales en cuyo marco los abusos son posibles, identificando con rigor la vigencia simultánea y contradictoria del binomio derechos-violación de los derechos. Cabe recordar que los derechos se construyen y reconstruyen con la vigilancia permanente de su cumplimiento, pero que también se pueden diluir o directamente perder si no se ejercita su defensa cotidiana.

Si asumimos que en la historia está la fuente de nuestros problemas y también en ella la búsqueda de las soluciones y entendemos que, como profesionales, nos posicionamos en una ética expresada en la defensa, promoción, protección y exigibilidad de los derechos humanos (aunque la ley no necesariamente sea expresión de equidad en su realización),

los parámetros de la intervención se reconfiguran. No es lo mismo diagnosticar desde un enfoque de necesidades/carencias de satisfactores –porque cabe interrogarse: ¿cuáles son los parámetros de referencia: la conciencia de las carencias del sujeto o los parámetros del profesional para decidirle a otro lo que necesita?– o posicionarse en el enfoque de derechos humanos para diagnosticar lo que se violenta, lo que no se accede y ante lo cual corresponde generar mecanismos de exigibilidad (individuales, familiares, grupales, organizacionales, barriales, etc.). Todo esto implica forjar conciencia de ciudadanía ampliada, consecuente con la radicalización de la democracia en el significado que le atribuye Agnès Heller.

Los derechos humanos se configuran en un discurso estratégico para la acción con los desfavorecidos del sistema, a partir de las exigencias de la cotidianidad de los sujetos sociales, en tanto son producto histórico. Por ello, esa cotidianidad debe ser comprendida como expresión de determinantes económicos, sociales y culturales construidos en cada realidad y en su reproducción individual, familiar, local.

No proponemos, en modo alguno, renunciar a la lucha por la generación de cambios más estructurales. Pero, a la vez, es absolutamente necesario (y eso está al alcance de la acción profesional) no desatender las acciones que producen cambios y mejoramientos (que a veces parecen menos relevantes) en la capacidad de las instituciones para hacer efectivos los derechos.

## Conclusiones

Todos estos avances y rupturas fueron posibles a partir de la semilla de la autocrítica, nacida allí, en este Movimiento de Reconceptualización. Este movimiento tuvo un desarrollo diverso en su primera década y nos llevó a planteamientos simplistas y negadores de la historia misma, los cuales se resumen en el “mesianismo” –ilustrado con el “rol de agente de cambio”– y el “fatalismo”, inmovilizador

y negador de la capacidad creativa derivado de la comprensión instrumentalista, mecánica del papel del Estado y de la inserción que en él hace el trabajo profesional. Sin embargo, lo cierto es que es la cuna del pensamiento crítico del Trabajo Social. Las desviaciones en el estudio de un “marxismo sin Marx” nos condujeron a la bizantina discusión referida a que el materialismo histórico nos explica el macro entorno y las causas estructurales de las problemáticas desde donde se inician las intervenciones profesionales, pero resulta insuficiente para la intervención en el mundo microsociedad y cotidiano. De allí en adelante, vinieron las marchas y las contramarchas y la restauración de los métodos clásicos y la vuelta a la psicologización de las manifestaciones de la desigualdad social. Creemos que, al estudiar un “marxismo sin Marx”, nos quedamos atrapadas y atrapados.

Hoy pensamos que si pudiésemos retornar al estudio de la dialéctica de la naturaleza humana, la ontología del ser social desde la tradición marxista, la teoría del valor del trabajo, así como desarrollar investigación sostenida sobre las manifestaciones de la cuestión social desde donde se configuran los objetos particulares de la intervención profesional, sobre cómo hemos realizado las intervenciones sociales, podríamos avanzar, pues conviene trascender los muros que nos aprisionan cuando sólo miramos en sí misma la profesión, pero sobre todo por la responsabilidad ético político que implica soñar un mundo con equidad.

Concluimos señalando que, entre las contribuciones sobresalientes en el debate académico, ALAETS ha estimulado los temas sobre la formación profesional intrínsecamente articulada a las particularidades de nuestra América Latina.

A nuestro juicio, algunos de los ejes de análisis que son pilares en la constitución de la currícula y que marcan una direccionalidad o un sentido ético-político de la formación y el trabajo profesional y que requieren ser profundizados podrían ser:

- a) De la comprensión de las “problemáticas so-

ciales” a las “manifestaciones de la cuestión social” y su implicación en la intervención profesional en términos de direccionalidad ético-político, teórico metodológico y técnico operativo.

- b) Del asistencialismo hacia la exigibilidad de los derechos humanos y la comprensión del papel contradictorio de las políticas sociales y sus implicaciones en la formulación, gerencia y ejecución de programas sociales.
- c) De la perspectiva evolucionista de la asistencia a la perspectiva crítica de la génesis de la profesión en la historia social y política de los países de Latinoamérica.
- d) De la dimensión técnico-operativa en la intervención a una perspectiva crítica e integral de las dimensiones teórico-metodológicas y ético políticas expresada en los programas de los cursos o materias.
- e) De la comprensión de métodos auxiliares de la investigación y la administración a la

perspectiva de elementos constitutivos de la dimensión teórico metodológica y técnico operativa y su implicación en los cursos o materias para la formación profesional.

- f) De las prácticas académicas reproductoras a las prácticas académicas crítico- propositivas comprendidas en el contexto de los factores y mediaciones constitutivas del trabajo profesional.
- g) De la comprensión de la categoría “práctica profesional” centrada en la dimensión técnico operativa a la comprensión de la categoría “trabajo profesional”.
- h) De una comprensión de la moral y ética humanista abstracta a una dimensión ética y política comprometida con la superación de las inequidades y sus implicaciones, no sólo en la comprensión sino también en el desarrollo de actitudes pertinentes con el respeto y la no discriminación de los seres humanos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAYÓN, Norberto (1976). “Trabajo Social: ¿Profesión o Revolución?” En: Varios Autores. *Desafío al Servicio Social ¿Está en crisis la Reconceptualización?* Buenos Aires. Hvmanitas.
- ALAYÓN, Norberto (1980). “El asistencialismo en la Política Social y en el Trabajo Social”. En: **Revista Acción Crítica** N° 7. Lima. CELATS-ALAETS.
- ALAYÓN, Norberto (1980). *Hacia la Historia del Trabajo Social en Argentina*. Lima. CELATS
- ALAYÓN, Norberto (1984). Conferencia desarrollada en el I Congreso Nacional de Estudiantes de Trabajo Social. Tucumán, Argentina. En: **Perspectivas del Trabajo Social**. Buenos Aires. Hvmanitas.
- ALAYÓN, Norberto (1986). *Reflexiones sobre Trabajo Social*. Buenos Aires. Hvmanitas.
- ALAYÓN, Norberto (1988). *Perspectivas del Trabajo Social*. Buenos Aires. Hvmanitas. 2da. edición.
- ALAYÓN, Norberto (1989). *Asistencia y Asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* Buenos Aires. Hvmanitas. (3ra. edición aumentada. Buenos Aires. Lumen. 2000).
- ALAYÓN, Norberto (1997). *Niños y Adolescentes. Hacia la reconstrucción de derechos*. Buenos Aires. Espacio Editorial. (2da. edición aumentada. 2003).
- ALAYÓN, Norberto (2004). “Dimensión política del Trabajo Social”. En: **Revista Escenarios** N° 8. Escuela Superior de Trabajo Social de La Plata. Argentina.
- ALAYÓN, Norberto (Organizador) (2005). *Trabajo Social latinoamericano – A 40 años de la Reconceptualización*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- BADIOU, Alain (2004). Reportaje en **Revista N° 56** (diario *Clarín*). Buenos Aires. 23/10/2004.
- BORON, Atilio (1991). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires. Ediciones Imago Mundi.
- BOURDIEU, Pierre (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona. Anagrama.
- CASTEL, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Paidós.
- CORAGGIO, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo*. Madrid. Miño y Dávila Editores.

- EDELMAN, Murray (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires. Manantial.
- FALEIROS, Vicente (1987). "Confrontaciones teóricas de la Reconceptualización". En: **Revista Acción Crítica** N° 21. Lima. CELATS.
- FALEIROS, Vicente (1989). "La cuestión de la metodología en Servicio Social: reproducirse y representarse". En BORGIANI, Elisabete y MONTAÑO, Carlos (Organizadores.) **Metodología y Servicio Social. Hoy en debate**. Brasil. Editora Cortez.
- FALEIROS, Vicente (2003). *Estrategias de Empowerment en Trabajo Social*. Buenos Aires. Editorial Lumen-Hvmanitas.
- FONSECA, Lady (1982): "Una reflexión metodológica." En **Revista Acción Crítica** N° 12 Lima. ALAETS/CELATS
- GRAMSCI, Antonio (1975). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. México D.F. Juan Pablos Editor.
- GRASSI, Estela (1994). "La implicancia de la investigación social en la práctica profesional del Trabajo Social". En: **Revista de Treball Social** N° 135. Barcelona, España. Col-legi Oficial de Diplomats en Treball Social de Catalunya.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; y NEUFELD, Ma. Rosa (1994). *Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- GRASSI, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- IAMAMOTO, Marilda y Raúl DE CARVALHO (1984). *Relaciones Sociales y Trabajo Social: esbozo de una interpretación histórico-metodológica*. Lima. CELATS.
- IAMAMOTO, Marilda (1987). "La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate" En BORGIANI, Elisabete y Carlos MONTAÑO (Organizadores.) **Metodología y Servicio Social: Hoy en debate**. Brasil. Editora Cortez.
- IAMAMOTO, Marilda (2001). *Trabalho e Individuo Social*. Sao Paulo. Editora Cortez.
- IAMAMOTO, Marilda (2003). *El Servicio Social en la contemporaneidad*. Sao Paulo. Editora Cortez.
- IAMAMOTO, Marilda (2004) "As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo". Trajetória e desafios. En: MOLINA, Mª Lorena (Organizadora.) **La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social, en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana**. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- ISUANI, Ernesto y TENTI, Emilio (1989). *Estado democrático y política social*. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- KISNERMAN, Natalio (1972). *Servicio Social Pueblo*. Argentina. Editorial Hvmanitas.
- KRUSE, Herman (1971). "La Reconceptualización del Servicio Social en América Latina". En: **Revista Selecciones de Servicio Social** N° 13. Buenos Aires. Editorial Humanitas.
- LIMA, Boris (1975). *Epistemología del Trabajo Social*. Argentina. Editorial Hvmanitas.
- LIMA, Leila y RODRÍGUEZ, Roberto (1977). "Metodologismo estallido de una época". N° 3 En **Revista Acción Crítica**. Lima ALAETS/CELATS.
- LUKÁCS, Gyorgy.(2004). *Ontología del ser social: El Trabajo*. Buenos Aires. Ediciones Herramienta.
- MAGUIÑA, Alejandrino (1977). "Trabajo Social: ¿servicio o actividad productiva?". En **Revista Acción Crítica**. N° 3. Lima. ALAETS/CELATS.
- MAGUIÑA, Alejandrino (1981). "El Trabajo Social y las Ciencias Sociales". En: **Revista Acción Crítica** N° 9. Lima. CELATS.
- MOLINA, Mª Lorena y ROMERO, Mª Cristina (2001). *Los modelos de atención: asistencial, socioeducativo promocional y terapéutico en Trabajo Social*. Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica.
- MOLINA, Ma. Lorena (2004). "Gestión local desde las municipalidades y desafíos para la formación académica en Trabajo Social, en Costa Rica". En: BURGOS, Nilsa (editora) **Gestión local y participación ciudadana**. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- MOLINA, Ma. Lorena (2004). "Derechos humanos y escenarios de la intervención desde el Trabajo Social". En **Revista Costarricense de Trabajo Social**. N° 16. Costa Rica
- MOLINA, Mª Lorena y RUIZ, Ana Isabel (2005). "Recuperando la perspectiva crítico histórica congruente con los fundamentos curriculares. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica". En RUIZ, Ana Isabel. (Organizadora). **Búsquedas del trabajo social latinoamericano**. Argentina. Espacio Editorial
- MOLINA, Mª Lorena y RUIZ, Ana Isabel (2005). "Desafíos actuales en la enseñanza de la historia, teoría y métodos del Trabajo Social en la Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica". En RUIZ, Ana Isabel. (Organizadora) **búsquedas del trabajo social latinoamericano**. Argentina. Espacio Editorial.
- MOLINA, Ma. Lorena (2005). "Costa Rica: los caminos recorridos en la formación académica y el trabajo profesional a 40 años de la reconceptualización". En: ALAYÓN, Norberto (Organizador). **Trabajo Social latinoamericano – A 40 años de la Reconceptualización**. Buenos Aires. Espacio Editorial
- MONTAÑO, Carlos (1998). *La Naturaleza Del Servicio Social*. Brasil. Cortez Editora.
- MONTAÑO, Carlos (2000). "El debate metodológico de los 80/90". El enfoque ontológico versus el abordaje epistemológico". En BORGIANI, ELISABETE Y MONTAÑO, Carlos (Organizadores.) **Metodología y Servicio Social. Hoy en debate** São Paulo, Brasil: Editora Cortez.
- NETTO, José Paulo (1981). "La crítica conservadora a la Reconceptualización". En: **Revista Acción Crítica** N° 9. Lima. CELATS.
- NETTO, José. (1987) "Teoría, método e historia en la formación profesional". En BORGIANI, Elisabete y MONTAÑO, Carlos (Organizadores.) (2000). **Metodología y Servicio Social. Hoy en debate**. São Paulo. Editora Cortez.
- NETTO, José Paulo y otros. (1992) *La investigación en Trabajo Social*. Lima. ALAETS /CELATS.
- NETTO, José Paulo (1992) *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. São Pablo. Editora Cortez.

- NETTO, José Paulo (2003) “Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. En: BORGIANI, Elisabete *et al.* **Servicio Social crítico**. São Paulo. Editora Cortez.
- PALMA, Diego (1977). *La Reconceptualización. Una búsqueda en América Latina*. Buenos Aires. ECRO.
- PEREIRA, Potyara. “Cuestión social, Servicio Social y derechos de ciudadanía”. En: BORGIANI, Elisabete *et al.* (2003) **Servicio Social crítico**. São Paulo. Editora Cortez.
- QUIRÓZ, Teresa (1975) *Análisis crítico de los métodos caso, grupo y comunidad*. Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.
- ROZAS, Margarita (2004). “¿Cómo asumir el estudio de la cuestión social y las políticas sociales en la formación profesional en Trabajo Social”. En: MOLINA, Ma. Lorena (Organizadora.). **La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social, en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana**. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- VARIOS AUTORES (1983). *Trabajo Social en América Latina. Balance y Perspectivas*. Lima. CELATS.



# Espacio Público y Políticas Sociales para la niñez y adolescencia

Laura Eugenia Garcés\*

## Resumen

Entre las múltiples transformaciones sociales de nuestro tiempo podemos reconocer las referidas al papel de la sociedad civil (a través de sus distintas organizaciones y movimientos) en los asuntos de interés público, a su intervención en la atención de determinadas necesidades sociales, como así también a su rol en la defensa y/o promoción de los derechos humanos y de las diversidades culturales, étnicas y de género. Dichas transformaciones no pueden considerarse de manera aislada sino que están vinculadas, por un lado, a la complejización y diversificación de las necesidades y demandas sociales y, por otro, a los cambios ocurridos previa y concomitantemente en el Estado. Justamente la discusión sobre el papel de la sociedad civil se desplegó en América Latina en un contexto de retraimiento, deserción y deterioro creciente de los Estados de Bienestar, como así también, en el debate político y político académico se produjo un desplazamiento hacia "la sociedad civil" como lugar de lo común y lo general frente a los Estados autoritarios de la región. Estas nuevas formas de vinculación suponen redefinir la noción de políticas públicas, examinar con detención las responsabilidades, alcances y límites del papel de cada uno de estos actores y de sus posibles articulaciones, lo que conllevaría, ciertamente la definición de una "nueva institucionalidad". En este trabajo, y como un ejemplo de lo referido, se analiza la participación de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de niños y adolescentes en la provincia de San Juan con relación a políticas estatales en este área, particularmente en los programas sociales de promoción y asistencia.

## Palabras clave

Políticas Sociales, Estado de Bienestar, Espacio Público, Niñez, Adolescencia, Sociedad Civil, América Latina, ONGs,

## Abstract

PUBLIC SPACE AND SOCIAL POLITICAL FOR CHILDHOOD AND ADOLESCENCE

Amid the multiple social transformations of our time, we can recognize those referred to the role of the civil society (through its different organizations and movements) in the subjects of public interest, its intervention in the consideration of certain social needs, as well as its roll in the defence and/or promotion of the human rights and the cultural, ethnic diversities and gender. These transformations cannot be considered in an isolated way but there is a link, on the one hand, to the intricacy and diversification of the social needs and demands and, on the other hand, to the changes happened previously and concomitantly in the State. Precisely, the discussion on the role of the civil society unfolded in Latin America in a context of retirement, desertion and increasing deterioration of the States of Welfare, as well as in the academic and political debate, there took place a displacement towards "the civil society" as a common and general place to the authoritarian States of the region. These new forms of entailment are supposed to redefine the notion of public policies, to firmly examine the responsibilities, scopes and limits of the role of each one of these actors and their possible connections, which would entail, undoubtedly, the definition of a "new institution's spirit". In this work, and, as an example of the issue referred to herein, the participation of the organizations of the civil society who take care of children and adolescents in the province of San Juan is analyzed in relation to state policies in this area, particularly in the social programs of support and assistance.

## Key words

Social political, State of Welfare, Public Space, Childhood, Adolescence, Civil Society, Latin America, Ong's.

## Presentación

Desde la sociedad civil, aparecen nuevos actores y movimientos sociales que buscan satisfacer intereses particulares, preservar sus identidades culturales, generar espacios propios de expresión social y defender el respeto por sus derechos como es el caso de las asociaciones de base, ONG's y movimientos sociales de defensa de los derechos del niño y del adolescente. Por su parte, el Estado tiene un papel protagónico en el reconocimiento jurídico de los derechos humanos en general, como también en el establecimiento de garantías y mecanismos institucionales para hacerlos efectivos, siendo, justamente, uno de sus roles más importantes: el ser garante de los derechos a quien los ciudadanos pueden exigir y demandar su cumplimiento. Podemos decir que, en este sentido, brinda respuestas de carácter más bien general que tienen que ver con arbitrar las condiciones necesarias para que esos derechos se hagan efectivos, función a la que no puede renunciar.

\* Magíster, Facultad de Ciencias Sociales- Universidad Nacional de San Juan – Becaria doctoral CONICET- Doctoranda en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales UBA, Argentina.

Sin embargo, una de las limitaciones del accionar estatal es no brindar respuestas a demandas particulares vinculadas, por ejemplo, a la diversidad cultural, respuestas que pueden encontrarse en las diferentes organizaciones y movimientos sociales nucleados en torno a intereses especiales.

Estos cambios ocurridos en el Estado y en la sociedad civil implicarían, entre otras cosas, un mayor protagonismo y participación de las organizaciones sociales en los asuntos públicos. Sin embargo, esta afirmación muchas veces aparece en el discurso neoliberal como una “justificación” ante la ausencia o retirada del Estado de sus funciones esenciales respecto a las problemáticas sociales, ámbito en los que anteriormente ha tenido un rol protagónico. Se promueve la intervención de la sociedad civil, especialmente en la cuestión social negando, al mismo tiempo, al Estado como un actor protagónico tanto en el ámbito económico como en el ámbito social. “...La propuesta política del enfoque neo-conservador fundamenta la ampliación de la esfera de acción de la sociedad civil básicamente en la negación del Estado dentro de la institucionalidad deseable”<sup>1</sup>. Las críticas a la figura estatal llevaron entonces a trasladar muchas de las funciones y tareas asignadas previamente al Estado, a la sociedad civil<sup>2</sup>. Los argumentos esgrimidos respecto a este traslado están vinculados fundamentalmente al mayor conocimiento de la comunidad local respecto a los problemas sociales que los afectan y a su cercanía para solucionarlos; a la mayor eficiencia de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales; a las posibilidades de ejercer un mayor control de los recursos del Estado por parte de estas organizaciones y a la excesiva burocratización, ineficiencia y falta de transparencia en la provisión de servicios sociales por parte del Estado.

Gran parte de estos discursos están fundados en una visión dicotómica sobre el Estado y la sociedad

civil, sobre lo público y lo privado, sin considerar el carácter difuso y móvil de los límites entre el Estado y la sociedad civil en cada momento histórico, así como la naturaleza compleja, ambigua, y a veces tensa, de las nuevas vinculaciones entre ambos actores.

Estas nuevas formas de vinculación implican, entre otras cosas, la redefinición del concepto de políticas públicas, entendiéndolas como una *articulación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil*. Lo anterior deriva en un análisis de las responsabilidades, alcances y límites (aunque a veces difusos) del accionar de cada uno de estos actores y de sus posibles articulaciones. Podemos hablar, así, de una “*nueva institucionalidad*” en la que se redefinen tanto los roles del Estado y los de la sociedad civil como las relaciones y articulaciones entre ambos.

Partiendo de estos supuestos, en este trabajo, analizaré brevemente la participación de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de niños y adolescentes en la provincia de San Juan con relación a políticas estatales en este área, particularmente en los programas sociales de promoción y asistencia.

## Acerca del concepto de sociedad civil

El concepto de sociedad civil no es unívoco ya que, como plantea Barber<sup>3</sup>, podemos demarcar tres distintos puntos de vista sobre la sociedad civil: la *perspectiva libertaria* que la considera como sinónimo de sector privado; la *perspectiva comunitaria* que la considera como sinónimo de comunidad y la auténtica *perspectiva democrática* que la define como un tercer sector mediador entre el gobierno y el mercado, y rechaza la oposición diametral de los sectores públicos y privados postulando en su lugar un tercer sector mediador de compromiso social. La sociedad civil supone, además, ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para

1 CUNILL GRAU, Nuria, 1995, p.1.

2 Este planteo está presente también en JEREZ, Ariel, 1997, p. 42 y en DONATI, Pierpaolo, 1999, p. 113.

3 BARBER, Benjamín, 2000, p. 15-16 y 24-25.

expresar sus intereses e ideas, alcanzar objetivos comunes y realizar demandas al Estado.

En el sentido de esta última perspectiva, Cohen y Arato, haciendo la salvedad del riesgo de tratar de definir un término usado en muchos contextos diferentes, con una historia conceptual larga y en evolución, nos brindan una definición operativa de sociedad civil entendiéndola como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”<sup>4</sup>.

Sin embargo, si bien como esfera se distingue de la sociedad política y económica, éstas surgen de la sociedad civil y comparten con ésta algunas de sus formas de organización y comunicación. La diferencia está en que los actores de la sociedad política y económica participan directamente en el poder del Estado y en la producción económica respectivamente, a los cuales procuran controlar y manejar.

Estas tres esferas se interpenetran entre sí: el poder político de la sociedad civil no está relacionado directamente con el control o conquista del poder, pero sí con la generación de influencia mediante la actividad de sus asociaciones y la discusión no restringida en la esfera pública. Luego, esta influencia podrá ser canalizada por la sociedad política, fundamentalmente a través de los parlamentos, para lograr cambios en el Estado. Por su parte, en el ámbito de la economía, por ejemplo, la legalización de los sindicatos y las negociaciones colectivas, son muestras de la influencia de la sociedad civil sobre la esfera económica.

Hablar de “interpenetración” entre las distintas esferas de la vida social implica, entre otras cosas, distanciarnos de las visiones dicotómicas sobre el Estado y la sociedad civil, sobre lo público y lo privado, considerando, como ya señalamos, el

carácter difuso y móvil de los límites entre ambas esferas en cada momento histórico, así como la naturaleza compleja, ambigua y a veces tensa de sus formas de relacionamiento.

## Acerca del concepto de Política Social

Siguiendo los planteos anteriores y a base de los desarrollos teóricos de Oszlak y O’Donnell<sup>5</sup> sobre las políticas públicas, consideramos a las políticas sociales a partir de las mutuas interpenetraciones entre el Estado y la sociedad civil; es decir a partir de relaciones bidireccionales de poder, influencia, negociación, cooptación ente los actores que intervienen en las políticas, sean estos pertenecientes a las diferentes áreas estatales como a distintos tipos de organizaciones y movimientos de la sociedad civil.

La política estatal es definida por estos autores como “el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una **cuestión** que concita la atención, interés, movilización de otros actores de la sociedad civil...”. Las cuestiones involucran a actores<sup>6</sup> que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas y que toman también posición frente a estas cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente en el proceso de resolución de las mismas. Por lo tanto, la política social no puede ser explicada y entendida con prescindencia de las políticas de otros actores y de las mutuas vinculaciones entre las distintas unidades estatales y entre éstas y las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, como referíamos en la presentación, esta característica de la política social como “ar-

4 COHEN, Jean y ARATO, Andrew, 2000, p. 8.

5 OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo, 1982.

6 Estos actores pueden ser clases, organizaciones, grupos, e incluso, individuos ubicados estratégicamente en el sistema de poder.

articulación entre el Estado y la Sociedad Civil” aparece en el discurso y en la política neoliberal de reforma del Estado y es resaltada como uno de los ejes más importantes en las definiciones de políticas sociales y en los diseños de programas sociales, fundamentalmente a partir de los ’90. Ello implica que esta definición no pueda entenderse sin considerar previamente los cambios ocurridos en el Estado en esta década, especialmente los referidos al régimen de Estado de Bienestar de nuestro país, ya que el desarrollo de la sociedad civil como ‘tercer sector’ orientado a la prestación de servicios sociales se vincula a los componentes liberal-residual del régimen de bienestar social.

Dada la extensión y objetivo del presente trabajo, no nos ocuparemos de describir en profundidad este último punto teniendo en cuenta, además, que las transformaciones del Estado en materia económica y social han sido ampliamente desarrolladas en el debate de las Ciencias Sociales<sup>7</sup>. Nos centraremos, entonces, en las formas de vinculación entre organizaciones de la sociedad civil y un ámbito estatal, el de la Política Social, intentando responder la siguiente interrogante: ¿Cómo se invoca a la sociedad civil?, ¿en qué contextos?, ¿de qué tipo de organizaciones de la sociedad civil se trata? ¿cuáles son los límites y posibilidades de estas organizaciones en relación a las políticas sociales?

Articulación Estado-Sociedad Civil en los programas sociales destinados a la niñez y adolescencia en la provincia de San Juan

Una primera aclaración sobre este apartado es que, de ese binomio relacional tan amplio “Estado-sociedad civil”, analizaremos concretamente la articulación entre los programas sociales de

promoción y de asistencia destinados a la niñez y adolescencia dependientes de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de San Juan (con relación al ámbito estatal) y las organizaciones sociales que participan de estos programas (con relación a la sociedad civil).

La mencionada Dirección lleva adelante el Plan de Protección Integral de Niños y Adolescentes, sustentado en el marco legal de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y, entre los objetivos de ese plan, vinculados al papel de la sociedad civil, encontramos que se propone la creación de un Consejo Consultivo Provincial de Protección a la Niñez y Adolescencia con la participación de las autoridades provinciales y municipales, otras áreas del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) abocadas a los temas de la infancia. Además, tiene como objetivo “promocionar la participación de las OSC en temas relacionados con la infancia y adolescencia incentivar y apoyar aquellas con largas trayectorias de trabajo en la provincia”.<sup>8</sup>

Para hacer efectivos estos lineamientos se promueve la descentralización, fortaleciendo las áreas de niñez y familia a nivel municipal, se crean redes sociales y se focaliza en la gestión asociada con Municipios, OSC y sectores privados de producción que apoyan estas instancias. La Dirección define una “Política de Fortalecimiento de la Sociedad Civil” fundamentando tal definición en “la imposibilidad que tiene el Estado para dar respuestas a todas las demandas sociales cada vez más complejas y numerosas que superaron la capacidad operativa del mismo. Las políticas públicas comenzaron a incorporar, a partir de la década del ’90, el ideario de un trabajo conjunto con instituciones de la sociedad, desde el aspecto metodológico, se replantean los estilos de Planificación Estratégica y Gestión Asociada {...} Comienza a instalarse la necesidad de descentralizar acciones y asumir un

<sup>7</sup> Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Aldo Isuani, Emilio Tenti, Estela Grassi, Claudia Danani, entre otros autores argentinos, han realizado numerosos aportes en este tema, fundamentalmente con relación al nuevo papel del Estado en materia social (focalización, descentralización, privatización, financiamiento de la política social, entre otros).

<sup>8</sup> Fuente: “Política de Infancia. Monitoreo y evaluación del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia”, bienio 2004-2005 Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de San Juan.

rol de nexo con el sector civil, la crisis de fines de los '90 e inicio del milenio da un protagonismo a la sociedad civil, al ciudadano, quien exige espacios de participación y quiere intervenir en las decisiones que lo afectan”.

Por su parte, analizando el tipo de organizaciones de la sociedad civil que participan en los programas de esta Dirección, se trata, en su mayoría, de ‘asociaciones de base territoriales’ y, en menor medida, de ‘organizaciones no gubernamentales’ (ONG’s) dedicadas a la niñez y adolescencia la provincia de San Juan. Siguiendo la tipología de “Organizaciones sin fines de lucro” elaborada por Campetella, González Bombal y Roitter<sup>9</sup> podríamos ubicar a estas organizaciones dentro del grupo de asociaciones civiles pero con características particulares en cada caso.

Las *ONG’s* son a organizaciones ligadas a la promoción del desarrollo social o la defensa de derechos que generalmente cuentan con apoyo de la cooperación internacional. Actúan prestando o intermediando servicios, o bien haciendo “advocacy” en temas como ambientalismo, derechos humanos, en general reivindicando derechos colectivos, ya sea frente al Estado o frente a empresas. Aunque legalmente aparecen registradas como asociaciones civiles, se distinguen como universo en tanto ejercen presión y presencia en el espacio público. Mientras, las *organizaciones de base* aluden a asociaciones de los sectores populares, que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes, usualmente villas o asentamientos. Normalmente permanecen como organizaciones más informales, sin adquirir estatuto legal, debido a los costos que ello supone. Suelen contar con la asistencia técnica de organizaciones no gubernamentales y, generalmente, tienen objetivos concretos en relación a la demanda de mejoras de su situación o llevar a cabo actividades más permanentes como apoyo escolar, guarderías, comedores infantiles, ollas populares, entre otras.<sup>10</sup>

9 CAMPETELLA, Andrea; GONZALEZ BOMBAL, Inés y ROITTER, Mario, 2000, p. 5-8-

10 Estas características se vinculan con lo que JEREZ Y REVILLA (1997, p. 30) denominan ‘Asociacionismo civil’

En el caso que analizamos, las ONG’s que han persistido en el tiempo en su vinculación formal con el Estado a través de distintas políticas sociales, son aquellas que provienen de la Iglesia Católica y podemos señalar sus orígenes con el advenimiento de la democracia, con un objetivo pastoral que con el tiempo fue derivando en distintas acciones sociales y adquiriendo un matiz vinculado a la promoción de derechos.

El resto de las organizaciones con las que se vincula la Dirección en su mayoría pueden caracterizarse como “de base”, vinculadas a lo comunitario y su surgimiento se ubica en los ‘90 y está vinculado a la crisis social característica de esa época concomitante a la retirada del Estado que describíamos anteriormente. En general, estas organizaciones surgen para atender a las comunidades más necesitadas que no encuentran respuestas en las instituciones estatales que tradicionalmente se ocupaban de la cuestión social, o bien, que dichas respuestas resultan insuficientes o retrasadas en el tiempo. Entre sus objetivos figuran por ejemplo: “satisfacer a corto plazo la necesidad de alimentación”; “brindar apoyo escolar”, “otorgar la copa de leche”, “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población infantil más vulnerable”<sup>11</sup>.

Su acción está orientada fundamentalmente a la atención de necesidades de las comunidades en las que se insertan e, incluso, de sus miembros, y no tiene en general un contenido ideológico ni direccionalidad política como acción colectiva extensible al conjunto de la sociedad. Podemos caracterizarlas como “...una de las modalidades básicas de afirmación y construcción de las nuevas identidades: abiertas, frágiles y precarias, orientadas a la acción local a partir de intereses puntuales y efímeros, dirigidas a resolver problemas, a reactivar la solidaridad y a promover la sociabilidad desde la inmediatez y singularidad de sus rasgos identitarios y desde la problemática surgida de los contextos de

11 Fuente: Registro único de Culto y ONG’s. Dirección de Culto y ONG’s. Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan.

la vida cotidiana...”<sup>12</sup>. Respecto a su vinculación con el Estado, en primer lugar no puede obviarse que tienen una fuerte dependencia financiera respecto de éste, que en muchos casos condiciona hasta su sobrevivencia. Este financiamiento proviene de los distintas políticas y programas sociales en los que participan como organización. Esta participación, en la mayoría de los casos, no está vinculada a la expresión de intereses sociales organizados en el proceso de formulación de políticas y decisiones públicas, sino, fundamentalmente, al establecimiento de *acciones solidarias para atender necesidades insatisfechas* y a la *ejecución de políticas y programas sociales nacionales o provinciales*, como consecuencia del traspaso de responsabilidades del Estado hacia la sociedad, vinculado al proceso de descentralización.

Si bien uno de los objetivos que persigue la descentralización a través de la participación ciudadana es el aumento de la eficiencia y eficacia de estos proyectos y programas sociales, uno de los problemas más importantes es que, en el caso de las regiones o zonas más pobres y marginadas, la población no cuenta con los recursos necesarios para participar. Nos referimos, fundamentalmente, a recursos de orden simbólico vinculados a la formación educativa de estos grupos y a su capacidad organizativa para participar en la formulación y ejecución de los programas. Esta situación se pone en evidencia, por ejemplo, cuando tienen que elaborar un proyecto social para acceder a los recursos de determinado programa social<sup>13</sup>. Se “delegan” en la comunidad responsabilidades que en muchas ocasiones los transforman en “responsables” de las soluciones a sus problemas, cuando justamente se trata de comunidades vulnerables que necesitan

una fuerte presencia del Estado para mejorar su nivel de vida.

Se da, así, una participación de la población muy acotada en la etapa final de ejecución de la política social y no en el proceso de su formulación o definición política donde se discutirían fines, contenidos y valores. Simplemente la discusión (cuando existe) se circunscribe al punto de vista técnico-instrumental y esto quizás se debe a que el impulso desde el Estado y desde los organismos donantes a la participación de la sociedad civil tenga como prioridad una cuestión técnico-administrativa: “como hacer que los escasos recursos destinados a la política social lleguen a aquellos que están en peor situación socio-económica para elevar el impacto per-cápita”. En definitiva, se trata de una cuestión en la que básicamente intervienen variables económicas de gasto-impacto (crisis fiscal mediante).

Desde esta perspectiva, el diseño de la política pública es una materia técnica y no política. Entenderla como cuestión política es poner de relieve que no hay “una” solución a los problemas políticos o sociales y enfatizar la importancia del proceso de deliberación y de dar “buenas razones” (deliberación discursiva entre los sujetos concernidos)<sup>14</sup>.

En este sentido, rescatamos la definición de la política como “una práctica social por la cual las modernas sociedades democráticas debaten abiertamente acerca del orden general, de las instituciones y de las necesidades del ámbito de la vida. Se trata de una práctica social pública de producción de significados (...) Lo público, en su conjunto, tiene que ver con la producción de recursos argumentales, con la constitución de sujetos con capacidad de hacer valer sus puntos de vista, necesidades e intereses (...) el sistema político es parte de ‘lo político’ pero no todo lo político”<sup>15</sup>.

Sin embargo, no podemos dejar de tener en cuenta que, para posibilitar ese proceso de deliberación

12 REIGADAS, M. Cristina, 2003, p. 294.

13 Algo similar ocurre “cuando se convoca a los sujetos sociales para que ejerzan un rol gerencial que invoca a los “saberes técnicos”, son muy bajas las probabilidades de que opere una redistribución del poder a su favor: sólo quienes disponen de ese tipo de saber resultan privilegiados....De allí se deriva que la participación social no puede basarse en el aporte de conocimientos especializados de parte de la sociedad.” (CUNILL GRAU, 2004, p. 8)

14 CUNILL GRAU, 1997, p. 168.

15 GRASSI, 2001, p. 103-104.

discursiva son necesarios recursos de orden simbólico, acceso a la información necesaria para tomar posición, tanto como capacidades organizativas, especialmente cuando se trata de comunidades vulnerables. Esto no quiere decir que en estos ámbitos la deliberación no sea posible ya que justamente ella no está sostenida en saberes técnicos sino en valores y fines a partir de la consideración de las diferencias culturales. En este sentido, en la teoría Habermasiana de la ética del discurso “el principio de universalidad es un principio regulador del proceso discursivo por medio del cual los participantes razonan juntos sobre cuáles valores, principios e interpretaciones de necesidades merecen ser institucionalizadas como normas comunes”<sup>16</sup>.

En este escenario, de un desarrollo incipiente y débil de las organizaciones de la sociedad civil, se hace indispensable una presencia más protagónica del Estado, fundamentalmente respecto a dos de sus funciones indelegables: establecimiento de políticas de redistribución del ingreso y reconocimiento y establecimiento de mecanismos para hacer efectivos los derechos sociales. El Estado no puede abdicar sobre las responsabilidades públicas que le caben en el bienestar general de la población y, dado que su atención se basa en la idea de derechos y no de caridad, se convierte, en estos casos, en la posibilidad más importante para la apelación de los mismos. Esta responsabilidad se torna mucho más relevante en este tipo de comunidades desde donde surgen las organizaciones mencionadas, lo que no implica suponer ni promover la pasividad de dichas organizaciones y de los sujetos beneficiarios sino proveer las condiciones y recursos necesarios para posibilitar una participación responsable y democrática.

## Conclusiones

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores podemos caracterizar, en este caso, a la “articulación

entre el Estado y la sociedad civil” como una “articulación funcional” en tanto deriva de la ejecución de una política o programa social, estrechamente vinculada al proceso de descentralización generado por el Estado en los últimos años.

La articulación tiene una fuerte preponderancia de la acción e iniciativa estatal y, al ser generada por el Estado, éste se constituye en el principal sostén de esta relación, además de la fuerte dependencia financiera que muchas de estas organizaciones tienen respecto al Estado.

El énfasis está puesto en la ejecución de las políticas sociales y no en la participación de las OSC en la planificación global de las mismas, así, más que de articulación podríamos hablar de un modelo de colaboración enmarcado en una perspectiva económico-administrativa cuyo eje central es la aplicación eficiente del gasto social.

Resulta necesario, entonces, repensar la articulación en el marco de un proyecto político conjunto entre ambas esferas; es decir, una articulación “más política que técnico-gerencial” donde se discutan fines, orientaciones, modelos y valores respecto a las definiciones de políticas y programas sociales. Estas discusiones podrían acercar a la definición conjunta de bien común que desean construir con su acción. Como plantea Nora Rabotnikof: “el ‘espacio público ciudadano’ aparece como el lugar de recomposición de lo común y general, como el lugar de la integración social a través de la civilidad. La integración parece entenderse como referencia a lo general, como apelación a un conjunto de valores y procedimientos que orientan la conducta de los actores, y como procesamiento de consensos básicos y opiniones colectivas legitimadas por la participación y la discusión”<sup>17</sup>.

Será necesario, entonces, el establecimiento de canales, mecanismos e instrumentos que posibiliten la participación de la sociedad civil y la expresión de sus intereses en el proceso de formulación de

16 COHEN Y ARATO, 2000, p.40.

17 RABOTNIKOF, Nora, 1999, p. 201.

políticas y decisiones públicas para que dicha participación no sea meramente “instrumental”, es decir, la construcción de un espacio público como lugar de expresión de la sociedad civil.

Como planteáramos anteriormente, las principales dificultades para construir ese espacio, especialmente cuando existe un desarrollo incipiente y débil de las organizaciones de la sociedad civil, estarían vinculadas a las desigualdades sociales entre los actores que participan del mismo. Estas desigualdades no pueden ser “puestas en paréntesis” puesto que hacen que los actores no puedan deliberar como iguales. Los sectores más

vulnerables verán limitada su participación dada la falta de los recursos necesarios para hacerlo, fundamentalmente los de orden simbólico, de poder, de información y de organización a la hora de la discusión y deliberación para que sus necesidades, expectativas, ideas y valores lleguen a plasmarse en decisiones políticas. En este sentido, la función del Estado de integración social y de garante del bienestar general de la población es indelegable y la reducción de las desigualdades sociales estructurales se convierte en una de las condiciones necesarias para posibilitar la existencia de un espacio público en el sentido antes mencionado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BARBER, Benjamín (2000); *Un lugar para*, Paidós, Barcelona.
- CAMPETELLA, Andrea; GONZALEZ BOMBAL, Inés y ROITTER, Mario (2000); “Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina”, CEDES y John Hopkins University, Buenos Aires.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew (2000); *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- CUNILL GRAU, Nuria (1995) “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, No. 4, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1997), “La institucionalidad de la representación social: algunas premisas para su constitución”, en *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (2004) “La descentralización de la descentralización de la política social ¿Qué hemos aprendido?”, en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Gomá y Jourdana (eds.), Fundación CIDOB, Barcelona.
- DIRECCIÓN DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA de la Provincia de San Juan: “Política de Infancia. Monitoreo y evaluación del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia”, bienio 2004-2005.
- DONATI, Pierpaolo (1999): *La ciudadanía societaria*, Universidad de Granada.
- FRASER, Nancy (1993), “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente” en **Revista Debate Feminista**, año 4, Vol. 7, México.
- GARCIA DELGADO, Daniel; DE PIERO, Sergio (2002): “Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación”, FLACSO Argentina, Area Estado y Políticas Públicas.
- GRASSI, Estela (2001) “El descrédito de la política. Táctica y estrategias neoliberales”. En revista **Encrucijadas** N° 6, UBA, Buenos Aires
- HABERMAS, J. (1990), “Soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de espacio público”, en *Novos Estudos CEBRAP*, Sao Paulo N° 26.
- JELIN, Elizabeth (1996) “¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América latina en los años 90” en **Revista Sociedad** N° 8 Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- JEREZ, Ariel (coord.): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Tecnos, Madrid, 1997.
- RABOTNIKOF, Nora (1993), “Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración” en **Revista Internacional de Filosofía Política**, México-Madrid.
- OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1982): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo**, N° 1, Caracas.
- RABOTNIKOF, Nora (1999); “Hegelianos, a sabiendas” en Lechner, Norbert y otros; *Reforma del Estado y coordinación social*, Plaza y Valdés Editores – Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F.
- REIGADAS, M. Cristina (2003), “Multiculturalismo: crítica al eurocentrismo o etapa superior del imperialismo” en REIGADAS, M. C. y CULLEN, C. (comp.), *Globalización y nuevas ciudadanías*, Ediciones Suárez, Mar del Plata.

# La situación del trabajo infantil y su relación con las políticas públicas e intervención social en Argentina y Chile<sup>1</sup>

María Inés Peralta\*, Carolina Muñoz\*\*

## Resumen

El presente artículo realiza un análisis comparativo de la situación del trabajo infantil y su relación con las políticas públicas e intervención social en Argentina y Chile considerando el fenómeno, sus relaciones y dimensiones como problemática política y social.

### Palabras clave

Políticas Públicas, intervención social, trabajo infantil.

## Abstract

The present article presents a comparative analysis of the situation of child work and his relation with the public policies and social intervention in Argentina and Chile considering the phenomenon, his relations and dimensions like political and social problems.

### Key words

Public policies, social intervention, child work.

## Presentación

La realidad de la infancia es una preocupación permanente de los Estados a nivel mundial, especialmente en América Latina, donde las situaciones de vulneración se profundizan con los desiguales niveles de crecimiento y los procesos de modernización en curso en la región.

Los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos, en conjunto con diversos organismos internacionales, han permitido generar condiciones cada vez más garantistas para la infancia. Sin embargo, la situación específica referida al ámbito laboral e infancia es un tema aún no regulado de manera clara y explícita, especialmente en los países del Cono Sur. Si bien se reconoce como fenómeno creciente, la precarización laboral y el amplio desempleo impiden abordarlo de una manera drástica. Los diversos factores asociados, así como la complejidad de la estructura social latinoamericana y la falta de voluntad política,

\* Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Ciencias Sociales, Directora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba.

\*\* Trabajadora Social, Licenciada en Ciencias Sociales, Máster en Trabajo Social, Directora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado.

1 Este artículo fue presentado originalmente con el nombre de: Investigación: "Situación del trabajo infantil y relación entre políticas públicas e intervención social en Argentina y Chile". Estudio de caso: Córdoba-Argentina Santiago-Chile.

son algunos elementos que nos permiten visualizar la constitución de una problemática que supera ampliamente el tema de la vulneración de derechos e incide directamente en la fuerza laboral existente en un país para su desarrollo económico.

Cabe preguntarse, entonces, cómo establecer prioridades al momento de enfrentar las relaciones entre infancia y trabajo: ¿Problema social, problema económico, déficit educacional? Sus múltiples dimensiones nos enfrentan también a variadas interpretaciones del fenómeno, desde los abolicionistas absolutos de cualquier forma de trabajo infantil hasta quienes abogan por su regulación para una adecuada inserción en el mercado laboral.

Pero tal vez la preocupación principal, indistintamente de las posturas existentes, debe apuntar a generar conocimientos acabados de la magnitud del problema. Sus relaciones, el contexto cultural y social en que se manifiesta y las cifras manejables en cada uno de los países, de manera de poder generar estrategias para enfrentarlo. El gran escollo que encontramos hoy es el desconocimiento en torno a la naturaleza del fenómeno y la dimensión que este alcanza. Si revisamos la realidad latinoamericana, aparecen cifras ambiguas y una caracterización general, sin embargo, no existe información concreta que nos permita abordar la problemática.

Así, hoy se nos presenta el imperativo de “conocer” el fenómeno, sus relaciones y dimensiones para establecer si es una problemática para nuestros países y cómo enfrentarlo generando estrategias desde lo social, lo político y lo económico de manera democrática y responsable.

Enfrentados a este desafío, las escuelas de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y la Universidad Alberto Hurtado de Chile, desarrollaron una investigación con la finalidad de dar cuenta de los contextos en los que se produce el Trabajo infantil, las tensiones que emanan de las políticas destinadas a erradicarlo y sus prácticas.

## **Convivencia de paradigmas sobre la infancia y la adolescencia**

### **El paradigma de la Situación Irregular**

Tanto en Chile como en Argentina –y podríamos decir en toda América Latina– la cultura filantrópica y caritativa del siglo XIX logró la emergencia social y la conformación en la opinión pública de preocupación por la situación desgarradora de la infancia. Esta mirada en los hechos fue funcional y compatible a las ideas de la fragilidad e inmadurez del niño/a y creó la necesidad de control por parte del adulto; consiguió que se legislara sobre la infancia desde sus dos modelos: higienistas–preventivos y represivos.

Dentro de este paradigma, se levantan en Chile y Argentina legislaciones que perduraron hasta fines del siglo XX. En el trasfondo del marco jurídico desarrollado, se asimila al niño/a abandonado, maltratado, con conductas extralegales o en conflicto con la ley penal.

Sin hablar de forma explícita del trabajo infantil, en las primeras legislaciones en ambos países, se establece que se entenderá por abandono material o moral, o peligro moral, cuando los padres, tutores o guardadores, inicien a los menores de 18 años, que estén bajo su cuidado, en actividades que sean perniciosas para su salud y desarrollo. En ese marco, las actividades asociadas al trabajo eran penadas. No obstante esta penalización, en paralelo, el trabajo infantil aparece invisibilizado en las propuestas de los programas sociales de la época, donde el trabajo de los niños/as aparece como factor “preventivo” de la delincuencia y se realizaba en instituciones de menores y talleres agrícolas e industriales (Larrandart-1989)

En efecto, los niños/as y, más aun, los adolescentes institucionalizados eran entregados a “casas de familias” para realizar tareas de jardinería y mandaderos, para los varones o servicio doméstico y cuidados de niños en el caso de las mujeres,

a cambio de que la familia se hiciera cargo de la educación. Lucila Larrandart hace referencia, en un trabajo sobre la historia de la infancia en Argentina, a las transformaciones que operan en el discurso sobre infancia: desde el discurso caritativo al de la tutela y, finalmente, cómo desemboca en el de la alarma social. Situación similar ocurría en Chile en la misma época.

En síntesis, aparece la existencia de una contradicción funcional al sistema: se criticaba a los padres que permitían el trabajo de sus hijos en la calle, pero el mismo era permitido en las instituciones de menores, bajo un criterio preventivo para socializar a los futuros posibles delincuentes a través de su disciplinamiento como fuerza laboral. En lo concreto, estos niños/as y adolescentes constituían mano de obra barata para casas de familias de sectores de clase media y alta.

Esta situación es reflejo de la historia de la infancia en América Latina, que ha sido una historia de control, oscilando entre la protección y la represión (García Méndez, 1997). Tanto en Chile como en Argentina, la legislación y servicios sociales para la infancia, se enmarcaron básicamente bajo el concepto de la “desviación social”, es decir, niños/as que estaban fuera de la norma: vagos, pordioseros, explotados sexualmente, abandonados, etcétera. Estas conductas o condiciones fueron definidas como riesgo material o moral, y se situaron bajo la Doctrina de la Irregularidad Social.

Esta Doctrina es hereditaria del Sistema Especial Judicial y Correccional implementado en Estados Unidos, fundado en el movimiento llamado “child savers”. Tanto en Chile como en Argentina, se instaló un sistema de control, prevención y tratamiento para combatir aquello que se concebía como “desviación social” a través de la poderosa figura del Juez de Menores. Las estrategias de apoyo diseñadas para los niños/as definidos “en riesgo” eran aplicadas tanto a niños/as en necesidad de protección, como a aquellos que eran infractores de ley. La orientación de estas estrategias era bá-

sicamente la de traspasar el rol de cuidado de los padres a organismos estatales o colaboradores de éste, reemplazando el rol parental, en una marcada institucionalización de los niños/as, cuando sus familias eran definidas como disfuncionales.

Esta forma de prestación de servicios, orientó los servicios sociales para la infancia en Chile y Argentina por todo el siglo XX y sólo se ha tratado de modificar en la última década. Pilotti (2000: 18) establece que, en el dominio del discurso de la irregularidad social, el rol del estado fue definido como “Pater Patrie” para supervisar el rol parental y su responsabilidad de satisfacer las necesidades básicas de los niños/as.

Danzelot (1976) ha señalado que una de las consecuencias más negativas de esta concepción fue el estigma asociado a las familias que entran en el circuito de los servicios sociales, ya que el sólo hecho de ser usuarios de éstos los convertía en fracasados en cumplir su tarea parental y familiar y los definía como anómalos. Las consecuencias de este paradigma han sido particularmente fuertes en nuestros países en los periodos de dictadura militar, donde se otorgó un amplio poder al Juez de menores en un modelo Tutelar. Se prestó el mismo tipo de servicios a niños/as vulnerados y niños/as infractores de la ley y los servicios sociales fueron transferidos al sector privado.

García Méndez ha afirmado que, en América Latina, la perspectiva de “*los salvadores de los niños*” influyó la forma de entender y tratar los problemas de los niños/as en el sentido de poner el acento en las conductas desviadas de las normas sociales que, supuestamente, eran aceptadas por la mayoría de la sociedad. Hasta 1940, ideas bioantropológicas y psicológicas prevalecieron para validar la segregación de los niños/as y usar un modelo médico para tratarlos. Al final de los años '40, este modelo médico entró en crisis y se privilegió una visión funcionalista de la sociedad, donde se asumía el carácter correccional de los servicios sociales y la segregación e institucionalización se

reconocían como mecanismos incuestionables para defender a la sociedad y proteger a los niños/as abandonados y delincuentes. (García Méndez, 1997: 3-4).

En el contexto del advenimiento de la democracia, en ambos países, y el compromiso que los nuevos gobiernos adquieren con la Convención Internacional de Derechos del Niño, emerge la necesidad de transformar los servicios sociales para niños y niñas y sus familias, bajo la influencia normativa de nuevos principios orientando las políticas sociales. En este escenario, no podemos dejar de evidenciar las resistencias institucionales, culturales y sociales de quienes interpretan la realidad social de los niños/as bajo la influencia del antiguo paradigma de la Irregularidad Social.

### **El paradigma de la protección integral**

La Doctrina de la Protección Integral tiene, como documento fundamental, la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), documento elaborado por expertos y organizaciones de adultos en defensa de la Infancia.

Después de 200 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como fruto de la Revolución Francesa, se logra que casi todos los países de mundo reconozcan a los niños y niñas como sujetos de derechos.

La CDN entrega los fundamentos a esta nueva Doctrina de la Protección Integral, representando un punto de quiebre en la posición de los niños/as en su relación con la ley, la familia, la comunidad y el gobierno. Los niños/as ahora son considerados sujetos de derecho en lugar de objetos de intervención.

La CDN está basada en una propuesta legal y cultural, la cual considera a los niños/as como personas progresivamente autónomos, quienes son protagonistas, creativos, y tienen intereses y preferencias particulares. Son personas responsables y capaces de considerar y respetar los derechos de otros. Este nuevo paradigma que guía los servicios

sociales debe proveer un sistema de protección integral, configurar un nuevo tipo de visión sobre los niños/as donde se reconozca el derecho que tienen a una vida en familia, a ejercitar sus derechos dentro de ella y a recibir apoyo subsidiario del gobierno.

En este nuevo sistema, el gobierno interviene en dos formas: protegiendo a los niños/as de las violaciones a sus derechos y haciendo efectiva la responsabilidad que ellos tienen cuando infringen la ley, respetando las garantías y el derecho al justo proceso.

Hoy los servicios sociales para niños/as y familias están siendo desafiados por estos nuevos principios que orientan la política nacional. El discurso de Derecho ha influido las orientaciones de la política y la retórica pública, pero esta influencia parecen marginales cuando son medidas a través de la observación directa de los servicios que efectivamente se le ofrecen a los niños/as y sus familias (Farías, 2004).

Esta distancia entre prácticas institucionales y el discurso público se puede entender al examinar la realidad de la infancia social en América Latina bajo un tercer paradigma que podríamos llamar la tercera vía.

Esto es particularmente importante ya que el caso que nos ocupa, el del niño trabajador, no es explicitado claramente en la CDN. En su artículo N° 32. inciso 1 dice: “Los estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud y su desarrollo físico, mental, espiritual y social” y en el inciso 3 exige medidas que garanticen la protección. El artículo tiene una posición ambigua ya que no fomenta la erradicación del trabajo infantil, pero tampoco lo reconoce como derecho.

UNICEF, como institución de Naciones Unidas para la defensa de la infancia, es la organización por antonomasia que se ha encargado del desarro-

llo de la doctrina de la Protección Integral y de que los países que la firmaron adopten políticas acordes hacia la infancia y de la transmisión de la Convención, el monitoreo de su cumplimiento y la difusión e interpretación de sus postulados.

Con respecto a los niños/as que trabajan en espacios públicos como las calles de las grandes urbes, se ha acuñado la expresión “niños en situación de calle”, en “circunstancias difíciles” o desarrollando “estrategias de sobrevivencia” con grave riesgo para su salud física y mental. Al haber adoptado este término –estrategias de sobrevivencia– se estaría reconociendo que hay diversos tipos de tareas que realizan niñas y niños y que algunas de ellas no pueden ser catalogadas como “formas de explotación” y que reclaman otro tipo de consideración, por estar asociadas a contextos sociales o culturales particulares. En el caso de nuestras sociedades con altos índices de pobreza, la participación de niños y niñas en trabajos que significan un aporte económico a sus familias impuso una consideración particular, pero manteniéndose la resistencia a definirlo como trabajo.

La UNICEF habla de “prevenir el trabajo infantil” y describe las “peores formas del trabajo infantil, como aquel realizado en minas, servidumbre, prostitución, manejo de maquinaria peligrosa y otras actividades ilícitas. En estas formas estarían implicados, según la directora de la institución, el 73 % de los 240 millones de niños entre 5 y 17 años que trabajan en el mundo”. Lo anterior demuestra el esfuerzo por identificar, cuantificar y precisar las peores formas de trabajo infantil que se propone erradicar.

### **La tercera vía: El paradigma de la promoción social de la infancia**

Este paradigma reconoce la Convención Internacional de los Derechos del Niño como un avance significativo, pero sostiene que la historia de la infancia es la historia de su control y, por eso, apunta a una nueva cultura de la infancia, donde su historia empiece a ser la del protagonismo organizado y colectivo. Donde el niño se desarrolle como

sujeto económico y social, como actor político y en plenitud de ciudadanía.

Este paradigma propone la constitución autónoma de un movimiento mundial de niños/as trabajadores con autodeterminación y el acompañamiento respetuoso de los adultos a este proceso. Esta construcción del colectivo de infancia se asienta en la organización de niñas y niños trabajadores y se distingue de la concepción liberal que reduce el protagonismo a una promoción personalista, entendida como libertad individual sin responsabilidad social. La constitución de otra cultura de la infancia es una lucha germinal de carácter cultural social y política, llevada adelante por el dinamismo de los movimientos de niños/as. Ello implica transformar el adultocentrismo a partir de una reivindicación histórica, generacional, de género y de clase.

Esta concepción es detentada por los Movimientos de NATs<sup>2</sup> que surgen en Perú y se extienden a otros países latinoamericanos, y a otros continentes, especialmente del 3º mundo como Asia y Africa. En Perú, desde hace casi 30 años, se ha creado un instituto llamado IFEJANT<sup>3</sup> que promueve la existencia, articulación y argumentación de este paradigma.

El reconocimiento y la dignificación del trabajo de los niños/as es un eje central que sustenta este paradigma a través de prácticas sociales y desarrollos teóricos denominados “la valoración crítica” del trabajo infantil, cuyos argumentos principales se intentará resumir a continuación:<sup>4</sup>

La valoración se refiere al ejercicio de un derecho universal y al valor de humanización que tiene el trabajo, tanto en la subjetividad como en la inte-

2 NATs Niños y adolescentes trabajadores.

3 IFEJANT Instituto de formación de educadores de Niños y adolescentes trabajadores.

4 Estas argumentaciones han sido extraídas de materiales publicados por el IFEJANT cuyos autores son Schibioti, Gangi, Cuassianovich, Alejandro, Bazán, Juan y Liebel, Manfred, consignados en la bibliografía y también se han utilizado expresiones de documentos públicos elaborados en los Encuentros Internacionales de Niños y Adolescentes Trabajadores.

gración social. Por su parte, la crítica se refiere a las condiciones en que se da el trabajo infantil en el modelo neoliberal globalizado y a no reducir el ser humano al trabajo.

Se asume una concepción dialéctica del trabajo infantil, señalando la tensión entre la explotación y las condiciones adversas en que ejercen el trabajo los niños (y también los adultos) en el capitalismo. Por otro lado, se considera que se recupera el sentido de lucha por la vida, de inclusión social, de proyecto, de identidad y esperanza de salir de la pobreza que este tiene para ellos. La valoración crítica es, a la vez, una recuperación de la potencialidad ética, creadora y movilizadora del trabajo humano y una denuncia a la forma instrumental y mercantilizada que el trabajo ha adquirido en la sociedad capitalista. Esta concepción sostiene que no se puede educar a los niños/as en la contradicción de considerar el trabajo naturalmente malo y negativo hasta los 18 años y después valorarlo positivamente y obligarlos a trabajar para vivir.

Este paradigma propone que lo que hay que abolir no es el trabajo de niños/as y adolescentes, sino la explotación de su trabajo. Además, sostienen que valorar críticamente el trabajo infantil, no significa valorar los explotadores o los trabajos marginales, sino mirar al niño/a en su subjetividad y la potencialidad que despliega en la salida laboral. Ello implica reconocer, en el trabajo, una herramienta de construcción de autoestima, de identidad, de esfuerzos por una educación adecuada a su realidad, de organización, pertenencia a un colectivo, de actoría social y lucha por sus derechos, a partir de su visibilidad histórica.

La crítica al paradigma anterior se asienta en que aquel pretenderá construir una sociedad solamente desde la normativa jurídica, sin escuchar a los niños reales<sup>5</sup>, y no hay sociedad humanizada que se pueda construir sin amor y sin revisión del poder.

5 Los niños/as y adolescentes representantes de le Movimiento de NATs en varias oportunidades han sido subestimados, no escuchados o expulsados de las cumbres sobre la infancia o las reuniones internacionales de la OIT, bajo el pretexto de que son "niños manipulados."

En síntesis, la convivencia de paradigmas se expresa en las prácticas sociales y en las instituciones por las que circulan niños/as y adolescentes. El primer paradigma –de la situación irregular– se puede decir que ya está siendo superado desde el discurso institucionalizado, aunque no desde las prácticas instaladas y naturalizadas. Los otros dos paradigmas están en debate, y el desafío es que sean de los derechos de la infancia, lo que sostenga la discusión. Lo que insta a desarrollar aún más la capacidad de escucha hacia niños/as y adolescentes y de reconstrucción de nuestras propias instituciones, en tanto formaciones socioculturales.

En virtud de lo señalado anteriormente, surge la necesidad de conocer y contextualizar el fenómeno del trabajo infantil en ambos países, y de develar las tensiones que emanan de un discurso que, si bien se enmarca en una perspectiva de derecho, se entrecruza con lógicas instauradas por más de un siglo en los servicios sociales, sus usuarios y la sociedad en su conjunto. Para ello, nos hemos propuesto como objetivo: “Analizar la situación del trabajo infantil desde el año 2000 hasta la actualidad, en dos países del Cono Sur, y la relación existente entre políticas públicas, los programas sociales implementados y realidad social en cada país.

## Acerca de la metodología empleada

Esta investigación apunta a realizar un análisis de caso, a base del enfoque de Análisis de discursos. “El análisis de discurso crítico busca conocer las estructuras, estrategias u otras propiedades del texto, el lenguaje, la interacción verbal o eventos comunicativos que juegan un rol en los modos de reproducción” (van Dijk, 1993:250)

En esta lógica, nos interesa entender el Discurso como un “grupo de afirmaciones que entregan un lenguaje para hablar sobre las cosas. Una forma de representar el conocimiento acerca de un tema particular en un momento histórico determinado... el discurso se refiere a la producción de conocimiento

a través del lenguaje” (Foucault in Hall, 1992:291 in Hall, 1997:44).

Esto nos permitirá analizar las estrategias, el sentido e influencia que éstas pueden tener para los sujetos de intervención, ya que “todas las prácticas implican un significado, y los significados moldean e influyen lo que hacemos –nuestra conducta– todas las prácticas tienen un aspecto discursivo” (Foucault in Hall, 1992:291 in Hall, 1997:44).

Para realizar dicho análisis, se revisó el material producido en los últimos seis años referente a la situación del Trabajo Infantil en Argentina y Chile, ya sea por organismos estatales o de cooperación nacionales e internacionales. Además de revisar las políticas públicas vigentes en los dos países, los marcos jurídicos regulatorios y la presencia de la temática en el discurso estatal. Finalmente, se identificaron las propuestas de intervención social, en Argentina y Chile, correspondientes al período 2000-2004.

Al mismo tiempo, se llevó a cabo una revisión analítica de material escrito; entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, correspondientes a tres profesionales del ámbito social insertos en organismos estatales y/o internacionales y agencias que se encuentran implementando programas de reducción del Trabajo Infantil. Finalmente, se realizó un grupo focal con un equipo de intervención psico-social en Trabajo Infantil.

Cada una de éstas técnicas fue aplicada primero en cada uno de los países y luego se analizó la información recopilada, por el equipo de investigadores.

## **Trabajo infantil: contexto y discurso público**

En Chile, el Trabajo Infantil es un fenómeno social declarado preocupación de la política pública, en el marco de las convenciones internacionales ratificadas por Chile a partir de 1990 y de la preocu-

pación progresiva de organismos internacionales y privados que lo condenan como una “práctica que desvaloriza y vulnera los derechos del niño a la educación, la protección, el descanso, recreación y cultura, al desarrollo físico y mental, entre otros derechos” (Ferrari, 2001:8).

Chile ratificó el año 1990 la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989. En ella, los Estados se comprometen a tomar medidas tendientes a brindar condiciones para el ejercicio de los derechos a la protección, la provisión y la participación de niños, niñas y adolescentes.

En el tema del trabajo infantil, la Convención plantea en su artículo 32 el derecho del niño a “estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

Compromete, además, a los Estados a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para garantizar la aplicación de este artículo. Dentro de ellas establece: fijar una edad mínima para trabajar, reglamentación de horario y condiciones de trabajo y sanciones apropiadas para el incumplimiento de ello.

El Derecho a la Educación es protegido también en la CDN, habitualmente vulnerado en situaciones de explotación laboral:

Artículo 28 “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la Educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho deberán,” entre otros:

- “Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.”
- “Fomentar el desarrollo en sus distintas for-

mas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional; hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.”

La Convención advierte también, en su artículo 39, la necesidad de posibilitar la recuperación y reintegración social de niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos por situaciones de explotación.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha incluido el trabajo infantil entre

sus preocupaciones fundamentales: “El principal instrumento de OIT en su lucha por abolir el trabajo infantil han sido, y siguen siendo, las normas del trabajo que determinan el concepto de una edad mínima para ingresar en el empleo. Este criterio responde a dos deseos: el de proteger a los niños respecto de un trabajo que interfiera con su pleno desarrollo y la búsqueda de una eficiencia económica mediante mercados de trabajo de adultos que funcionen correctamente.”(OIT, 2002)

Al respecto, la OIT aprobó los convenios 138 (1973) y 182 (1999). Nuestro país ratificó el primero en 1999. El cuadro siguiente grafica los compromisos jurídicos adquiridos en los últimos años:

Compromisos Internacionales	Compromisos Nacionales
<p><b>1919-1921:</b> Se ratifican siete convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referidos al trabajo infantil. Estos son: Convenios 5 y 6 de 1919, sobre edad mínima de admisión a trabajos industriales y horario nocturno; Convenio 7 de 1920, sobre edad mínima en el trabajo marítimo; Convenios 10, 15 y 16 de 1921, referidos a exigencias de edad mínima en el trabajo agrícola, de pañoleros y fogoneros, y examen médico obligatorio de menores de edad empleados a bordo de buques, respectivamente.</p> <p><b>1989:</b> Se ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que expresamente establece la protección a los niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y social.</p> <p><b>1990:</b> Se ratifica la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas, que reconoce el derecho de los niños y niñas a estar protegidos contra cualquier forma de explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (Art. 32, N°1).</p> <p><b>1999:</b> Se ratifica el Convenio 138 de la OIT, por el que los Estados se comprometen a seguir una política nacional para asegurar la abolición efectiva del trabajo infantil y elevar progresivamente la edad mínima de admisión del empleo.</p> <p><b>2000:</b> Se ratifica el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas del trabajo infantil, referido a la acción inmediata para su prohibición y eliminación, como también a la protección contra todas las formas de explotación dañinas y perjudiciales al bienestar infantil y adolescente.</p> <p><b>2003:</b> El Congreso aprueba el Protocolo Opcional de la Convención de los Derechos del niño relativo a la venta, la prostitución y la utilización de niños en la pornografía. Dicho protocolo impone obligaciones a los Estados en el castigo de esos ilícitos y en la reparación de las víctimas.</p>	<p><b>1996:</b> Se firma un Memorando de Entendimiento entre el Programa IPEC/OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.</p> <p><b>Agosto 1996:</b> Por Decreto Presidencial, se constituye el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador, en la actualidad el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (en adelante, el Comité Nacional). En éste participan representantes de diferentes organismos de Gobierno, de organizaciones sociales, de empleadores y trabajadores y de organizaciones internacionales.</p> <p><b>1999:</b> Se elabora el Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial Infantil.</p> <p><b>2001:</b> Se difunde la Política y Plan de Acción Integrado para la Infancia y la Adolescencia. Este instrumento constituye un marco ético y político orientador en materia de las políticas de infancia y de las acciones desarrolladas por el conjunto del Estado</p> <p><b>2000:</b> Se aprueba en el Senado la Ley N° 19.684 que modifica el Código del Trabajo, elevando la edad mínima de admisión al empleo de 14 a 15 años, respondiendo así a los estándares del Convenio 138 de la OIT.</p> <p><b>2000-2001:</b> El Comité Nacional elabora y publica un Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile 2001-2010.</p> <p><b>2002:</b> Se extiende el Memorando de Entendimiento suscrito en 1996, confirmando el compromiso de Chile en la lucha por la erradicación del trabajo infantil.</p> <p><b>2003:</b> Se terminan de constituir en la totalidad de las regiones los Comités Regionales para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil.</p> <p><b>2002-2004:</b> La OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social llevan a cabo el proyecto “Diagnóstico Nacional del Trabajo Infantil y Adolescente e Identificación de sus Peores Formas”, con apoyo del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).</p>

Estas ratificaciones han significado esfuerzos por aumentar progresivamente la edad de incorporación de los niños/as al mundo laboral. Además, las acciones gubernamentales en este tema han implicado que:

- En el año 1996 se crea, bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, el “Comité Nacional Asesor para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador”, actualmente denominado “Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil”.
- Este comité diseñó el “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile” y es responsable de la implementación de acciones y del seguimiento de los resultados obtenidos en el período 2001 a 2010.<sup>6</sup>
- Entre el año 2002 y el 2004 el Plan Nacional llevó a cabo la implementación del proyecto “Diagnóstico Nacional del Trabajo Infantil e Identificación y Sistema de Registro de sus Peores Formas”. Esta fue una iniciativa conjunta del Ministerio del Trabajo, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Servicio Nacional de Menores, con el apoyo de IPEC/OIT.<sup>7</sup>

Los resultados de estos diagnósticos y registros son los siguientes:

- 196.000 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años trabajan para el mercado, al menos una hora a la semana. De estos:

- 107.676 trabajan en condiciones inaceptables, es decir no asisten a la escuela, trabajan en la calle y/o en jornadas extensas o nocturnas.
- 88.428 niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años realizan actividades laborales bajo condiciones aceptables.
- 42.000 realizan trabajo doméstico para su casa por más de media jornada (21 horas y más a la semana)<sup>8</sup>.

El Diagnóstico Nacional citado establece que la mayor parte de quienes trabajan en actividades inaceptables son hombres, y que la tasa de trabajo inaceptable es mayor entre los adolescentes que entre los niños. No obstante lo anterior, estudios como el de la Universidad ARCIS han identificado una presencia mayoritaria de niñas y adolescentes mujeres que varones afectados por Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI).

El Sistema de Registro Único de las Peores Formas de Trabajo Infantil señala que, entre los meses de junio del 2003 y marzo del 2004, se consignaron 388 casos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de PFTI (Peores Formas de Trabajo Infantil). De ellos, la mayor concentración se encuentra en el tramo de 17 y 18 años con el 46.6% y en segundo lugar el tramo de 15 y 16 años con el 28.9%. Del total, el 27.8% corresponde a mujeres y el 72.2% a hombres. La mayor concentración según la situación a la que están expuestos se da en la utilización de menores en prostitución y el trabajo en que se utiliza maquinarias y herramientas que

6 Para más detalles ver: Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. SENAME (2006), Chile.

7 Los productos de este esfuerzo fueron: a) La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil para lograr su dimensión a nivel nacional. b) El Sistema de Registro Único de las Peores Formas de Trabajo Infantil, diseñado por SENAME en conjunto con Carabineros, Investigaciones y Dirección del Trabajo. c) El estudio cualitativo de las características y necesidades de niños/as y adolescentes involucrados en peores formas de trabajo infantil desarrollado por la Universidad de ARCIS.

8 De manera general, se ha establecido que el gobierno prioriza la erradicación del trabajo infantil en sus peores formas, éste es considerado inaceptable para: Todos los niños menores de 12 años que trabajan.; los niños entre 12 y 14 años que laboran catorce horas o más a la semana y/o no estudian; Los adolescentes, entre 15 y 17 años, que trabajan 21 horas o más a la semana y no asisten a la escuela. También, a los que superan las horas establecidas en la jornada completa legal; A todos los niños y adolescentes que trabajan en la calle o de noche.

requieren capacitación y experiencia, con 12.9% y 12.4%, respectivamente (SENAME, 2006)

La particularidad que entrega este último dato es que del 12,9% –de utilización de niños y niñas para prostitución por adultos–, el 58% es de niñas y el 48% de niños. De las cinco regiones donde funciona el sistema (IX, VIII, II, V y Región Metropolitana) la que registra mayor cantidad de casos es la Región Metropolitana con 40.5% y la VIII Región con 25.8%. Respecto de la permanencia en el sistema escolar, se señala que el 47.7% no asiste a la escuela. (SENAME, 2006)

Es importante indicar que progresivamente en Chile el énfasis puesto en la erradicación del trabajo infantil ha ido transitando hacia un énfasis en la disminución de las peores formas de trabajo infantil, e incluso de aquellas que son “indiscutiblemente” peores formas, concepto acuñado por la OIT.

### **Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil en Chile**

El Trabajo Infantil es considerado una problemática social de preocupación pública, debido a la amplia gama de consecuencias negativas que acarrea. Los efectos que este fenómeno social ocasiona se relacionan con aspectos físicos, psicológicos, sobre la escolaridad, la pobreza y la integración social, todos ellos planteados por Flores (2000) y que naturalmente de modo individual y en su conjunto, constituyen efectos que vulneran los derechos de los niños/as y adolescentes.

El estudio de las consecuencias del trabajo infantil exige realizar una distinción entre aquellos efectos derivados de la exposición de los niños/as y adolescentes al trabajo concebido de manera general y las consecuencias de exponerse a la explotación y comercio sexual.

Cuando se abordan la ESCI, la primera consecuencia es la dramática vulneración de derechos de que son objeto los niños y niñas que lo ejercen. Esto se manifiesta en múltiples dimensiones identificadas

en el estudio de la Universidad ARCIS, en documentos de OIT/IPEC y ECPAT:

- Peligro de la violencia física que pueden ejercer sobre él todas aquellas personas que lo explotan, incluyendo a proxenetas, traficantes y clientes<sup>9</sup>.
- Vulnerabilidad frente a las enfermedades de transmisión sexual. Los NNA explotados generalmente no están en posición de negociar prácticas sexuales más seguras; tampoco, por su especial situación, pueden acceder a algún tipo de educación sexual que les ayude a prevenir contagios<sup>10</sup>.
- Los efectos psicológicos de la explotación sexual son difíciles de evaluar, pero no por ello son menos perjudiciales para los niños/as. Muchas víctimas presentan sentimientos de vergüenza, culpa y una baja autoestima. Muchos niños/as creen que no son dignos de ser ayudados. Otros niegan la realidad y se auto convencen de que eligieron libremente la prostitución para ayudar a sus familias, o que su proxeneta es realmente un amigo que les da afecto y protección.
- Estigmatización social, pesadillas, insomnio, desesperanza y depresión son comunes, de forma análoga a los sentimientos que presentan aquellas personas que han sido víctimas de la tortura. Para intentar hacer frente a estos sentimientos, muchos menores intentan suicidarse o se vuelven drogodependientes.

9 Según ECPAT existen numerosos y escalofriantes testimonios de niños/as que han sido golpeados, torturados, dejados inconscientes, quemados con cigarrillos, o violados por negarse a trabajar. <http://www.ecpat-esp.org/esci/consecuencias.htm>

10 <http://www.ecpat-esp.org/esci/consecuencias.htm>

## Programas específicos derivados de la política

Los Programas Sociales destinados a reducir el Trabajo Infantil comparten un sustrato definido por las orientaciones técnicas de la política social. Se exponen, a continuación, los componentes centrales, indicados por la política. En primer lugar, aquellos destinados a combatir el Trabajo infantil en sus peores formas y, luego, ESCI (SENAME, 2006).

### *A) peores formas de trabajo infantil*

El objetivo general de la política social destinada a enfrentar las PFTI, corresponde a: “Contribuir a promover los derechos del niño, niña y adolescente trabajador y prevenir sus derechos vulnerados por la explotación, mediante procesos de interrupción y reparación, y el fortalecimiento de los recursos personales y grupales, del ámbito familiar y socio-comunitario.

De este objetivo se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Promover los derechos y potenciar los recursos personales y grupales en niños, niñas y adolescentes trabajadores.
- Movilizar los recursos socio-comunitarios y de la red intersectorial tendiente a mejorar las condiciones de bienestar y la promoción de los derechos del niño, niña y adolescente trabajador.
- Interrumpir la situación de explotación laboral y lograr el compromiso y fortalecimiento de la familia o vínculo significativo como recurso protector del niño, niña y adolescente trabajador.
- Contribuir a la resignificación de las experiencias traumáticas vividas y facilitar procesos de reparación en el niño, niña y adolescente trabajador

## Componentes centrales de la intervención

Los enfoques que propone la política para intervenir en la reducción del trabajo infantil son básicamente dos:

- Enfoque promocional reparatorio: con un énfasis en la resignificación de las experiencias vividas.
- Enfoque de trabajo grupal: donde el grupo se constituye en un referente fundamental para la vida de calle y para hacer frente a condiciones de trabajo deplorable, se considera importante relevarlo para facilitar procesos reparatorios.

### *B) Explotación sexual comercial infantil*

Respecto a la explotación sexual comercial infantil, la política plantea como objetivo general: “Apoyar procesos de reparación de la grave vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial y sus procesos de integración familiar y social a través de la ejecución de programas de intervención integrales, de modalidad interdisciplinaria”.

Mientras que los objetivos específicos corresponden a:

- Interrumpir las prácticas de explotación sexual comercial infantil y adolescente, mediante la activación de mecanismos judiciales, orientados a resolver la situación legal del niño/a o adolescente, controlar jurídicamente su situación y facilitar el acceso a la red de Justicia.
- Contribuir a la reparación del daño presente en el niño, niña y adolescente, desde el ámbito psicológico, social y legal apoyando la elaboración de la/s experiencia/s traumática/s.
- Fortalecer recursos protectores, psicológicos y sociales, de las familias y/o adultos significativos.

- Establecer y facilitar el acceso a redes institucionales y socio-comunitarias, desarrollando estrategias de coordinación pertinentes y permanentes para favorecer los procesos de reparación e integración social de niños, niñas y adolescentes explotados/as.
- Asegurar la inserción social de niños, niñas y adolescentes, incluyendo su inserción en la educación formal, la inserción ocupacional en los casos que se requiera y la atención de salud.

### Componentes centrales de la intervención

Los enfoques que propone la política para intervenir en la reducción de ESCI son:

- Enfoque Integral: considerar a las víctimas de ESCI en la totalidad de su persona, respetando su condición de sujetos que requieren contar con una protección especial.
- Enfoque Multidisciplinario: debido a la multicausalidad del problema.
- Enfoque de Reparación e Integración Social: ya que los daños que experimentan las víctimas de explotación sexual comercial alcanzan distintas esferas de su comportamiento, a nivel afectivo, a nivel cognitivo, a nivel corporal e interpersonal y ha implicado la vulneración de distintos derechos. Se buscará la interrupción de la violencia en la que se encuentra el niño, niña o adolescente y la resignificación de la(s) experiencia(s) de manera de superar los atropellos a sus derechos vividos como explotaciones.

En general, la política chilena de reducción del trabajo infantil en sus peores formas apunta básicamente a su interrupción o reducción en la medida que condiciona la estabilidad escolar y, en los casos de explotación sexual comercial infantil, incuestionablemente peores formas, apunta a su

interrupción total, ya que lo define como una de las formas de trabajo infantil más vulneradoras de los derechos de los niños/as.

### ARGENTINA

La presencia pública en medios de prensa e investigaciones difundidas.

En la ciudad de Córdoba, el trabajo infantil fue tema central en la Sección Sociedad de su principal diario, el día 16 de agosto del 2005 por última vez. La nota se basa en datos del libro *Infancia: varios mundos. Acerca de la Inequidad en la infancia argentina*<sup>11</sup> y trata sobre las diversas problemáticas que afectan a la infancia argentina y que son abordadas en el libro: habitat, alimentación, juego, educación, trabajo, desamparo.

La nota periodística rescata del capítulo del libro dedicado a este tema<sup>12</sup> datos cuantitativos producidos por la CONAETI (Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil), por un lado, y, por otro, conceptos tales como el ocultamiento “que entre otras cosas impide saber a ciencia cierta cuántos niños aportan dinero al hogar”; los de “vulnerabilidad, precariedad y clandestinidad” como lo que caracteriza las condiciones laborales de los niños/as” y la explicación del problema en el marco de la desigualdad social imperante en tanto “el trabajo infantil no es un fenómeno coyuntural. La prolongada exclusión de los ámbitos laborales que sufren los adultos va generando cada vez más exclusión social”.

En el texto y capítulo mencionado, las autoras realizan un recorrido histórico de la bibliografía y legislación existente en Argentina sobre el tema trabajo infanto juvenil, lo que les permite reconstruir concepciones que subyacen en las visiones y

11 Dirigido por Alicia Entel y publicado por la Fundación Walter Benjamín, UNICEF y la Fundación Arcor en julio del 2005

12 Escrito por Mariela Macri, Myriam Ford, Carolina Berlimer y María José Molteni. Investigación “Trabajo Infanto-juvenil, su aproximación conceptual y sociocultural”.

acciones sobre el tema. Se marcan cuatro momentos: el trabajo infantil-adolescente en el marco de la cuestión social, las políticas de mediados del siglo XX; la situación en la última dictadura y finalmente desde el retorno a la democracia.

Respecto al último momento, señalan la convivencia en los años 90 de “dos posiciones de naturaleza teórica e ideológica diferente que han contribuido a colocar el tema del trabajo infanto-adolescente en un lugar relevante de la agenda política para la infancia: “la “posición abolicionista” y la posición “protección/defensa”, que las mismas autoras se ocupan de definir”<sup>13</sup>.

Las autoras no toman postura explícita sobre estas posiciones teóricas, pero en sus reflexiones finales señalan algunas de las características predominantes de la realidad del trabajo infantil, asociando las condiciones laborales de los niños/as a los conceptos de “vulnerabilidad, precariedad, y clandestinidad”. También resaltan como un problema la naturalización del mismo, en el imaginario cultural de las familias y el encubrimiento que significa “la calle” como ámbito laboral de los niños/as, haciendo invisible la magnitud de su aporte económico a la economía familiar. Finalmente, otro elemento central que marcan es su explicación en el marco de

la exclusión de los adultos de los ámbitos laborales, la desigual distribución de ingresos, de la riqueza, la salud y la educación y la inexistencia de una política de Estado que garantice una distribución más equitativa.

Ante esta caracterización del problema, las líneas de acción propuestas expresan la postura de la “erradicación”, al hablar de la necesidad de “una política de estado que embista contra este funcionamiento cínico del fenómeno, lo desenmascare y lo desnaturalice” y la necesidad impostergable de “repensar el fortalecimiento de la posición de los adultos”.

Ante esta forma de presentar el tema, surge una serie de interrogantes tales como: cuando se hace referencia a una “política de estado que embista contra el funcionamiento cínico del sistema”, se refiere a: ¿atacar la exclusión de los adultos de los ámbitos laborales y la desigual distribución del ingreso?; o a ¿desnaturalizar en las familias de los sectores pobres el sentido desde el cual los niños/as son reconocidos como trabajadores?, o a ¿reconocer que la calle en ciertas condiciones se transforma en un ámbito peligroso para los niños/as?, ¿las familias no reconocen o no toman precauciones frente a situaciones de peligro en las que pueden verse sometidos sus hijos?, o cuando permiten o promueven que sus hijos trabajen, ¿que significado le asignan al mismo?, etcétera. Y así podríamos seguir presentando diversas interrogantes que indican que es necesario profundizar aún más para explicar y comprender la existencia concreta, real y palpable de la realidad del trabajo infantil.

## La política de infancia

La Argentina es un país participante del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil OIT/IPEC desde 1996. Conformó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en mayo de 1997 y la formalizó en agosto del 2000 por el decreto N° 719, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

13 Explican que la concepción abolicionista reserva el término trabajo infantil para los niños/as hasta los 12 años y considera que “cualquier trabajo infantil es fuente de peligro y la única manera de evitar el riesgo consiste en eliminarlo; con lo cual la meta última de toda acción debería ser la abolición del trabajo infantil (...). Según esta postura la universalización de la educación básica es el único instrumento que asegura (...) igualdad, en un doble sentido. Como requisito mínimo –aunque obviamente no garantiza– de posible ingreso al mercado de trabajo, y como “lugar” más idóneo de construcción de la bases de la ciudadanía de la infancia” (cita a García Méndez y Aradsen, 1997:43. Definen a la posición “protección/ defensa” como aquella que entiende al trabajo infantil como “cualquier actividad de un menor de edad que (...) contribuye a la satisfacción de las necesidades materiales básicas, estas últimas relacionadas con el desarrollo físico-biológico y con los indispensables procesos de socialización, en un contexto no sólo individual sino familiar”. Según esta postura, el trabajo bajo una apropiada protección y supervisión es un vehículo esencial de socialización, formación y autoestima y la participación económica de los niños sería beneficiosa en la medida en que sea compatible con un desarrollo saludable.

La CONAETI está integrada por instituciones del ámbito estatal (Ministerios de Trabajo, de Educación, de Salud, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Economía, del Interior, de Justicia, de Culto y Cultura; Dirección Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de Estadística, Consejo Federal de Trabajo, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) y del ámbito societal (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores; Confederación General del Trabajo, Central de Trabajadores Argentinos, Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Conferencia Episcopal Argentina, Caritas-Argentina); y tiene a OIT/IPEC y a Unicef como organismos asesores.

Entre sus principales actividades, se desatacan la recopilación y análisis de la normativa que regula el trabajo infantil en Argentina y de las estadísticas sobre el mismo; además de la realización de convenios y acuerdos institucionales con gobiernos y organizaciones en torno a acciones que prevengan y erradiquen el trabajo infantil, a través de dos estrategias complementarias: la inclusión en el sistema educativo de los niños/as y el fortalecimiento económico-laboral de las familias.

Los informes realizados por la CONAETI expresan logros en sus objetivos y estrategias, a modo de experiencias puntuales y de una ampliación de actores participantes en la misma. Pero se está muy lejos de poder hablar de una política clara en sus definiciones y en sus acciones, con relación al tema del trabajo infantil. Esta misma realidad se expresa en las dificultades para construir un registro estadístico a nivel nacional.

La última medición nacional y primera específica sobre el tema, es la encuesta emprendida por el Ministerio de Trabajo y desarrollada en forma conjunta con el INDEC en el marco del Programa “Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil” denominada “Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes” (EANNA) que se acordó entre el Gobierno Argentino y el Programa Inter-

nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT fue realizada en el último cuatrimestre del 2004.

## **Las políticas para reducir los efectos negativos del trabajo infantil**

Dar cuenta del marco institucional y jurídico de esta a la Secretaría de Protección Integral del Niño y Adolescente, es “recrear” las condiciones, cambios y conflictos, en el marco de la Reforma del Estado, pero también y con un mismo nivel de significación de “disputas” “posicionamientos” y “hegemonías” al interior del partido gobernante y de las relaciones de éste a nivel nacional.

La ley N° 9053 –de Protección Judicial del Niño y el Adolescente–, actualmente en vigencia, se puede considerar un avance en relación a la anterior –Ley 4873– en tanto limita la discrecionalidad del juez, estableciendo procedimientos y plazos, pero, en otros sentidos, quedan abiertas instancias para la arbitrariedad. Al no brindarse los canales necesarios para el ejercicio pleno de los derechos que plantea el texto de la ley, debido al colapso judicial y a la inexistente coordinación con los demás ámbitos institucionales encargados de la problemática, se puede decir que estos avances son aparentes.

Pretendiendo identificar acciones vinculadas a la realidad de niños/as trabajadores se realizó un recorrido sobre la información disponible en la página oficial del gobierno de la provincia de Córdoba en Internet. Al inicio de la misma, en su presentación, la Secretaría expresa: “El Gobierno de la Provincia de Córdoba a través de su órgano Legislativo creó la Secretaría de Protección Integral del Niño y el Adolescente regida bajo la Ley N° 9060/02 y modificada por la ley N° 9117/03, la cual regula las funciones de la Secretaría y permite, por primera vez, llevar a cabo la ejecución efectiva de políticas de Estado vinculadas a la asistencia, prevención y promoción de los derechos de Niños y Adolescentes afines con los conceptos establecidos por la Convención de los Derechos del niño, introducidos

en la Constitución Provincial en la última reforma. Desde la Secretaría de Protección Integral del Niño y el Adolescente, se llevó a cabo una vasta reingeniería en programas y planes sociales tendientes a fomentar la cultura del trabajo como base y fundamento de toda sociedad organizada”<sup>14</sup>.

Dentro de los programas cuyos destinatarios son niños/as y adolescentes judicializados, se menciona al Programa Protección Joven (ex Policía Juvenil del CPPM) que, además de cumplimentar medidas tutelares como constataciones, retiro de hogar, internaciones, contempla la posibilidad que los propios niños y adolescentes, puedan solicitar amparo. No obstante, el objetivo de este programa refiere exclusivamente a la población de niños/as y adolescentes en situación de calle. Así lo expresa: “Tiene como objetivo acompañar a los niños y jóvenes en situación de calle, tratando de modificar hábitos, costumbres, modalidades, brindándoles otras oportunidades desde distintos Programas de esta Secretaría, como así también, contener a las familias de los mismos, posibilitándoles la escolarización en la educación formal y la capacitación productiva”.

Dentro de los Programas Generales, menciona el Programa “Abriendo Puertas” que, si bien no explicita objetivos ni actividades del mismo, se trata de una reedición de los Programas de Capacitación Laboral, que, desde los años 90, se venía implementando en la Provincia de Córdoba: Talleres de Capacitación Laboral “Eva Perón” y Programa Crecer, los que fueron cerrados con el cambio de gobierno en la provincia, en el año 2000. Con la salvedad que el Programa Abriendo Puertas, con financiamiento nacional, se focaliza en una población de 500 beneficiarios para la capacitación de oficios laborales.

<sup>14</sup> El subrayado es nuestro, en tanto nos interesa remarcar que si bien se habla de la “vasta reingeniería en programas y planes sociales...”, y la “ejecución efectiva de políticas de Estado vinculadas a la asistencia, prevención y promoción...” Los programas citados en la página son una reedición de los “viejos programas del CPPM”, con nuevos ropajes, considerando la caracterización ya explicitada con respecto a las políticas de infancia en la provincia de Córdoba.

Si bien la población beneficiaria son adolescentes entre 15 y 19 años, interesa “visibilizar” la perspectiva de la selección de esta población a ser incluida en las actividades de capacitación<sup>15</sup>: Esta es definida como de “sectores carecientes”; “en situación de trabajo callejero o excluidos de las posibilidades de desarrollo positivo, tienen en la ciudad de Córdoba un espacio para construir esperanza y quitarse algún día el yugo del infortunio”.

Los funcionarios responsables describen de la siguiente forma a los usuarios de los programas: “En general, los jóvenes provienen de familias desorganizadas, muchos tienen antecedentes de consumo de sustancias tóxicas, hay varios padres y madres precoces y prácticamente todos tienen experiencia en trabajos callejeros o deambulan desde edades tempranas. Hay casos también de alumnos involucrados en conflictos penales y muy pocos demuestran tener normativas de convivencia social incorporadas”.

En los distintos Programas de la Secretaría de Protección Integral del Niño y Adolescente no se explicita la temática del trabajo infantil como problemática que requiere del desarrollo de programas asistenciales, promocionales y preventivos, como se desprende de las funciones de dichas Secretaría. No obstante, hay que llamar la atención sobre los discursos dominantes (“niños en situación de calle”; “con procedencia de familias desorganizadas”, “niños en situación de riesgos”, etc.) donde las respuestas estatales siguen “atadas a las trampas de la asistencia/judicialización” a base de concepciones negativas de la infancia pobre que se basa en la tríada riesgo-incapacidad-peligrosidad.

### **Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de Derechos del Niño y del Adolescente**

Recientemente aprobada –septiembre de 2005– y reglamentada en el mes de Abril del corriente

<sup>15</sup> Informe de Investigación: Adolescentes “en riesgo social” y su relación con las políticas sociales

año, constituye un cambio legislativo central que aborda la problemática social de la Infancia desde una perspectiva de derechos. Los cambios centrales se verifican en la definición del niño/a y adolescente como sujeto de derecho, participando activamente en todos los problemas que lo involucran, estableciendo responsabilidades familiares, comunitarias y sociales para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y definiendo como principal garante al Estado. Define que es éste quien deberá formular las Políticas Sociales Integrales para asegurar el pleno ejercicio de los Derechos establecidos.

La Ley 26061 incorpora la temática del trabajo como Derecho, en su artículo 25: “Los Organismos del Estado deben garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar, con las restricciones que impone la legislación vigente y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil, debiendo ejercer la inspección del trabajo contra la explotación laboral de las niñas, niños y adolescentes”. Explicita que “este derecho podrá limitarse solamente cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes y que los Organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten su proceso evolutivo.”<sup>16</sup>

Tal como se enuncia en el presente artículo, se observa que el Derecho al Trabajo se garantiza

16 La información que se consigna es la que se obtiene de la difusión del programa en diarios locales (La voz del interior, 23/06/02: Sección Oasis: Un lugar donde se abren puertas para salir de los riesgos de la calle), en página Internet (versión html del archivo: <http://web2.cba.gov.ar/web/News.nsf>) Área Agencia Córdoba Solidaria, 27/12/02, “400 chicos en situación de calle recibieron los certificados del Programa Abriendo Puertas. Y en Dirección de Prensa: Gacetilla de Prensa, 05/09/03: “El presidente del Comité para la defensa de la salud, la ética y los derechos humanos visitó el Programa “Abriendo Puertas”.

sólo para los adolescentes, reconociendo todas las limitaciones que imponen los Convenios Internacionales vigentes, explicitándose en la reglamentación del mencionado artículo: “las prescripciones contenidas en el artículo que se reglamenta deben interpretarse como complementarias de las contenidas en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y sus modificaciones, como así también con las que integran los Convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).”<sup>17</sup>

Realizando una revisión completa sobre la Ley 26061, se observa que, en su artículo 9ª Derecho a la Dignidad e Integridad Personal, reitera la obligatoriedad de protección contra cualquier forma de explotación económica, que puede ser interpretada como las peores formas de trabajo infantil que surgen de los Convenios 138 y 182 de OIT.

Con relación al Derecho a la Salud, menciona en el artículo 14 algunas cuestiones generales en las que se garantiza el acceso a Programas de Prevención y Protección de la Salud, sin especificar sobre atención de los/as adolescentes trabajadores.

En cuanto al Derecho a la Educación, en uno de sus párrafos el Artículo 15 señala “Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente”, cuya reglamentación explicita Artículo 15: “Los organismos estatales promoverán acciones para suscitar la reinserción escolar de los niños, niñas y adolescentes que por distintas causas hayan dejado de concurrir a la escuela”, observando que, si bien se reconoce el derecho al trabajo de los adolescentes, no aparece en forma explícita en la legislación, una vinculación entre este derecho y los derechos de promoción y protección de su salud, como así también alguna forma específica que permita el ejercicio del derecho a la educación, respetando su condición de trabajador.

Se observa que la Ley 26.061 sí incorpora en su artículo 17 la Prohibición de Discriminar por estado

17 Ley 26.061.

de Embarazo, Maternidad y Paternidad, obligatoriedad de las instituciones públicas y educativas de garantizar las condiciones necesarias para que las jóvenes embarazadas puedan finalizar sus estudios. También establece en su artículo 18: Protección de Maternidad y Paternidad, medidas tendientes a garantizar las condiciones adecuadas para el transcurso del embarazo, parto y lactancia.

Los artículos precedentes nos permiten decir que, si bien existe un reconocimiento del Derecho al Trabajo del Adolescente, el cuerpo legal no incorpora el Derecho a la Salud, como así también al Derecho a la Educación.

Con relación al Derecho de Libre Asociación, se reconoce la posibilidad de iniciar un proceso tendiente a la conformación de organizaciones representativas de aquellos grupos de adolescentes trabajadores que puedan reclamar las adecuaciones de las instituciones públicas educativas y sanitarias, en función de alcanzar los objetivos propuestos por la presente ley. En el artículo 23, referido al Derecho a la libre asociación, se reconoce que “las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos,

religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole, siempre que sean de carácter lícito y de conformidad a la legislación vigente”.

Pasando a analizar las Medidas de Protección Integral, el artículo 35, referido a la aplicación de las medidas, dice: “Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares”.

El apoyo y fortalecimiento del grupo familiar aparecen en la Ley 26.061 como eje central en la mayoría de las Medidas de Protección ante situaciones de vulneración de derechos, proponiendo, en su artículo Artículo 37, una serie de Medidas de protección: “Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

a)	Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar;
b)	Solicitud de becas de estudio o para jardines maternas o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar;
c)	Asistencia integral a la embarazada;
d)	Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar;
e)	Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa;
f)	Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes;
g)	Asistencia económica.
	La presente enunciación no es taxativa”.

Por lo expuesto, se observa que la Ley 26.061 representa un avance histórico en lo relativo a la superación de la lógica del Paradigma de la Situación Irregular, plasmado en la derogada Ley 10903 de Patronato, estableciendo las condiciones legales para el respeto y promoción de los Derechos de los niños/as y adolescentes, delegando la responsabilidad de garantizarlos al Estado y comprometiendo, asimismo, a todos los actores sociales en el Principio de Corresponsabilidad.

Con relación al tema del Trabajo Infantil, especialmente de la franja de 5 a 13 años, no existe reconocimiento del mismo como derecho. Por el contrario, se hace referencia a él como una actividad que podría interpretarse como vulneración de otros derechos reconocidos. Asimismo, el reconocimiento al Derecho del Trabajo del Adolescente aparece con las limitaciones de los Convenios legales nacionales e internacionales, sin observar que exista adecuación de sistemas educativos o de salud, para compatibilizar el ejercicio integral de los mismos.

A pesar de estos avances, queda pendiente la adecuación de la legislación provincial a lo que establece la ley nacional 26.061, cuestión que se encuentra en proceso de elaboración y que será de vital importancia a la hora de diseñar las Políticas Sociales dirigidas a todos/as los niños/as, como así también de abordar los dos problemas centrales: la desjudicialización y desinstitucionalización. Esta tarea aún pendiente interpela no sólo a las instituciones públicas, sino a la sociedad en su conjunto. La Ley Nacional abre un abanico de posibilidades para avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, en el reconocimiento de la participación protagónica de niños/as y adolescentes en estos procesos y en el reclamo por políticas sociales integrales y universales.

## **Análisis de los discursos y sus contextos**

Tanto en Chile como en Argentina, se evidencia un cambio sustantivo en la lógica de los enfoques que

sostienen la política de infancia y, dentro de ella, las orientaciones de los programas para enfrentar el Trabajo Infantil. Sin embargo, el tránsito de este proceso no ha estado libre de los resabios del enfoque de la irregularidad social.

En el caso Argentino, los actores políticos del Ministerio de la Solidaridad dan cuenta de que algunos de los programas se identificaban con la anterior gestión, “eran programas excesivamente costosos” y que, como en el caso del Programa Crecer, el Equipo Técnico era visualizado con “poder de movilización de estos sectores poblacionales”. De allí que haya sido necesario cambiar los programas dentro de la nueva lógica instalada por la actual administración, a través de la expansión de las transformaciones ocurridas a nivel estatal, iniciadas por la administración del Dr. Angeloz y desarrolladas por la administración de Mestre. La nueva administración justicialista creó, en Marzo de 2000, el Programa Sol, que atiende dos áreas: becas de estudio, a nivel secundario y universitario, y se “terciarizó” el área de capacitación laboral, con un cupo para 500 jóvenes. Quedando excluido un sector importante de la población beneficiaria, tanto en relación con la capacitación como con la cobertura de las becas escolares, donde no sólo se excluye en relación al número, sino que en cuanto al tipo de beneficiario, no se incluye el nivel primario, y se agrega el nivel universitario y también como criterio de elegibilidad, se tuvo en cuenta los promedios obtenidos en la escuela.

Durante el año 2000, se presentaron proyectos a organismos internacionales, para recibir asistencia técnica y financiera, en el marco de programas sociales provinciales” (Informe op. Cit. Año: 2000).

En la lógica de los funcionarios responsables, se construyen aún discursos acerca de esta población, caracterizándola desde la “peligrosidad”, esto es, los procesos de victimización/criminalización. También se percibe “el contrato de obediencia-reciprocidad moral” esperado por los beneficiarios, en palabras del Presidente de la Agencia Córdoba Solidaria, en oportunidad de la entrega de Certifi-

cados: “Hemos dado recién el primer paso –continuó el Titular de la Agencia Solidaria– Ustedes cumplieron con su parte de no permanecer en la calle, de asistir a las clases y tratar de aprender todo lo que podían en esta primera etapa. Nosotros hemos tratado de cumplir con el nuestro y el lunes, a partir de las 9 de la mañana, cobrarán por adelantado el mes de diciembre. En primer lugar, quiero aclarar que según se nos informó desde el Consejo Nacional del Menor, estos proyectos se pagan a mes vencido y ante una gestión realizada por funcionarios de esta Agencia, conseguimos los fondos para que se pudiera pagar por adelantado y les pido que renovemos el compromiso de mantenernos lejos de las calles y de sus vicios, y nosotros nos comprometemos para que a ustedes nos les falten los recursos durante el mes de enero. En febrero retomaremos las actividades, con la beca y la capacitación”.

En el caso Chileno, también se evidencia un tránsito árido desde una lógica represiva-protectora a una lógica de derechos. En Chile, es usualmente proclamada la necesidad de entender y considerar los mecanismos culturales a través de los cuales las ideas globales son recibidas y adaptadas a los contextos locales (Pilotti, 2000: 4), especialmente cuando en el país se suscriben pactos internacionales. Estos mecanismos deben considerar cualitativos cambios en las percepciones legales y sociales sobre infancia. Los cambios en este punto no pueden fallar en considerar los valores, sensibilidades, puntos de resistencia que se generan en la sociedad frente a nuevas conceptualizaciones sobre la infancia.

El discurso de la política de infancia instaurada en Chile en los últimos años, si bien se enmarca en los principios centrales de la perspectiva de derecho, no logra plasmar en el diseño específico de sus programas las características propias de los contextos donde cada fenómeno se desarrolla. En el caso del Trabajo Infantil, los programas tienden a buscar la interrupción de la actividad como resultado central, sin poner especial atención al significado que el trabajo tiene para el niño/o y su familia, esto explica que los programas tampoco

incorporen en sus componentes una alternativa de reconversión laboral para las familias afectadas por este fenómeno, sugiriéndose que, en la explicación oficial del fenómeno, el trabajo infantil podría ser una opción de las familias, por sobre una única alternativa para la sobrevivencia.

En el caso de los Programas derivados de la Política para erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), el discurso oficial no establece relaciones vinculantes entre este fenómeno y el impacto del neoliberalismo que irrumpe a través de los medios, elevando el consumo como fin último y la industria del sexo como canal para alcanzar tal finalidad. De este modo, se focaliza la comprensión de la problemática como la consecuencia de familias inadecuadas.

En tal sentido, el avance del nuevo paradigma es, escasamente, concientizar la situación de víctima de los niños/as afectados por ESCI. Esto se evidencia, aún más, cuando, existiendo información sobre los clientes, no existe un programa que contemple intervenciones dirigidas a reducir la acción de los victimarios, tanto los proxenetes como los “clientes”. El discurso de la política es ciego a estos actores, desdibujando el rol de la política social en este ámbito.

## **De la política a los programas sociales de intervención directa**

El diseño y ejecución de programas sociales que aborden específicamente la problemática del trabajo infantil se encuentra en etapas de desarrollo diferente en cada país, ya que en Argentina existen algunas iniciativas emergentes que tratan de configurar respuestas frente a este fenómeno, pero que no parecen enmarcarse en propuestas oficiales que asignen presupuesto específico y exclusivo para enfrentarlo. En el caso chileno, se han desarrollado orientaciones técnicas específicas para el diseño de programas que reduzcan el trabajo infantil, y aquellas expresiones de sus peores formas. Debido a esta diferencia, el análisis en cada país se desarrollará

en niveles de especificidad diferenciados, ya que la existencia de programas que atienden exclusivamente la problemática del Trabajo Infantil permite un análisis más detallado de los componentes de los programas y, ante la inexistencia de este tipo de programas o su carácter emergente, el tipo de análisis se realiza desde una perspectiva más macro, más próxima al análisis de política pública.

## Chile

La política para abordar el Trabajo Infantil en Chile establece áreas centrales de intervención dirigidas a niños, niñas y a adolescentes, así como a las familias, las comunidades y las instituciones. Para

estudiar cómo estos componentes se implementan en la realidad a través de programas sociales en Instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores, se describen a continuación programas que organismos internacionales como UNICEF y OIT identifican como buenas prácticas en Santiago de Chile. De este modo, se explorará cómo estos programas se articulan y/o tensionan con los contextos descritos en capítulos anteriores de esta investigación.

Para el análisis, se separaron aquellos programas diseñados para abordar el Trabajo infantil de aquellos específicamente establecidos para reducir la Explotación Sexual Comercial Infantil.

### Programas de reducción del Trabajo Infantil

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	PROGRAMA DE NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE CALLE, HOGAR DE CRISTO	PROGRAMA PRONIÑO, CODENI
SALUD	Derivaciones a servicios médicos detectados como necesarios	Derivaciones a servicios médicos detectados como necesarios
FAMILIA	Eje de la intervención, se trata de modificar las conductas al interior de las familias, especialmente con las madres, para así transformar el contexto de los NNA, convirtiéndolo en uno más afectivo, menos violento y que resigne el valor de la educación, vs. El del trabajo infantil.	Es uno de los componentes del programa, pero se ofrece selectivamente, ya que no todas las familias tienen acceso a participar en talleres de madres o padres. La participación de una familia en éstos está mediada por el diagnóstico de la dupla psico-social del Centro donde se implemente este programa.
EDUCACION	Componente central de intervención, con el objeto de asegurar permanencia y disminuir factores expulsivos al interior del sistema escolar. Se han gestionado fondos para re-escolarización, que ha beneficiado a los NNA de este programa, para apoyar su rendimiento escolar, partiendo con competencias básicas pre-escolares. Se observan habilidades matemáticas en estos grupos. El objetivo central en este componente es la retención escolar y asegurar la conciencia de la educación como un derecho, sensibilizando tanto a los participantes del programa como a las comunidades escolares.	Componente central de intervención, con el objeto de asegurar permanencia y disminuir factores expulsivos al interior del sistema escolar. El objetivo central en este componente es la retención escolar y asegurar la conciencia de la educación como un derecho, sensibilizando tanto a los participantes del programa como a las comunidades escolares.

CAPACITACION LABORAL	No existe oferta en esta línea. Existen algunas experiencias aisladas de capacitación en un oficio, con el apoyo de otras fundaciones.	Se ofrece un número reducido de becas para algunos participantes del programa que les financia estudios de educación superior y ofrece, además, el acompañamiento de un tutor/ voluntario en este proceso.
APOYO LEGAL	Cuando se requiere algún tipo de servicio de este tipo, se deriva.	Cuando se requiere algún tipo de servicio de este tipo, se deriva.
APOYO MATERIAL	Componente relevante en el área de equipamiento escolar, se entrega el complemento necesario a las familias, para que los niños puedan contar con útiles y uniforme escolar.	El programa contempla, como componente estable, la entrega de una beca escolar para cada uno de los participantes en el programa que debe destinarse a gastos escolares: útiles, uniformes, matrículas, movilización, etc.

## Las innovaciones de los programas

### El eje en la educación

Ambos programas establecen un eje prioritario consistente en favorecer la retención escolar y la estrategia que se ha privilegiado es la mediación escolar. Se evidencia con esto, que, cuando se aborda el Trabajo Infantil, en sus peores formas, diferenciándolo de aquellas incuestionables peores formas, uno de sus efectos, que se trata de contra-restar más fuertemente, es su impacto en la escolarización de los NNA

### Centralidad del contexto versus el NNA como “objeto clínico”

El programa Niños y Niñas en Situación de Calle del Hogar de Cristo ha realizado un esfuerzo significativo por descentrar la intervención de un carácter terapéutico y concentrarla en el *contexto* que determina que los NNA del programa sean niños trabajadores. Esto se refiere a:

- Focalizar esfuerzos en procesos de cambio personal y familiar de las madres y/o adultos significativos, modificando patrones de relación violentos, sobre-valoraciones del trabajo infantil, y sub-valoraciones de los procesos de escolarización de sus hijos. Este cambio ha generado no sólo una resignificación de la relación familiar, sino también una dignificación

de las madres y/o adultos significativos, al reconocer en ellas mismas historias comunes de explotación y violencia.

- Énfasis en la mediación escolar, como estrategia de transformación del sistema escolar. Se trata de sensibilizar a los actores escolares con la temática del trabajo infantil, empoderar a los sujetos de atención con su derecho a la educación, y generar un ambiente más acogedor para estos NNA en el contexto educacional. Los logros de estos esfuerzos se materializan en que de los 106 NNA involucrados en el programa, el 90% de sus escuelas fue contactada para realizar la mediación, y 93% de ellos, permanece en el sistema escolar.
- Incipiente experiencia en el mejoramiento del rendimiento escolar a través del proyecto intersectorial (SENAME - MINEDUC) de re-escolarización, a través del cual se invierte en reforzar con especialistas habilidades cognitivas básicas.

### Co-financiamiento de los Programas

El Programa ProNiño ha innovado sustantivamente la combinación de recursos fiscales y privados en su implementación. Diversos estudios han establecido las bondades de instalar sinergias, “atrayendo fuentes de financiamiento mediante la idea del Consorcio con agentes heterogéneos, organismos

de la sociedad civil y medios tanto públicos como privados” (Caselet, 2006). La autora considera que la mejor forma de perpetuar los resultados de diversos programas es que los sistemas públicos consideren estas estrategias de financiamiento, lo que contribuye a su vez a generar innovaciones en los contextos institucionales y de políticas para la solución de problemas. En este Programa en particular, la estrategia de financiamiento compartido comprende la utilización de recursos de infraestructura y algunos servicios sociales financiados por el Estado, para la implementación de un programa distinto al estatal, financiado por privados. El financiamiento privado implica fondos directos proporcionados por Movistar y el aporte de voluntarios con donaciones regulares.

### **Inclusión del Voluntariado**

El Programa ProNiño ha incorporado, en su oferta, el apoyo de voluntarios de la empresa Movistar, quienes entregan parte de su tiempo para el desarrollo de actividades recreativas con los NNA del Programa. La forma de inclusión es interesante, ya que supera la sola entrega de recursos financieros y compromete a los voluntarios en la entrega de tiempo personal para compartir con los niños/as. Se suma a ello, el impacto indirecto de ampliar el mundo social al que cotidianamente estos niños/as tienen acceso. Además, el Programa ha instalado otros ámbitos de apoyo, aparte del recreativo, generando relaciones tipo “mentor” entre los NNA beneficiados con becas de estudios superiores y voluntarios que acompañan el proceso de acercamiento al mundo de la educación superior.

### **Análisis de los Programas para reducir Trabajo infantil**

#### **Límites del Eje en la Educación**

La intervención que ambos Programas realizan en el ámbito de la Educación requiere considerar en los siguientes aspectos:

- El trabajo Infantil tiende a ser vinculado como causa de deserción, ausentismo, retraso o mal rendimiento. Por otro lado, la escuela tiende a ser expulsora más que integradora de los niños y niñas trabajadores. Los efectos que el Trabajo Infantil produce sobre el rendimiento escolar, reduciéndolo, ha sido ampliamente reconocido como uno de sus efectos más dañinos, lo que se refleja en los diversos proyectos existentes a nivel mundial diseñados específicamente para reducir este efecto (Gunnarsson et al., 2006).

Las razones para poner atención en la educación, según los autores señalados, se refieren a que, en primer lugar, ésta es vista como pieza fundamental para mejorar la calidad de vida en países en desarrollo, a través de la erradicación de la pobreza en la vida de las personas y el mejoramiento de los recursos humanos disponibles para el desarrollo económico de los países. En segundo lugar, el impacto del Trabajo Infantil sobre la educación ha sido cuantificado a través de encuestas que miden al menos sus efectos en la matrícula escolar y la asistencia.

Los programas estudiados en esta investigación ponen un énfasis sustantivo en reducir el impacto del Trabajo Infantil en la educación de los niños/as que se benefician de sus acciones, por ello, centraremos el análisis conceptual que sigue en discutir los hallazgos específicos que se han realizado en torno al impacto del Trabajo Infantil en la educación.

- Uno de los aportes novedosos planteados por Gunnarsson (2006) es que la asistencia y retención escolar, como indicadores de medición del éxito escolar, no son necesariamente criterios exactos para estimar el impacto del Trabajo Infantil: se puede sobrestimar el impacto si no considera el aprendizaje informal (a través del trabajo o experiencias cotidianas) o la mala calidad de las escuelas. Se puede subestimar si no considera que los niños podrían auto-percibirse menos capaces de aprender porque están excesivamente cansados, o no tienen tiempo para completar sus tareas. Por lo tanto, lo que los autores enfáticamente sugieren es medir

los efectos del Trabajo Infantil en lo que los niños son efectivamente capaces de hacer, en lugar de medir solamente el tiempo que pasan en la escuela (Gunnarson 2006:33) identifica dos áreas del conocimiento fundamentales de promover: operaciones matemáticas y lenguaje. La evidencia sugiere que estas habilidades cognitivas, más que los años de escolaridad, son los determinantes fundamentales en definir los futuros salarios de adultos en los países en desarrollo (Glewwe, 1996; Moll 1998)

- De allí que, en estos programas, sea fundamental resolver la tensión entre retención y rendimiento escolar: hasta la fecha ambos programas realizan una tarea centrada en la permanencia de los NNA en el sistema escolar, las razones de esto se vinculan al financiamiento, escasamente se cubre el equipo profesional para que articule escuela y familia, por lo que difícilmente se podría pensar en invertir recursos que puedan impactar el rendimiento. Lo grave de esta situación es que, como se estableció anteriormente, retención y asistencia no son indicadores que aseguren un cambio de largo plazo en la vida de esta población. Mientras no se asegure la adquisición de competencias básicas de lecto-escritura y matemáticas, se perpetúa la pobreza, y en esa medida una de las causas más significativas del Trabajo Infantil.
- Los Programas atienden rangos de edades diversos y dispersos, no obstante los estudios en el área sugieren focalizar en 3° y 4° año básico, dado que se ha comprobado que es, en estas etapas, donde se asegura el éxito en el dominio de habilidades básicas en operaciones matemáticas y competencias en lecto-escritura. Habría que realizar un esfuerzo por concentrar el apoyo escolar en estos rangos de edades, donde se asegura un nivel de éxito en el aprendizaje.
- En la línea de apoyo escolar, el Programa ProNiño privilegia la entrega de una beca, que está institucionalizada y es reconocida y

exigida por los miembros del programa. Se recomienda cuidar la instrumentalización de esta transferencia económica, en desmedro de una transformación en la valoración efectiva de la escolarización.

### **Alertas frente a las estrategias de financiamiento compartido**

El desarrollo de estrategias de Co-financiamiento no deja de ser una tarea compleja, debido a que en el caso estudiado, el financiamiento público obedece a una lógica “preventiva”, ya que, en su mayoría, la oferta del Programa ProNiño se realiza en los Centros Infanto Juveniles (CIJ) los que buscan, a través de programas ambulatorios: “prevenir la vulneración de derechos, detectar situaciones que afecten al normal desarrollo de sus usuarios, y proporcionar atención psicosocial a través de la oferta de diversos espacios de participación, a niños, niñas y adolescentes, sus familias y comunidades” (SENAME, 2006).

Por su lado, la lógica privada obedece a la responsabilidad social empresarial que pretende no prevenir, sino “curar” los efectos del Trabajo Infantil. La tensión entre la lógica preventiva y la curativa amenaza la llegada efectiva a la población objetivo del programa Pro Niño, ya que la población cautiva del CIJ no necesariamente responde a la condición de NNA trabajadores. En este escenario, junto con reconocer las bondades de un financiamiento compartido, es fundamental explicitar las tensiones que se pueden generar cuando los objetivos de los organismos que financian son distintos.

### **Contexto de Intervención en calle**

Parte relevante de la identificación de la población afectada por las PFTI es la “detección: identificación y reconocimiento de puntos críticos (focos) donde se ejerce actividad laboral por niños, niñas o adolescentes” (SENAME, 2006). Esta tarea implica la observación de la dinámica del sector: identificación de número de niños, quiénes son, cómo se comunican entre ellos, horarios, tipos de trabajo, contacto

con adultos, etcétera. El programa de Niños y Niñas en situación de Calle realiza esta tarea. Sin embargo, no es una estrategia de reclutamiento llevada a cabo por el Programa Pro Niño, ya que éste trabaja con población cautiva. Como ya se advirtió antes, habría que revisar las estrategias de selección de la población beneficiaria, con el objeto de asegurar el éxito en alcanzar a la población objetivo.

### **Constituyendo Voluntariado**

El Programa ProNiño ha desarrollado una innovación que corresponde al involucramiento de voluntarios que provienen de un organismo que financia el mismo programa. Es decir, que supera el mero traspaso de fondos y pone en el escenario un compromiso personal y presencial de un colectivo con un grupo particular de niños: NNA trabajadores.

Bettoni y Cruz (2002) han advertido que en las organizaciones de voluntarios emerge un diálogo que se establece entre la participación voluntaria, la construcción de valores democráticos y de participación ciudadana, y la contribución exclusivamente económica a la solución de problemas de sectores vulnerables. Este parece ser un logro en el Programa Pro Niño. Sin embargo, es necesario prevenir otros hallazgos que estas autoras han realizado sobre el voluntariado: “Un eje importante del estudio lo constituyen las interrelaciones de cooperación, competencia o conflicto que el voluntariado ha generado entre las organizaciones del Tercer Sector” (Bettoni y Cruz 2002).

Al estudiar el caso de ProNiño, emergieron rasgos conflictivos al interior de los CIJ con la presencia de voluntarios, ya que ésta tendía a entorpecer el funcionamiento del programa, además de generar efectos discriminadores entre aquellos niños del programa ProNiño y el programa CIJ, en la medida que las actividades recreativas sólo estaban destinadas a los primeros. De lo anterior emerge una invitación a la reflexión de los responsables del Programa, en virtud del perfeccionamiento de esta innovación, a la luz de aprendizajes realizados previamente en el tema del voluntariado.

### **Hallazgos previos**

Se propone mejorar la inclusión del voluntariado en la propuesta de intervención, a la luz de hallazgos de estudios previos donde los resultados indican:

- “Una frágil relación entre los voluntarios y las organizaciones que los acogen, donde no se establecen deberes y obligaciones claras de una y otra parte.
- Se observa que, aunque la participación voluntaria en las organizaciones es importante, aún no se han establecido, en la mayoría de los casos, políticas institucionales en cuanto a la convocatoria, a la inserción de los voluntarios en la institución y en la toma de decisiones, a la firma de acuerdos previos, ni en cuanto a los requisitos o la capacitación.
- Estos factores aparecen como claves y merecerían una revisión por parte de las instituciones para alcanzar un desarrollo sano de la acción voluntaria donde se benefician a ambas partes. En este sentido, las organizaciones del Tercer Sector enfrentan un dilema crucial: la regulación de la actividad del voluntariado puede traer beneficios pero puede al mismo tiempo, llegar a burocratizar una tarea que es por esencia y definición no-burocrática” (Bettoni y Cruz, 2002: 10-12)

### **Programas para reducir ESCI**

#### **Áreas de intervención**

Con la intervención directa se pretende interrumpir la explotación sexual comercial infantil y adolescente, incidiendo en la reparación e inserción social de Los NNA sometidos a esta situación de grave vulneración.

Para ello, se focalizan acciones en seis componentes dirigidos a los niños, niñas, adolescentes, las familias, las comunidades y las instituciones.

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	PROGRAMA RAÍCES	PROGRAMA AURA
SALUD	<p>Evaluación diagnóstica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• desnutrición,</li> <li>• drogadicción</li> <li>• alteración de conciencia,</li> </ul> <p>Oferta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención psicoterapéutica- reparatorias</li> </ul> <p>Atención psicológica y social a la familia Los equipos deben movilizar recursos públicos para asegurar la provisión de servicios en salud, servicios psiquiátricos y desintoxicación.</p>	<p>Derivaciones a servicios médicos detectados como necesarios</p> <p>Atención psicoterapéutica- reparatoria.</p>
FAMILIA	<p>RAICES plantea como fundamental para el éxito del proceso la existencia de un adulto significativo Su ausencia enlentece notablemente el proceso de intervención, o lo hace inviable. Para trabajar con la familia, o el adulto significativo, se establece una estrategia de intervención similar a la del trabajo con los niños/as: CENTRADA EN EL ADULTO, de manera de reconocer y conectarse desde sus propias historias, saberes, emociones, dolores y su propia sexualidad, con la experiencia de dolor sufrida por sus niños/as.</p>	<p>Reconstitución de vínculos significativos para los niños/as. Énfasis centrado en el ADULTO y una conexión personal con situaciones traumáticas de los padres (principalmente de las madres) que puedan influir en la negligencia en el rol parental, se desarrollan factores protectores y de relación padre - hijo.</p> <p>La incorporación de los padres u otros adultos significativos en este proceso es lenta y no en todos los casos exitosa. Sólo en un 50%, aproximadamente, de los casos se logra una intervención con la familia.</p>
EDUCACIÓN	<p>Se promueve y acompaña el proceso de escolarización. La Escuela ocupa un rol protector y actúa como parte del proceso reparatorio, no como eje de la intervención.</p>	<p>AURA ofrece acompañamiento en las Escuelas a los NNA a través del tutor y del pedagogo social. Para reforzar y enterarse del proceso que vive cada niño o niña, asistencia a reuniones con profesores jefes, orientadores y en algunos casos Directores de establecimientos.</p>
CAPACITACIÓN LABORAL	<p>La capacitación que se ha realizado en el Programa no ha significado una “reconversión laboral”, ya que se han ofrecido talleres que no tienen un impacto en el mercado. Estas capacitaciones tienden más bien a reparar y aumentar la autoestima</p>	<p>El Programa ha incorporado a NNA y a sus familias a programas de capacitación. Se reconoce la necesidad de programas flexibles para incorporar y mantener niños/as que requieren distintos horarios y facilidad en los contenidos tratados.</p>
APOYO LEGAL	<p>El Programa es responsable de entregar información sobre denuncias a la dirección regional de SENAME. Hoy es necesario clarificar qué organismo es el responsable legal de realzar este trabajo RAICES ha realizado un trabajo interesante de sensibilización a los agentes que intervienen en los procesos penales con relación a la ESCI: Carabineros, Investigaciones, fiscalías, tribunales del crimen y de menores, con el fin de que se identifiquen los casos y se conozcan los recursos institucionales disponibles para la intervención.</p>	<p>No existe formalizado este componente.</p>

<p>SENSIBILIZACIÓN</p>	<p>Trabajo de sensibilización comunitaria, debido a la dispersión territorial de la población atendida, esta tarea es realizada por la Oficina Central de RAICES y no por el equipo de trabajo</p> <p>Esta tarea es relevante para que la comunidad conozca la acción del proyecto y reconozca la ESCI y adolescente como un problema social, que afecta a estos grupos etáreos y, por tanto, prioritario en la agenda local.</p> <p>La orientación de la política también establece que los programas identifiquen recursos locales al servicio de la niñez y adolescencia, y estrategias para potenciarlos o adquirirlos cuando no existen.</p>	<p>El Programa AURA desarrolla acciones de sensibilización a través de contacto con instituciones y actividades masivas, de manera de dar a conocer en la población la existencia de la problemática de la ESCI y la forma territorial en que se organiza.</p>
<p>ARTICULACIÓN DE REDES</p>	<p>RAICES atiende una población dispersa territorialmente, lo que impide realizar un trabajo focalizado en una comunidad. Por ello, realiza articulaciones con organizaciones involucradas en la prevención, reparación e inserción de niños, niñas y adolescentes en situación de ESC, de manera más individualizada.</p>	<p>En este Programa se señalan resistencias en el ámbito policial, particularmente con Carabineros, así como el sistema escolar. Se indica también la dificultad general en incorporar a quienes tienen dependencia de drogas en programas de rehabilitación, esto ocurre básicamente por la escasa flexibilidad de estas instituciones.</p>

## Las innovaciones de los programas

### Relevancia de la reflexión sobre la intervención

La generación de la política y las orientaciones técnicas para intervenir en ESCI, reflejan un proceso inductivo, en el sentido de que, a partir del aprendizaje de una organización experta en temas de explotación sexual infantil como RAICES y la posibilidad de ejecutar un proyecto piloto cuyos aprendizajes y hallazgos dieron luz a un modelo de intervención, se formuló la política nacional para combatir ESCI.

En este sentido, se puede afirmar que la formulación de la política para abordar ESCI ha sido informada por la práctica. Esto explica que el Programa de “Prevención y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Explotación Sexual Comercial (ESCI)” implementado entre los años 2002 y 2005 por OIT-SENAME y SENCE, fuera uno de los primeros esfuerzos para superar

este fenómeno a través de un programa de atención especializada que tenía como objetivos por un lado, reforzar el proyecto de carácter piloto de intervención integral para niños, niñas y adolescentes en ESCI, ejecutando por la RAICES y SENAME, en la Región Metropolitana (primer programa de atención en esta materia); y por otro lado, abrir una nueva experiencia en la octava región, a cargo de Clubes Juveniles MOANI, actualmente administrado por SENAME.

Los resultados contemplaron, a partir del proyecto de RAICES, la intervención terapéutica del grupo objetivo junto con un plan integral de inserción social. Y, a partir del proyecto de MOAINI, la incorporación, junto a la reparación y articulación de redes (salud, educación, jurídico-legal), la entrega de capacitación laboral de este grupo de intervención. Este centro realizó una atención efectiva, de carácter reparatorio, a 54 niños/as, principalmente de cuatro comunas de esta región.

Actualmente, SENAME cuenta con 16 proyectos de atención en ESCI, incluyendo los dos mencionados que se ocuparon como referencia para los

lineamientos de los nuevos programas implementados.

Lo anterior refleja la relevancia de ensayar distintos énfasis para abordar el fenómeno, y reflexionar sobre esas prácticas de manera de generar conocimiento especializado sobre la problemática. Este ejercicio es el único que puede asegurar una influencia relevante en la generación de políticas y modelos de intervención. La voluntad política de aceptar este conocimiento acumulado y validarlo públicamente es el paso siguiente para asegurar esa influencia. Afortunadamente en el caso de ESCI ambas condiciones se cumplieron adecuadamente.

### **Respecto de la Intervención Terapéutica**

La intervención terapéutica realizada en talleres de pares con los NNA afectados por ESCI, así como los talleres desarrollados para los adultos significativos, contemplan la generación de espacios “sacros”, donde emerge una importante relación entre espacio e identidad. Hetherington (1996) ha relevado la relación entre “espacio e identidad” cuando se crean experiencias terapéuticas que permiten la expresión de valores, experiencias diferentes a las que predominan en la sociedad y representan a grupos que están excluidos. Estos grupos tienden a escoger estos espacios como sitios simbólicos donde tienen la posibilidad de vivir su “otredad” de manera integrada a una identidad colectiva. Se trata de espacios simbólicos donde se reconocen experiencias comunes de los miembros y también diferentes, pero que el diálogo permite generar un sentido de pertenencia. De este modo, estos espacios colectivos actúan para compensar necesidades de identidad, pertenencia e inclusión que cruzan tanto a los NNA afectados por ESCI como a los adultos significativos ligados a sus vidas.

Hetherington (1996) hace referencia al concepto de “*otro lugar*” creado por Foucault (1967) y plantea que, en este *otro lugar*, se recrea un espejo donde los miembros del colectivo se reflejan a sí mismos, esa mirada les permite observarse y luego

reconstituirse. Estos ejercicios se desarrollan en los programas estudiados y comparten, además, con la definición de Foucault (1967) la existencia de ciertas “normas de conducta” que autorizan la entrada a estos *otros lugares* las que se asocian a ciertos gestos, acciones de purificación, y/o de presentarse adecuadamente a un lugar que se torna sacro, una vez que están todos en disposición.

La relevancia de destacar diversas formas de conceptualizar estas prácticas de carácter terapéutico, radica en que en la medida que no se “nombren” las acciones, éstas tienden a no existir. Por ello, es fundamental que este hallazgo, sobre la forma de generar espacios, donde los sujetos de intervención reconocen cierta identidad, pertenencia e integración y condiciones que les permiten reconstituirse, encuentren ciertos referentes conceptuales que les den un ordenamiento que posibilite su transmisión para su réplica.

### **Otras conceptualizaciones sobre el componente terapéutico reparatorio**

- Al indagar sobre las potencialidades de este componente, lo *místico e incluso lo esotérico* aparecen como instrumentos y recursos de sanación.
- Al respecto, existe un nuevo constructo teórico que debiera ser incorporado en el análisis y desarrollo de las intervenciones para combatir la ESCI, se trata de lo que Finke (2003) ha llamado Capital Espiritual, referido a experiencias de tipo trascendental donde se crea un especial “attachment” o apego entre las personas que comparten ese espíritu religioso o trascendental, que en gran medida amplía la capacidad de las personas involucradas para alcanzar sus fines, los que en este caso se asocian a la reconstitución, reparación y/o sanación.
- Estas experiencias trascendentales incluyen algunos aspectos asociados a rituales (general-

mente presente en la terapia grupal de estas experiencias) que se relacionan con la biografía de cada uno de los participantes (historias de dolor o violencia, por ejemplo) los que tienden a incrementar los lazos entre los participantes y esto contribuye enormemente a evitar actividades que amenazan con quebrantar los compromisos que con esa comunidad se adquieren. Generalmente estos quebrantamientos se asocian a fugas, recaídas en el consumo o en la explotación, entre otros.

- Avances en estas materias se han desarrollado de manera más sistemática en el estudio de las religiones, por ejemplo desarrollados por Peter Berger (2003).

## **Familias de acogida: asegurando la existencia del adulto significativo**

La existencia de un adulto significativo ha aparecido en el análisis de las prácticas casi como un axioma para el éxito de la intervención. No obstante, este punto entra en contradicción con los datos de algunas familias de los niños/as participando en los programas, que no logran ser incorporados en los procesos reparatorios. De hecho, se ha señalado en una entrevista con SENAME que la intervención a veces se entrapa bajo la ilusa expectativa de contar con la familia para ayudar al niño/a, cuando ésta en definitiva no manifiesta ninguna señal de involucramiento. Es necesario generar alternativas frente a la inexistencia de la familia.

La Corporación RAICES ha desarrollado estrategias para buscar Familias de Acogida que provienen del mundo social de los niños/as y han sido exitosas en el acompañamiento. Habría que apelar a cierta responsabilidad social en el origen del fenómeno de ESCI y por lo mismo, a la responsabilidad social en su reparación, de este modo, se facilitaría el apoyo de otros agentes que podrían constituirse en adultos significativos, compañeros del proceso.

De manera paralela y no excluyente de la búsqueda anterior, cuando no existe familia con capacidad de transformarse en protectora y acompañante del proceso de reparación, el sistema debe generar alguna estrategia de protección que responda a las características en que se manifiesta esta problemática, generalmente acompañada por experiencias de situación de calle y pautas de consumo y adicción. Se ha encontrado evidencia de que el sistema de colocación familiar no es apropiado para atender a los niños/as afectados por ESCI, así como tampoco lo han sido los establecimientos residenciales destinados a protección simple<sup>18</sup>. Debido a lo anterior, es fundamental generar una oferta residencial especializada para atender el fenómeno ESCI en coordinación con el sistema de salud.

## **Análisis de los programas para reducir trabajo infantil**

### **Evaluación orientada por resultados o por procesos**

La tendencia en política social y diseño de indicadores es la medición del éxito orientada por resultados en desmedro de la medición del éxito también en base a indicadores de procesos. El diseño de la política para abordar ESCI no está ajena a esta tendencia, criterios como que “al menos el 50% de niños, niñas y adolescentes, interrumpen las prácticas de explotación sexual comercial”, o “70% de los niños/as cuentan con atención en salud y con inserción educacional o laboral, según corresponda” (SENAME, 2006) son un reflejo de esta afirmación. El problema de esta tendencia radica en que, en esta problemática en particular, el componente reparatorio fundamental de la intervención está asociado a PROCESOS, es decir a progresos en aspectos complejos de medir tales como la dignificación de la vida, la recuperación del cuerpo, la disminución de culpas, la identificación de la condición de explotado y explotador, entre otros.

18 Decreto Reglamentario 415/06 de la Ley 26061

Por lo tanto, existe aquí un doble desafío, por un lado la valoración del gobierno central de la evaluación de procesos, y por otro la difícil tarea de diseñar indicadores de medición de procesos tan complejos como los mencionados.

### **Respecto a las Capacitaciones**

El diseño de capacitaciones laborales para la población de NNA afectada por ESCI se ve desafiada por:

- La escasa escolarización de los sujetos de atención, lo que deriva en un bajo perfil de competencias.
- Un débil conocimiento de la demanda laboral orientada por oficios que asegure una “reconversión laboral” exitosa.
- La baja incorporación de los adultos significativos en las alternativas de capacitación a las que son invitados.

Por lo anterior, es fundamental que los programas interviniendo en ESCI puedan definir un perfil tanto de necesidades como de competencias respecto de esta población. Este perfil orientaría a organismos como el Servicio Nacional de Capacitación, en el diseño de alternativas de capacitación. Así mismo, el gobierno central debiera diseñar estudios que permitan conocer el estado de la demanda laboral, para orientar el diseño de las capacitaciones.

### **La tarea del gobierno central**

La intervención en ESCI requiere de la existencia de un escenario intersectorial potente: salud, educación, trabajo son áreas que mínimamente debieran contar con una oferta especializada. El mandato sobre el trabajo intersectorial y la oferta especializada para esta población debe ser emanado desde el gobierno central. Hasta ahora, los objetivos específicos de las orientaciones técnicas para intervenir en esta área señalan que es responsabilidad de los ejecutores de los programas: “Mo-

*vilizar* los recursos socio-comunitarios y de la red intersectorial tendiente a mejorar las condiciones de bienestar y la promoción de los derechos del niño, niña y adolescente trabajador”. Sin embargo, a través de este estudio se evidenció que existe una responsabilidad del SENAME en asegurar ciertos acuerdos básicos de operación conjunta entre los distintos organismos públicos, ya que la oferta requerida supone voluntades políticas que superan la intervención acotada de los programas interviniendo en ESCI.

### **Respecto a la duración de la intervención**

Por último, en lo relativo a los tiempos de intervención, las orientaciones técnicas de SENAME para los Proyectos de Intervención Especializados en Reparación de Víctimas de Explotación Sexual Comercial Infantil y adolescente establecen que “el proceso reparatorio contempla la atención especializada a los niños, niñas o adolescentes ingresados durante un periodo máximo de 24 meses.”

Si bien la tendencia de los planes de intervención que SENAME financia suele ser más reducidos, lo cual evidencia que para el caso de la ESCI se ha hecho un esfuerzo relevante en la destinación de recursos, surge un cuestionamiento respecto a la suficiencia del tiempo para realizar una intervención adecuada, especialmente si estos plazos incorporan el tiempo de seguimiento, y éste no se financia separadamente. Claramente, para un adecuado proceso reparatorio y de seguimiento, 2 años es insuficiente. Tanto en las entrevistas como en la literatura, se establece que la intervención sobre un fenómeno tan vulnerador, requiere al menos de tres años de intervención, para realizar un adecuado proceso reparatorio, que incluya seguimiento.

### **Argentina**

En Argentina, es posible encontrar diferencias en la respuestas con que se enfrenta el Trabajo Infantil en el área pública estatal-provincial y en el área municipal. Estas diferencias se encuadran

en marcos interpretativos particulares sobre el fenómeno, que determinan diferencias sustantivas en la definición de la problemática, así como en los enfoques para abordarla.

### **Públicos estatales provinciales**

En la cartera de Promoción de la Familia<sup>19</sup>, el trabajo infantil constituye un problema “asociado directamente a la problemática general de la infancia y la capacidad o no de protección que pueda haber”. En la agenda ministerial se menciona como tema prioritario la desnutrición infantil, la deserción y sostenimiento en el ámbito escolar, siendo el trabajo infantil una problemática de segundo o tercer orden, dependiendo de qué entendamos por trabajo infantil.

Se caracteriza al trabajo infantil asociándolo a “prácticas de trabajo informal en compañía de sus progenitores”, ligado fuertemente “a la mendicidad y a las situaciones de calle”. Estas prácticas se vincularían con mandatos familiares orientados a la recaudación de dinero, “donde puede ser incluso castigado o exigido a hacerlo, puede entenderse como esa compañía que hace a la familia en tareas que también son de riesgo”, y la inclusión de “estrategias de niños que desvinculados de padres realizan algunas acciones específicamente en la calle”.

Los programas en vigencia básicamente procuran la contención de los grupos de familias considerados como de mayor vulnerabilidad, a través de un salario de inclusión familiar de infancia. Se llega a la identificación de estos grupos por medio de relevamientos efectuados en diversos programas –aquí denominados antecedentes–, constituyendo una base de datos no homogénea ni articulada. Esto permite la asignación de subsidios o salarios de inclusión familiar según una estrategia de focalización. Se requiere de la familia beneficiada una contraprestación en términos de “disponibilidad

para la atención de los niños” –esto equivale a la retención en el seno del hogar–, en “cuidados” frente a riesgos de salud u otros, tales como asistencia a talleres de formación o capacitación (programa “Mamás Guapas”). Finalmente, hemos encontrado como otro de los objetivos de los programas vigentes, la restitución del niño encontrado en la vía pública, al seno familiar, acompañados con la advertencia de la irregularidad detectada (programa “Disposición padres”).

La hipótesis que subyace a las políticas sociales implementadas es que la única posibilidad de “torcer una pauta que es producto de una instalación reproductiva con trayectoria” consiste en sostener una pauta “de trayectoria inversa de sostenimiento”: es lo que “permite a las personas esa recuperación; por lo tanto yo creo que son políticas de un plazo por lo menos diez años de sostenimiento y un sistema estable de protección social para poder notarlo”. La forma de entender el Trabajo Infantil en este caso explica la naturaleza de la intervención.

En la visión, quienes cumplen funciones de Jefatura en la Subsecretaría de Protección Integral del Niño y Adolescente, el Trabajo Infantil no es visualizado como un problema social específico, sino como “una situación que está y que se ha dado siempre”. En ese sentido, las experiencias de trabajo en relación a la temática “han sido intervenciones muy desarticuladas que, o bien trabajan con el chico que está trabajando en la calle, pero es como que no se integra ese trabajo (a) la cuestión familiar”<sup>20</sup>. La escasa o nula articulación entre programas pareciera constituir una nota característica del funcionamiento institucional, sólo alcanzada a niveles micro, entre profesionales y con miras a la coordinación de un trabajo específico.

Entre las situaciones consideradas trabajo infantil se menciona el trabajo doméstico y el trabajo callejero –mendicidad, venta callejera en los

<sup>19</sup> Ambas situaciones indicadas por asesora de Directora Nacional de SENAME, Octubre 2005

<sup>20</sup> Las citas encomilladas corresponden a una entrevista realizada a una funcionaria del Ministerio de la Solidaridad de la Provincia de Córdoba

semáforos–, sin llegar a especificaciones que sobrepasen este margen de categorización. Este nivel de generalidad da cuenta de que el Trabajo Infantil no es visualizado o abordado en esta institución como una problemática específica emergente en el campo social.

En relación con los procedimientos de acción que se implementan desde la Secretaría, se identifican modos institucionales que permanecen al margen de los cambios de nombre con el que se identifican los modelos políticos gobernantes:

“La modalidad de la institución ha sido siempre, cuando se han detectado chicos en situación de trabajo infantil en la calle, colarlos en institutos. Y luego se trabaja para el egreso de estos chicos. Hay otras situaciones que no tienen que ver con el trabajo infantil, que la estaría trabajando un área que es Disposición Padres, pero refiere únicamente a chicos que son encontrados en la vía pública, o porque están con alguna sustancia tóxica, ya sea droga o alcohol, y no quedan a disposición de la justicia de menores sino con los padres. En una segunda ocasión, en que los encuentren en esta situación, ahí sí quedan judicializados. Así, sería una intervención ciertamente preventiva, pero que no refiere a chicos que estén en situación de trabajo.”

La invisibilización que opera a nivel institucional se realiza suprimiendo la categoría “trabajador” y operando desde otras nominaciones más funcionales a la programática vigente: niños en situación de calle, niños encontrados en la vía pública, niños maltratados, etcétera. La invisibilización –vía la negación de la existencia del problema– pareciera ser el mecanismo que mayor funcionalidad otorga al sistema, al posibilitar la reproducción de modos de acción institucional de larga data.

Resumiendo, es posible señalar que en la visión de los actores públicos estatales provinciales el trabajo infantil se invisibiliza como problemática al quedar subsumido en categorías que describen con mayor funcionalidad su abordaje. Esto permite

el mantenimiento de un modo de acción institucional que pervive más allá de los cambios de nombres, reproduciendo políticas asistencialistas focalizadas.

## **Públicos estatales municipales**

Para identificar los programas sociales o acciones implementadas para enfrentar el trabajo infantil en el área pública estatal municipal, se entrevistó a funcionarios pertenecientes a la Dirección de Educación y a la Dirección de Familias Vulnerables.

En la visión de los funcionarios municipales que se desempeñan en la Dirección de Educación<sup>21</sup>, el trabajo infantil constituye un problema social en emergencia, en tanto la profundidad de la crisis económica y social, pone en evidencia la importancia que el aporte –monetario o no monetario– del niño/a tiene para la economía familiar.

Esta problemática social, se manifiesta en el impacto que tienen las prácticas de trabajo infantil realizadas en horario extraescolar dentro del ámbito escolar: en la asistencia, el rendimiento, la incidencia en los resultados de promoción.

Estos funcionarios identifican como prácticas de trabajo infantil:

- El trabajo doméstico –cuidado de hermanos, realización de tareas domésticas en la vivienda;
- Trabajo fuera de la casa y en compañía del padre en la calle –cartoneros–;
- Trabajo fuera de la casa y sin compañía del padre en la calle –limpia vidrios–;
- Trabajo en asentamientos económicos, con

21 Las citas corresponden a la entrevista mantenida una coordinadora de un Programa de la actual Subsecretaría de Protección Integral del Niño y Adolescente; lo que significa una posición de Jefatura, pero de personal de planta y por lo tanto no es un cargo político.

empleador –quintas, cortaderos de ladrillos–. Este último estaría encuadrado como explotación, dada la inadecuación entre la paga y el trabajo, así como las condiciones en que se realiza y el sujeto empleado para hacerlo.

“Hasta tienen un horario determinado, porque, primero van al colegio, y después salen a cirujear con el padre o con la madre”.

La problemática del trabajo infantil emerge interpellando las prácticas institucionales:

“¿qué hacemos nosotros desde la escuela, si nuestro objetivo es lo pedagógico? Y ¿cómo hacer para que estos chicos no abandonen la escuela, y puedan cumplir con las tareas y no estén cansados, y que puedan hacer las dos cosas (estudiar y trabajar), porque en muchos casos, contribuyen al sustento del hogar.”

Al mismo tiempo, es visualizado como factor que puede poner en riesgo el desarrollo integral de la persona: “(los niños) están en etapa de desarrollo. O sea, lo pueden hacer, pero ¿cómo será ese cuerpo en el futuro?”

Para el caso de los niños que trabajan en situaciones de explotación, se preguntan: “en estos casos hay un empleador, que no es el papá que lleva al chico a juntar cartones, sino que hay un empleador que es, o bien el quintero o bien el dueño del cortadero de ladrillos, quien emplea al niño”.

En este conjunto de afirmaciones es posible resaltar que lo que predomina en este discurso, es una lógica de abrirse al problema, de identificar situaciones diversas, de dejarse interrogar, antes que de cerrar el análisis.

En la visión del funcionario de la Dirección de Familias Vulnerables<sup>22</sup>, el Trabajo Infantil “es una

problemática crítica que amerita ser absolutamente prioritaria en la política social”. La categoría “problemática crítica” es empleada con referencia a la vulnerabilidad en que transcurre la vida cotidiana de los niños y se estructura la personalidad. El trabajo infantil condiciona “el nivel de conciencia que ellos desarrollan, digamos, de conciencia limitadísima, en relación a qué es lo que implica su situación laboral”.

Define el Trabajo Infantil como “una práctica que busca orientarse a un componente económico, encuadrada en una estrategia de subsistencia familiar”. Cumple un rol social relevante en tanto denuncia la “degradación y mediocridad de los valores que van cohesionando la sociedad”.

La clasificación del Trabajo Infantil enunciada por el funcionario se construye según el lugar donde se desarrolle y el género predominante:

- Callejero –donde predominan mendicidad, limpiavidrios, cirujeo, especialmente llevada a cabo por varones–
- Doméstico –donde predominan las mujeres–
- Aquel donde participa la familia completa, sin distinción de género.

E incluye una consideración en función del régimen de obtención del ingreso:

- Situaciones de explotación
- Cuentapropismo

En relación al impacto que produce en la subjetividad del niño/a, es considerado simultáneamente como una realidad que incluye elementos positivos y negativos. Por una parte, contiene un “componente proactivo”, que opera como configurador por estar dotado de normas: “es una oportunidad para la resiliencia, para, digamos, potenciar valencias de un sujeto en orientarse a la inclusión social.” Tomando como caso ejemplificador las tareas domésticas, el trabajo puede constituirse en una

22 En adelante, las citas encomilladas corresponden a una entrevista realizada al subdirector de la Dirección de Educación de la Municipalidad de Córdoba y a su equipo técnico.

instancia formativa, constructora de identidad, contenedora y potenciadora de saberes, que puede conjugar lo lúdico y lo laboral. Por otra parte, “lo vulnera, o lo afecta más o menos, pero siempre lo afecta, nunca lo suma, en ese sentido”. Puede constituirse en una instancia que conspira contra el desarrollo del niño/a.

La existencia y permanencia del trabajo infantil en la calle se vincula a distintos factores: por una parte, a la ausencia del Estado y al desmantelamiento efectivo de instituciones que eran visualizadas como dispositivos de poder para el control de niños (Consejo del Menor) “(la calle) es una zona de terreno liberado, y la única institución que tiene presencia es la policía”. También se explica a partir de las prácticas familiares de sustitución de ingresos relativamente recientes (padres que salen con sus hijos a trabajar) y la existencia de pautas culturales naturalizadas, en el caso de núcleos familiares de larga trayectoria en esta práctica.

Las acciones que se están desarrollando actualmente para la atención de esta temática, definida como problemática crítica, consisten básicamente en un relevamiento censal orientado a la confección de una base de datos que permita conocer la magnitud y características del fenómeno.

Las herramientas consideradas idealmente para trabajar la problemática consistirían en el diseño de una política de sustitución de ingresos y fortalecimiento familiar, dado que “siempre las familias tienen... están atravesadas por lo económico más algo más, más uno como mínimo. (...) entonces, para lograr que esa familia desarrolle, un proyecto de construcción de calidad de vida o familiar, nosotros tenemos un plan de fortalecimiento familiar, sobre la base de ese diagnóstico hecho con la familia, que también está vinculada a las causas, a los objetivos que persiguen en sus actividades, bueno, hacemos uno para cada familia”

## **Análisis de las acciones y concepciones para reducir trabajo infantil**

En los argumentos que construidos a nivel público estatal provincial, para dar cuenta de la existencia del Trabajo Infantil como problema, se otorga un lugar central a factores de orden subjetivo-relacional y especialmente a aquellos ubicados en el ámbito de la familia. Ello se evidencia tanto en el plano de los discursos construidos por los funcionarios de este nivel para dar cuenta de la problemática, como en el plano de las acciones focalizadas que se llevan a cabo desde los distintos programas asistenciales en vigencia.

“Creo que hay una desorganización tanto de la vida cotidiana y de la vida institucional que... deteriora aspectos vinculados a su crecimiento y desarrollo. Hay una grave situación en relación a sus padres, es decir, sus contextos de convivencia (...) El deterioro más grave es el que se vive desde ese ámbito”. (...) Esta crisis genera mendicidad infantil, en los padres, especialmente en las madres, en la búsqueda de recursos básicos de subsistencia y genera también en algunos casos rupturas de vínculos”.

Se podría considerar que esta visión se ajusta a la tendencia que considera que el niño/a debe ser protegido en tanto su condición principal es la de ser un “menor necesitado de tutela”; esta tutela le corresponde centralmente a la familia y, ante el incumplimiento de los roles paternos, debe realizarse bajo la supervisión del Estado. En consonancia con este planteo, el niño/a se convierte en un ser socialmente invisible, sin valía propia. La preocupación central evidenciada, consiste en la restitución del niño/a a aquellas instituciones socialmente consideradas responsables de su cuidado y socialización:

“los niños están en situación de calle, no están insertos en las instituciones específicas, en lo estimado como adecuado para su edad, que es la escolaridad, el contexto familiar de convivencia,

como lugar de seguridad, y el niño adolescente desertando de la escuela y con acciones o iniciaciones en la delincuencia”. (...) “aunque sea un trabajo y no explotación, es explotación el trabajo infantil”.

Por otro lado, la hipótesis descrita sobre las políticas sociales implicaría la aceptación de dos términos diferenciados: por un lado, la existencia de una pauta social que pareciera reproducirse indefectiblemente en los ciclos vitales de los sujetos y que se exterioriza en la irrupción del niño en espacios públicos –la calle, el ómnibus, las esquinas, las plazas, el pórtico de las iglesias–; y, por otro lado, la apelación a la acción estatal, efectividad en los programas de las políticas sociales, como herramienta necesaria para la rectificación de esta trayectoria, para su reencauzamiento.

Pareciera sostenerse que “si existe esta pauta y media la acción estatal, es posible revertir esta trayectoria”. En esta hipótesis, el niño/a no aparece como sujeto: queda invisibilizado, desplazado y reemplazado por el lugar que ocupan los adultos, ubicados en polos antagónicos: unos, los padres, culpabilizados ante el incumplimiento de sus responsabilidades familiares; otros – los funcionarios del Estado, a través de sus agencias y programas– cumplen el papel de garante del orden, de control de la anomia social, de gran Tutor. Se actúa manteniendo en vigencia prácticas amparadas en la derogada ley 9053, de Protección Judicial del Niño y el Adolescente, pero aún más, con reminiscencias del discurso fundacional de las instituciones que se ocuparon inicialmente en nuestra provincia de la niñez.

El trabajo infantil no pareciera, en este nivel, representar una entidad específica; es definido como una práctica que implica la compensación de ingresos al seno familiar en compañía de los padres, que supone la existencia de una situación de explotación y ruptura de vínculos parentales, por lo cual se considera como un obstáculo para el desarrollo del niño, al favorecer su desafiliación a las instituciones socialmente consideradas como constructoras de su identidad –familia y escuela–.

En razón de ello, se actúa mediante programas que asistan al núcleo familiar, tanto en lo que respecta a la obtención de un ingreso –no vía un trabajo estable, sino como compensación económica– así como en la rectificación de representaciones –vía capacitación y reflexión en talleres–.

La judicialización aparece como una instancia paralela y desarticulada, que opera apelando a procedimientos enmarcados dentro del paradigma de la situación irregular.

En el ámbito público estatal municipal, se detecta una consideración de estas prácticas como trabajo infantil, con entidad propia y rasgos definidos. Es visualizado como factor integrado a la constitución de la subjetividad del niño/a y se lo incluye discursivamente en relación al desarrollo de la cultura del trabajo, lo que amplía la comprensión del fenómeno.

En este nivel, el trabajo infantil existe como problemática emergente que impacta en la sociedad en general, y en la institución escolar, de una manera aún no suficientemente delimitada. Es dimensionado como una práctica que contribuye en lo doméstico a la sobrevivencia del núcleo familiar, a partir de la asunción de roles al interior de la familia, o con la participación en actividades que impliquen la obtención directa de ingresos económicos. En algunos casos, el trabajo infantil está asociado a la existencia de una situación de explotación, por lo cual se considera como un factor de riesgo para el desarrollo del niño/a. En razón de ello, se están llevando a cabo acciones tendientes a dimensionar la problemática, a fin de generar respuestas políticas e institucionales adecuadas a la realidad del niño/a.

Se podría conjeturar que los funcionarios públicos estatales municipales sostienen una visión que conjuga aspectos típicos de la posición abolicionista –la consideración del niño/a como ser necesitado de protección y cuidado frente a situaciones de riesgo– y de una valoración crítica –el niño/a como sujeto de derechos, que construye su subjetividad

en la interacción conflictiva con las circunstancias que lo rodean y aprende del contexto estrategias para la resolución de sus necesidades-.

Las acciones que se desarrollan desde el ámbito municipal, dan cuenta de la búsqueda de articulación entre diferentes actores locales (la Universidad, las instituciones escolares, los padres de familia). No se encontraron acciones específicas orientadas al abordaje del niño/a trabajador en el campo educativo, ni programas que actualmente se estén desarrollando en miras a la consideración de esta temática. Sí se percibió una sensibilización que puede conducir a tal desarrollo.

Desde una perspectiva más general y asociada al impacto de las acciones y programas existentes en el caso Argentino, donde el desarrollo de la política ha sido lento en un contexto social, político y económico, complejo y difícil, el análisis se ha desarrollado en función del conjunto de información recopilada como un todo, ya que en el desarrollo de las respuestas se nombran distintas acciones y/o políticas que por acción u omisión, o como propuesta o como crítica, son identificadas por su relevancia para el abordaje del trabajo infantil. Al realizar dicho análisis, se han identificado como relevantes: la política educativa, la política económica, las políticas sociales que ponen el acento en lo asistencial y las que lo hacen en el control/ represión.

Más allá del signo positivo o negativo con que se caracterizan las acciones u omisiones de dichas políticas, una primera afirmación es que la dimensión educativa y la económica son reconocidas como constitutivas del trabajo infantil y que las perspectivas asistenciales y represivas están presentes en las acciones predominantes vinculadas al mismo.

## La política educativa

De la información analizada, se puede afirmar que el tema trabajo infantil, no está presente en las políticas educativas impulsadas a nivel provincial desde el Ministerio de Educación de la Provincia

de Córdoba: “no hay particularmente en educación líneas de acción directa para ese problema social que es el trabajo infantil. No es abordado ni en la escuela, ni en el currículo, ni por la gestión directiva” (ex funcionaria provincial).

Si bien no existen políticas educativas que tengan en cuenta al trabajo infantil como un tema a estudiar y abordar, en este estudio aparece como un problema que necesita ser abordado. En definitiva, esta demanda surge tanto de los docentes, como así también en algunos casos de los padres de niños/as trabajadores.

El reconocimiento de la cuestión no se da espontáneamente, sino vinculado a la presencia cada día más visible de los chicos en las calles de las zonas céntricas de la ciudad. Así, al volverse evidente, impacta con mayor fuerza instalándose como problema en la opinión pública y es tomado por los medios de comunicación. Recién en este escenario es que las escuelas empiezan a decir: “la problemática de los chicos que están trabajando en la calle: escaso rendimiento, escasísimo pobre, muy pobre... dispersión, mucha violencia. Y eran, justamente, esos chiquitos que nosotros veíamos en la calle los que en la escuela también tenían problemas. Entonces, las maestras decían: “¿Qué hacemos con estos chicos? ¿Cómo nos ayudan ustedes? ¿Cómo los tratamos? (profesional del ámbito provincial)

Ante el problema ya instalado, emergen diversas expresiones que refieren a un abanico de “reacciones” que van desde el interrogante que se hace cada docente a nivel casi individual, en el propio espacio del aula. Por ejemplo, se plantea en la entrevista a la Unión de Educadores: “Pero sí sé que las compañeras... he escuchado a algunas de urbano-marginal, tienen ese registro, y conversando con ellas es como que hay adaptaciones que tienen que hacerse”. Otro tipo de interrogantes expresa el inicio de una búsqueda un tanto intuitiva y hasta errática de respuestas, pero que de todos modos, indican una puesta en movimiento. Tal es el caso de la Dirección de Educación de la Muni-

cipalidad: “Nosotros también habíamos pensado en implementar desde la escuela algunos tipos de actividades, como talleres para los padres donde se les pueda informar con especialistas; trabajar más que nada en los deberes y derechos de ellos y de los niños” o cuando se cuestionan: “¿Qué hacemos nosotros desde la escuela, que nuestro objetivo es lo pedagógico?. ¿Y cómo hacer para que estos chicos no abandonen la escuela?”

En estas búsquedas, vuelve a expresarse una fuerte asociación entre trabajo infantil y fracaso escolar, lo que permite corroborar que estarán marcando las estrategias de intervención que surjan desde el ámbito educativo: “El objetivo del equipo es trabajar con el fracaso escolar; entonces, en las entrevistas individuales, con los adultos, por ahí, sale el tema del trabajo”.

Ante esto predominan modificaciones centradas exclusivamente en lo pedagógico, como por ejemplo: “lo que tendría que modificar la escuela sería: tener aulas con menos alumnos, una pareja pedagógica que estuviese trabajando, se me ocurre, porque no está fácil; y porque hay cuestiones que tiene ver con la enseñanza y son las que se imparten con la tiza y el pizarrón, por decirlo así” (gremio docente)

Otro tipo de elementos, que apuntan más a cuestiones de fondo, marcan la permanencia de visiones liberales de la educación, que descontextualizan al sujeto que aprende de los condicionamientos político-económicos que marcan su cotidianidad, lo que necesariamente impacta en desvalorizaciones y estigmatizaciones.

Lejos de cuestionar problemas de fondo, este tipo de perspectiva perpetúan un sistema que continúan depositando las posibilidades de superarlo en los sujetos: “recién en el 99’ el tema de la pobreza y la escuela, ahí se empezó a instalar, quizás un poquito antes, pero siempre con un aire optimista, no?, esto de que bueno, son pobres pero van a poder salir de la pobreza si se empeñan, si son estudiosos, si les damos becas, si los sacamos del lugar en donde viven, toda esta cosa” (ex funcionaria provincial).

Otro aspecto que la misma funcionaria critica respecto a las acciones del gobierno provincial, es la preeminencia de criterios regidos por el marketing y el rédito electoral, priorizándose como consecuencia, la concreción de estrategias que se asientan en la difusión con impacto en la opinión pública de obras vacías de contenido, lo que se vincula con la corrupción instalada en la función pública y en la política: “pasa todo por el presupuesto, por los recursos que se le asignen, y se le asignan a aquello que se puede mostrar, por ejemplo, la construcción de las escuelas, el comprar libros, comprar útiles, comprar computadoras, que cuando se inaugura la escuela se llevan las computadoras, cuando se van los que fueron a la inauguración se sacan las computadoras y se llevan a la próxima escuela que se va a inaugurar”. (ex funcionaria provincial).

Asimismo, varios de los entrevistados, ya sea en el ámbito provincial como municipal, reconocen que las modificaciones realizadas en los últimos años en la Política Educativa, muestran un retroceso en la relación entre la educación y el trabajo, que había sido una asociación muy fructífera en la historia argentina, plasmada en la Educación Técnica, que tuvo un amplio desarrollo e impacto simbólico, en la construcción de la identidad nacional: “era una barbaridad haber sacado el eje del trabajo del horizonte educativo, porque fue como un eje aglutinante en toda la constitución del estado argentino, no de la constitución del papel, quiero decir, de la institucionalización de nosotros como país, el trabajo por más que fueron lo liberales que lo hicieron, tenían como bandera la educación y el trabajo, que el neoliberalismo borró por completo la relación entre la educación y el trabajo” (ex funcionaria provincial)

“lamentablemente, las escuelas de oficio, demás tendrían que tener una política... es una preocupación de nuestros docentes que el niño que termina la primaria y no tiene la posibilidad de recibir una educación técnica, que haga carreras cortas, de 2 años; como, por ejemplo, para ser un buen carpintero...” (equipo municipal)

Finalmente, se comparte entre los distintos actores la ausencia de una política educativa clara respecto al trabajo infantil. Se identifican algunos intentos de abordaje desarticulado, impulsados a través de esfuerzos personales, que intentan una articulación en terreno: “nos vemos aún con dificultades... ya lo hemos planteado acá, y nos han dicho: “bueno, sí, empiecen”. Ahora la idea es coordinar acciones con otras instituciones que estén trabajando en el barrio.. necesitamos ayuda, hay que armar una red” (equipo municipal)

### **La política económica**

Existe una tendencia a articular el crecimiento del trabajo infantil con problemas de la distribución del ingreso, que impacta generando brechas cada vez más grandes en la población, como así también, en los sectores más vulnerables que apelan a estrategias de sobrevivencia y de incremento de ingresos en las que se incluyen los niños/as, como proveedores de la economía familiar.

Los énfasis en este aspecto son variados, también se diferencian respecto al lugar que se le asigna en la explicación del trabajo infantil. En el caso de la Dirección de Educación de la Municipalidad, se refieren a este aspecto señalando que: “son familias totalmente excluidas del sistema y muy necesitadas. Además, para estas familias, estos niños significan el sustento”...”en una situación de pobreza extrema, que lleva a esto”...”Es la parte perversa del sistema económico, que me permite esclavizar a unos para quedarme con la mayor parte del capital; aún más ahora, con esto del neoliberalismo y que cada vez son menores los grupos que concentran el poder económico”

En el caso de la funcionaria del ámbito de Solidaridad de la Provincia, se habla de pobreza y se enfatizan aspectos socioculturales y vinculares que se asocian a la pobreza: “hay una descontentión clara en términos vinculares, insisto más, en términos vinculares de la institución, no hay capacidad de las instituciones de responder a tamaña

segregación, no hay capacidades de las familias por que esta destrozada, y hay una violentización generalizada yo creo que la secuelas de la crisis, del empobrecimiento, recién se están visualizando algunas de las consecuencias”

Otras entrevistadas del ámbito provincial enfatizan en que el trabajo infantil existe porque existe la pobreza: “dicen las mamás: “no tengo trabajo, yo tengo 9 para cuidar, tengo 3 bebés...” Entonces, los chicos son los únicos proveedores; lo que sabemos, son los proveedores familiares...”es una manifestación de la pobreza, es cómo se manifestaba la pobreza, por eso salían a trabajar”

Desde la sociedad civil, se enfatiza que la primera explicación y por lo tanto la primera estrategia para resolver a fondo el problema “es redistribuir la riqueza... el problema es la pobreza, es un tema complejo para hablar, pero el problema es la pobreza y no el trabajo infantil”.

Esta lectura del problema lleva a algunos entrevistados a reconocer en el ingreso universal para la familia, una estrategia de intervención significativa: “la recuperación de ciertos marcos estables de ingresos básicos que permitan que crezcan tus hijos... tiene que haber un apoyo básico para la familia, que tiene que ser para mí de tipo universal, permanente, a largo plazo, sin ningún tipo de contraprestaciones de trabajo” pero ello no aparece plasmado en ninguno de los programas concretos que se llevan a cabo. Sí en cambio, desde la Dirección de Grupos Vulnerables de la Municipalidad, existen estrategias de abordaje del problema con características de micro emprendimientos productivos, de forma focalizada y con una población reducida.

Entonces, si bien algunos actores han recuperado en sus discursos la importancia de retomar la educación para el trabajo, ninguno de los actores representantes del Estado ha planteado la necesidad de abordar la problemática a partir de políticas de empleo genuino.

## Políticas Sociales: asistencialistas y represivas

En los dos ámbitos gubernamentales estudiados (provincia y municipio) y en la sociedad civil, existe coincidencia respecto a la negación y ocultamiento del problema por parte del Estado, cuando deben identificar qué se hace o qué políticas sociales se dirigen a abordar el trabajo infantil. Estas opiniones parecen poner el énfasis en algo que no se quiere o no se está en condiciones de mirar; pero también, se hace referencia a la ausencia del Estado como contexto que ha favorecido o genera la emergencia de ciertas prácticas como el trabajo callejero, ya que éste se ha instalado de la mano del crecimiento estructural de la pobreza e indigencia.

“Por ahí, es como una práctica negada”...”Creo que está sectorizado acá en Córdoba, hay tantos temas, es medio invisibilizado”...”Me parece que es como que hay una cuestión de que se oculta, más que nada”...“en particular el callejeo esta absolutamente vinculado a la ausencia del Estado” ...

Otro tipo de referencias –en el caso de la entrevistada del gremio docente– a la invisibilización, se liga más a la idea de naturalización del trabajo de los niños/as en su ámbito familiar y comunitario cercano: “acá se ve como más invisibilizado y en lo rural se ve como más incorporado a lo familiar, de alguna manera también se ve invisibilizado, ¿no?”

Otro llamado de atención se vincula con la visión de cuáles son las políticas sociales necesarias, reconociéndose que no existen Políticas Sociales Integrales que aborden el problema, es decir que la invisibilidad del mismo, se registra principalmente en los niveles de planificación del Estado y la consecuente asignación de recursos para abordarlo, “específicamente de cómo evitar el trabajo infantil, iniciativas ligadas a trabajos específicos, yo no tengo conocimientos, o sea no puedo decir algo concreto, puedo hablar de las tendencias generales, de lo que uno escucha, pero vinculado directamente al niño que trabaja, no. Honestamente, no sé si en justicia estarán encarándolo”...(funcionaria del

Area social e infancia de la provincia)

“a nivel Estado, en la Argentina, ¡no conozco ninguna práctica buena, ninguna!, yo te puedo decir, ninguna” o ... “el principal obstáculo, el lugar que ocupan las políticas sociales, no hay una vocación realmente transformadora hacia las prioridades que operan, es lo macro” (Funcionario municipal del Área de Grupos Vulnerables)

Vinculado a lo anterior, lo que se reconoce es la intervención estatal ante casos explícitos, evidentes, graves o que toman estado público y por lo tanto con una perspectiva focalizada, puntual y de control de una situación límite: “el Estado no hace básicamente nada; es decir, los saca pero no hay... Digamos, hay una intervención en aquellos casos graves, cuando se ve que la familia no puede, cuando hay 10 niños, que la mamá nos decía: “no puedo, los chicos se me escapan directamente y vuelven a las 7 u 8 de la tarde y yo...”...”en los 7 años que estuve en el gobierno, nunca se ha planteado la cuestión de los niños trabajadores. (profesional del área Social del gobierno de la Provincia de Córdoba)

Una perspectiva de lectura del problema muy común –y que se traduce en perspectivas de estrategias de intervención–, es aquella que vincula la “mendicidad” o pedido reiterado de asistencia, con trayectorias familiares que parecieran reproducirse en sí mismas, sin incorporar en el análisis los impactos que en ellas dejan las políticas sociales, en extremo asistencialistas y focalizadas, de los últimos 20 años en Argentina.

“Yo le llamo mendicidad, porque es un término que se empezó a aplicar hace poco, yo le llamo mendicidad a tratar de... es como una especie de estrategia de sobrevivencia que significa pasar por todas las áreas de gobierno pidiendo cosas y terminar en las esquinas y siguen pidiendo cosas, es decir, empiezo por el hospital, sigo por el dispensario de mi barrio, pido la leche, paso por el ministerio y pido un subsidio, voy a otro lado y pido remedios, voy a otro lado y pido los cospeles, me voy con el

chico y vendo las cosas, es decir, hay yo diría, un trayecto de obtención de recurso basado en esto, que yo le digo... la mendicidad, tocan todas las puertas posibles... donde los niños participan activamente, y son muchas veces la excusa, el motivo de eso, y obviamente la situación de calle de los niños que es una cosa que ya esté definida, pero yo le llamo... digamos, a esta mamá mendiga, que tiene que andar con ciertas cuestiones asistenciales muy marcadas, íntegramente fragmentada, que en un lado te dan la leche en otro un plan, en otro..., entonces esa mamá que hace ese recorrido...” (Funcionaria del Area Social del la provincia de Córdoba).

En las expresiones de la funcionaria, se menciona este perfil de políticas sociales, desde un sesgo de crítica, enfatizando sobre el comportamiento o estrategia familiar como algo ya instalado, como un dato naturalizado y que caracteriza “per se” a un tipo de familia, sin poder reconocer que -en primer término- la reproducción de estas estrategias familiares son consecuencia de la lógica focalizada y asistencialista de las Políticas Sociales predominantes en los últimos años, que instaló la fragmentación en el abordaje del problema y lo atendió desde la idea de provisión de los recursos con una lógica desarticulada y netamente clientelar. Invertir los términos de la explicación sobre un problema tiene consecuencias graves tanto en la comprensión como en el diseño y abordaje de estrategias de intervención y, en este caso, podemos resaltar un modo más de fortalecer un histórico problema en las políticas sociales dirigidas a la pobreza: la culpabilización de la víctima.

Otra expresión de la concepción anterior es la valoración negativa de las familias que no tendrían o habrían perdido los valores y las prácticas de cuidado y protección de sus hijos/as. Ello se expresa en el surgimiento y sostenimiento -en la actualidad- de Programas de Políticas Sociales, que contemplan un aporte económico a la familia vinculado a una contraprestación que incluya por ejemplo, el cuidado de la salud y la educación de

los niños/as. Ello además conlleva una mirada de los niños/as lejana a la perspectiva de sujetos de derecho, y los ubica como elemento de control para garantizar la permanencia de su familia en el Programa: “Es a través de este programa, que se las contiene con un salario de inclusión familiar de infancia, como contraprestación digamos, de al cuidado de los niños/as, y a la propia capacitación de las mamás o la inclusión en algunos procesos conjuntos de reflexión”... “son cincuenta pesos por niño, un poquito mas alto, por ejemplo que el plan familia, que varios se han pasado por que aparentemente el plan familia ha aumentado un poco por niño, y a algunas por el plan jefe se le agregaba por niño” (Funcionaria del Area Social provincial)

La totalidad de los programas que se mencionan vinculados a este tema son de carácter focalizado y asistencial; tanto a nivel provincial, como es el caso de los Centros de Cuidado Infantil, que enfatizan su atención específicamente en el tema nutricional, como el Programa “Madres Guapas” que va dirigido a apoyar a las madres solas, cuyo hijos/as podrían caracterizarse como “niños en situación de calle”.

A nivel municipal, con la misma lógica de focalización se implementa un censo para detectar los casos que se encuadran como Mendicidad Infantil, abarcando “una población de cero a doce, si hay una mamá que pide para un nene de dos años, nosotros intervenimos, tenemos una proyección de setecientos, vamos a ver si finalmente son setecientos niños, pero nos está yendo espectacular con el censo, porque el nivel de receptividad es altísimo, entonces tenemos nombre, apellido, numero de documento, dirección, teléfono”.

En este programa municipal, se incorpora el componente económico y el de fortalecimiento familiar, que apunta a incluir a la mamá en un emprendimiento productivo acorde a sus expectativas y capacidades, que le abra otras perspectivas de canales de ingreso económico familiar. Si bien estas

estrategias incorporan un componente promocional al asistencial, no deja de ser una política focalizada, en la que un aspecto asistencial-económico subyace junto a un aspecto socio-educativo.

De las entrevistas analizadas, surgen expresiones críticas respecto a la corrupción y utilización de políticas sociales con un objetivo de rédito político electoral, primando en las acciones, el objetivo principal de realizar propaganda política del gobierno: “y la acción social está como en segundo o tercer plano; relegada casi a ser un factor de marketing, de cuestiones simbólicas que aunque no tienen impacto, por lo menos te permiten decir: “no, pero yo me preocupo por el tema, estoy en eso” (funcionario municipal) o “Se dieron 3000 becas de 75 por mes en ese momento, en el año 2000 por qué se hace en ese momento histórico y político? Y las causas siempre son... sacarse la foto, ¿no? Sacar la foto y mostrar, digamos, el gobierno” (profesional del Area Social de la Provincia)

Algunos entrevistados tanto de organizaciones públicas, como así también de organizaciones sociales, recuperan como referencia del tema trabajo infantil, la experiencia realizada por la Luciérnaga<sup>23</sup>: “La Luciérnaga, en una primera instancia cuando salió este programa, fue uno de los organismos que mas nos ha aportado en este ámbito información sobre este tema” (funcionaria provincial) Así mismo, el propio coordinador de dicha iniciativa, hoy funcionario municipal agrega: “La Luciérnaga dejó una marca en el sentido de que a los chicos, digamos adolescentes y jóvenes, se los podía promover desde el trabajo”

Pero hay que llamar la atención respecto a que a pesar de reconocer experiencias y propuestas de intervención evaluadas de forma positiva, no se haya podido establecer una articulación que

favorezca intervenciones coordinadas desde las diferentes áreas ministeriales, o dentro de la misma institución: “Ni de relacionarse, estoy hablando del Ministerio de Educación, estoy hablando con el Ministerio del gobierno, por ejemplo, con los Ministerios que antes llamaban de Desarrollo y Acción Social, a ver qué están haciendo, como pueden coordinarse acciones” (ex funcionaria de Educación de la Provincia)... “como siempre ha ocurrido, han sido cuestiones muy desarticuladas, intervenciones muy desarticuladas, que o bien trabajan con el chico que está en la calle, pero que no se coordina con el equipo que está más cerca de la familia en el barrio”... (Jefa del Area Social de la Provincia)

En síntesis, las políticas focalizadas, asistencialistas y clientelares; la búsqueda de rédito político a través de estrategias de propaganda, como así también la desarticulación entre las diferentes áreas que abordan el problema, lejos de constituir una respuesta real del Estado a través de Políticas Sociales, abren el espacio para que surja otro tipo de intervenciones, las políticas ligadas a la seguridad-represión. Esta situación continúa manteniendo el paradigma de la situación irregular, en las instituciones y las prácticas sociales, lo que oculta el verdadero problema y favorece la lógica de traspasar el mismo, a las estrategias de judicialización de la pobreza y la represión policial.

Ante la ausencia de Políticas Sociales Integrales con capacidad de brindar atención adecuada a las familias, en la tensión de su función de control social y protección de los ciudadanos, el Estado asume un rol ambiguo entre asistencia y represión, reforzando el ocultamiento y la negación de la problemática, como evidentemente de las causas que la originan: “te das cuenta de que son para erradicar el trabajo por un lado, y por otro, para sacar al chico de la calle, que no estén mendigando o molestando a los autos, demorando los semáforos... a eso me refiero” (Foro Intersectorial)

Una sociedad con grandes diferencias sociales y

23 Las citas entrecomilladas corresponden a una entrevista al funcionario que está a cargo de la Dirección de Familias Vulnerables de la Municipalidad de Córdoba y que fue convocado a ocupar dicho lugar por un reconocimiento público a su trayectoria.

con una creciente dualización social, que cambió la estructura social en los últimos 30 años, y un escenario de políticas sociales como el descrito –o sea contextos político institucionales democráticos pero con débiles garantías de los derechos sociales y económicos- es una mala combinación que puede llevar a que ideas como la de la erradicación se deslicen de “la pobreza” a “los pobres” o del “trabajo infantil” a los “trabajadores infantiles”. Y esto es marcado por los entrevistados cuando señalan: “la alternativa era la erradicación... totalmente mentirosa la propuesta de erradicación, porque eran gracias que se hacían recurrentemente, que mandaban señales a la gente, por ahí los raleaban... se veían durante un tiempo un poco menos de chicos”... (funcionario Municipal) o “cuando vienen las vacaciones la política es sacar a los chicos pobres de Carlos Paz, digamos. Para colmo, el gobernador de Carlos Paz... era una historia en Carlos Paz en ese momento, entonces había que... Entonces nos mandaron a la noche. Yo fui, porque por ahí estas cosas me gustan, porque vos ves qué pasa (...) el programa “Disposición Padres” consiste en que la Policía levanta a los chicos, menores de 18 años, y los pone a disposición de sus padres. Los lleva a “Protección Jóvenes”... ahí se avisa a los padres; los padres los vienen a buscar y se los llevan a la casa. Previamente, se habla con los chicos y con los padres, y se les dice que sus hijos no pueden estar en la calle. Lo que el Estado dice es que ese niño vuelve a su casa y tiene que estar bajo el control de sus padres, y la responsabilidad es de ellos.” (profesional del Área Social de la Provincia).

“Y la modalidad de la institución ha sido siempre, cuando se han detectado chicos en situación de trabajo infantil en la calle, colocarlos en institutos. Y luego se trabaja, para el egreso de estos chicos”(Jefa de Área Social de la Provincia).

Todas estas expresiones están señalando un Estado que está presente, entonces, pero a través de políticas concretas especialmente diseñadas para atender la problemática desde una lógica de persecución,

represión, institucionalización y depositación de la responsabilidad en las familias.

## Conclusiones

La primera conclusión de este estudio señala que el contexto social, político y económico de los países estudiados ha determinado que, no obstante el compromiso internacional con la Convención Internacional de Derechos de los niños y niñas, ocurrió en períodos similares, la distancia entre texto (la política) y el contexto, es más o menos desgarradora, en la medida que la estabilidad social, la corrupción política y los sobresaltos económicos, reflejan o se distancian del gobierno de turno en cada país.

Para Argentina, las problemáticas de la infancia se convierten hoy en una de las cuestiones sociales más críticas. Las políticas neoliberales de la última década produjeron en el país<sup>24</sup> una catástrofe social, de 10 millones de niños menores de 14 años, 4,5 millones viven en hogares situados por debajo de la línea de pobreza<sup>25</sup>. Muchas dificultades que afectan la vida de niños y adolescentes entran al campo de una situación, cuya singularidad es que deben trabajar para garantizar su subsistencia personal y muchas veces la de su familia.

En estas condiciones macroestructurales, el trabajo infantil se instaló como tema de agenda pública y, por lo tanto, un campo de disputa en donde actores sociales toman postura, actúan y dirimen tensiones y contradicciones sociales. Tal como se

24 La Luciérnaga es una iniciativa centrada en la producción, venta y difusión de una Revista que trata temas de los niños/as adolescentes, en situación de pobreza y que los mismos chicos venden en las calles de la ciudad. Mismo ámbito público donde antes limpiaban vidrios o hacían venta callejera o pedían limosna. Esta experiencia comenzó con un trabajo de educadores de calle que posteriormente se tradujo en una organización de la sociedad civil y que alcanzó reconocimiento y legitimidad a nivel local, nacional e internacional. Aún se mantiene activa e incorporando y complejizando sus acciones.

25 Fuente: INDEC – SIEMPRO

planteó en un comienzo, un objetivo central de esta investigación fue identificar y reconstruir las perspectivas que los actores sostienen, presuponiendo la coexistencia de miradas contradictorias y en tensión, cuyos matices son fundamentales de identificar.

Uno de los ejes más significativos que surgen del análisis que se realizó en el caso Argentino refleja el modelo de Estado, y las políticas sociales reorientadas en los '90 representaron un "paradigma propuesto desde los grupos técnicos con acceso a los círculos de poder (estructurados) sobre dos ideas fuerza: "focalización" y "grupos vulnerables" o de "alto riesgo" (usualmente identificados con la noción de "pobreza extrema")" (Lo Vuolo, 1993). Estas ideas fuerza están sustentadas en un vasto material producido desde los organismos internacionales de asistencia técnica y crediticia, planteando una visión "residual" de la política social: a la política social le corresponde actuar allí donde el mercado no llega.

En el ámbito estatal de Córdoba las intervenciones concretas diseñadas para la atención de niños y jóvenes que reforzaron o en el mejor de los casos mantuvieron el paradigma de la "situación irregular", caracterizadas por ser asistenciales y actuar ex-post, a partir de una decisión judicial que dictamina que existe el problema de abandono, riesgo social y/o moral del menor.

Pero, en tanto las instituciones no son una entelequia sino que están habitadas por sujetos, incorporar la palabra de los sujetos permite develar crítica y resistencia a estas políticas desde dentro de las instituciones públicas. En este caso, grupos de profesionales, técnicos y educadores de diversas áreas vinculadas al tema de la infancia, intentaron en estos años sostener estrategias promocionales, de prevención y de articulación en redes sociales y comunitarias, desde la perspectiva de encuadrar la problemática de los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad (social y de sus derechos), como expresión de un problema social a partir de la pro-

ducción y reproducción de las relaciones sociales en un sistema social determinado.

A pesar de estos intentos –que tuvieron logros esporádicos, puntuales– el resultado dominante fue un proceso creciente de burocratización en la atención de la problemática; reforzando la ineficiencia, la baja calidad en sus prestaciones, la falta de integralidad de las acciones. La emergencia de prácticas discursivas cuestionadoras, pero que finalmente fueron "cooptadas", "colonizadas" –en la perspectiva que plantea Foucault– por el discurso institucionalizado que continuó "entrampado" en las "telarañas" de la asistencia- judicialización.

En este marco, se ubica la mirada del actor público estatal y una de las primeras constataciones es un modo de invisibilización que opera a nivel de las instituciones públicas, suprimiendo la categoría "trabajador" y operando desde otras nominaciones más funcionales a la programática vigente: "niños en situación de calle", "niños encontrados en la vía pública", "niños maltratados", "niños abandonados" etc. La invisibilización –vía la negación de la existencia del problema– pareciera ser el mecanismo que mayor funcionalidad otorga al sistema, al posibilitar la reproducción de modos de acción institucional de larga data y funcionales a las "nuevas" perspectivas de políticas asistencialistas focalizadas.

También se encuentra en el ámbito público estatal con otros énfasis, que nombran al trabajo infantil como tal, reconociéndolo como una problemática que, si bien no es nueva, se está instalando en la agenda pública y que comienza a preocupar a la institución escolar de una manera aún no suficientemente delimitada; verificándose la inquietud e interés por comenzar a dimensionar la problemática, a fin de incluirla como tema, sin una necesaria y previa significación negativa y planteándose interrogantes que hablarían de una apertura y de búsqueda de respuestas políticas e institucionales adecuadas a la realidad del niño.

Más allá de la pertenencia al ámbito provincial o municipal, es de destacar el peso que tiene en el discurso de los funcionarios entrevistados (o sea, que están designados desde el partido que gobierna) el reconocimiento acerca de: que las cosas no se hacen bien, que las decisiones no son las correctas o las mejores, que no se sabe o no se conoce cómo actuar. En síntesis, una gran debilidad conceptual y de posicionamiento en quienes tienen la responsabilidad de definir y conducir políticas del estado.

Un rasgo dominante en las Políticas Sociales es una tendencia a caracterizar los comportamientos o estrategias familiares como algo ya instalado, como un dato naturalizado y que caracteriza “per se” a un tipo de familia, sin poder reconocer que –en primer término– la reproducción de estas estrategias familiares es consecuencia de la lógica focalizada y asistencialista de las Políticas Sociales predominantes en los últimos años, que instaló la fragmentación en el abordaje del problema y lo atendió desde la idea de provisión de los recursos con una lógica desarticulada y netamente clientelar. Invertir los términos de la explicación sobre un problema, tiene consecuencias graves tanto en la comprensión como en el diseño y abordaje de estrategias de intervención, y en este caso, podemos resaltar un modo más de fortalecer un histórico problema en las políticas sociales dirigidas a la pobreza: la culpabilización de la víctima.

Otra expresión más de la tendencia anterior es la valoración negativa de las familias que no tendrían o habrían perdido los valores y las prácticas de cuidado y protección de sus hijos/as. Ello se expresa en el surgimiento y sostenimiento –en la actualidad– de Programas de Políticas Sociales que contemplan un aporte económico a la familia vinculado a una contraprestación que contempla por ejemplo el cuidado de la salud y la educación de los niños/as. Ello, además, conlleva una mirada de los niños/as lejana a la perspectiva de sujetos de derecho, y los ubica como elemento de control para garantizar la permanencia o no de su familia en el Programa a partir de la asistencia educativa y de salud que el mismo reciba.

Las políticas focalizadas, asistencialistas y clientelares; la búsqueda de rédito político a través de estrategias de propaganda, como así también la desarticulación entre las diferentes áreas que abordan el problema, lejos de constituir una respuesta real del Estado a través de Políticas Sociales, abren el espacio para que surjan otro tipo de intervenciones, las políticas ligadas a la seguridad- represión.

Esta combinación de perspectivas favorece la reproducción social del paradigma de la situación irregular en las instituciones y las prácticas sociales, oculta el verdadero problema y favorecen la lógica de traspasar el mismo a las estrategias de judicialización de la pobreza y la represión policial.

Con respecto a la Política educativa, se puede remarcar el problema relativo a que la escuela –predominantemente– se presenta como un mundo extraño a la vida cotidiana del niño/a trabajador, no se predispone para ir a su encuentro, sino que se instala en un espacio material y simbólico de autoridad inamovible y es el niño trabajador el que debe adaptarse a ella. Esta perspectiva lleva a situaciones concretas tales como: un programa que no contempla sus saberes, una cultura escolar que nada tiene que ver con la suya familiar, prácticas que no puede aprehender ni asumir porque le resultan ajenas y descalificadoras, propuestas que no contemplan sus intereses y expectativas.

Comúnmente, se presenta el trabajo infantil en una doble asociación: trabajo infantil y deserción/ fracaso escolar, trabajo infantil/pobreza. En ambos casos, la asociación termina interpretándose como relación causal (trabajo infantil = causa de pobreza y deserción escolar). Los términos aparecen asociados en una fuerte correlación (esto es lo que da permiso a atribuir la causalidad). Sin embargo, no llega a describirse o demostrarse como interactúan. Es importante señalar que concurrencia no significa determinación y no llega a demostrarse como interactúan en este supuesto proceso gestatorio. La presencia simultánea de los tres fenómenos no está indicando dependencia de una variable de la otra,

ni tampoco cual de ellas es la causante de la existencia de las demás. Esta insuficiencia probatoria nos exige poner en cuestión estas afirmaciones, que por estar fuertemente instaladas en el imaginario de los adultos a que hacemos referencia, parecieran no necesitar confirmación. Esta falta de interrogantes o de intentos de profundización en la complejidad de la relación planteada nos estaría expresando otro a priori que lejos de complejizar y ampliar la lectura, simplifica y naturaliza, lo que conlleva el peligro de reforzando las miradas estigmatizantes.

Las dificultades mencionadas se vinculan con la formación docente, donde predomina la enseñanza de contenidos que hablan de una infancia armónica, de un niño/a abstracto, de un modelo de cultura tipo –la occidental desarrollada–. Todo ello no aporta las herramientas necesarias al maestro que debe relacionarse con niños/as de distinto género, clase, etnia, habitante de zona rural o urbana, religión, etc.

La diversidad de vivencias familiares y comunitarias aún debe ser objeto de investigaciones sociológicas y antropológicas que dan cuenta de ella. Esta debilidad teórica y de formación influye en que las maestras, que en la mayoría de las escuelas rurales y urbano marginales provienen de otro sector social, intenten confirmar el propio modelo educativo, reproduciendo discriminaciones instaladas socialmente y en la organización escolar: de clase, de género, de generación. La experiencia de largos años de trabajo social y educativo con las escuelas nos indica que son pocos los docentes que logran superar todos estos obstáculos y producir un ensamblaje de su enseñanza y sus prácticas escolares con la realidad de los niños trabajadores.

Para finalizar el análisis del caso argentino, es fundamental remarcar que una sociedad con grandes diferencias sociales, con una creciente dualización social que cambió su estructura social en los últimos 30 años y un escenario de políticas sociales como el descrito –o sea contextos político institucionales democráticos pero con débiles garantías de los derechos sociales y económicos– es una mala

combinación que puede llevar a que ideas como la de la erradicación se deslicen de “la pobreza” a “los pobres” o del “trabajo infantil” a los “trabajadores infantiles”.

La infancia como institución social es un constructo contingente y las concepciones acerca de ella son históricas. Entonces, los interrogantes sobre ciertas certezas son fundamentales para no crear falsas dicotomías. Si el trabajo es un anti-valor o una patología, ¿cómo hacemos para rescatarlo en la edad adulta como dimensión de la inserción social? ¿Cómo logramos no contradecirnos al enseñar los derechos laborales y las posibilidades creativas y no sólo productivistas del trabajo humano? ¿Cómo les ayudamos a defenderse de los daños de la explotación, la nocividad o la alineación del trabajo en una sociedad injusta y excluyente? Si negamos la elección o la cotidianeidad del niño, ¿Cómo hace la educación para aportar aprendizajes constructivos y constitutivos de la identidad en su mundo de la vida?

Sólo a título de ejemplos estos interrogantes nos muestran la posibilidad de deslizamientos semánticos e ideológicos que reclaman nuestra sobre los saberes institucionalizados y a los saberes sojuzgados, remitiéndonos permanentemente a la mirada crítica e histórica de las luchas de poder en las que estamos inmersos.

En el caso chileno, si bien se establecen aspectos conclusivos muy específicos a la política de reducción del trabajo infantil, tales como los que se señalan más abajo, existen algunas similitudes con el caso argentino, las que se expondrán al finalizar este estudio.

Si consideramos que el Trabajo infantil en sus peores formas y, dentro de él, la explotación sexual comercial infantil antes del año 2001 no contaba con suficiente sustrato conceptual que permitiera abordar el fenómeno, limitándose básicamente a definiciones operacionales que clasificaban los distintos tipos de trabajo infantil. Si consideramos, además, que hasta entonces los esfuerzos de su

medición tendían a constituirse a través de datos discontinuos, y categorías heterogéneas, limitando la entrega de información más rigurosa sobre este fenómeno. Y que así todo, existía alguna evidencia de una temprana inserción de los niños, niñas y adolescentes en las actividades laborales más evidentes, y una velada presencia de actividades de carácter ilegal e informal, difícilmente detectables a través de mediciones convencionales.

Por último, si consideramos la existencia de escasas intervenciones relevantes en el abordaje de la problemática, entonces y en virtud de todos los considerando previos, es claramente evidente que se ha avanzado notablemente en el abordaje del Trabajo Infantil en estos últimos 5 años.

Lo anterior es de suma importancia, ya que las intervenciones generadas han aportado conocimiento relevante sobre un fenómeno desconocido, la reflexión sobre la intervención ha sido permanente, y se han detectado componentes centrales de los modelos de intervención:

- En el caso de trabajo peligroso, es fundamental privilegiar el eje en la educación asegurando retención y éxito escolar, e interviniendo estratégicamente el sistema escolar que resulta altamente resistente. Por lo anterior es esencial sensibilizar y flexibilizar este sistema, convirtiéndolo en una institución escolar que privilegia la heterogeneidad y aprende a formar en la diversidad, aceptando distintas historias en la vida de los niños/as. Un sistema que privilegia la homogeneidad en la población que atiende, está condenado a convertirse en un órgano expulsor de la diferencia.
- Es relevante también, generar estrategias para sensibilizar a nuevos actores con el tema del trabajo infantil y dentro de éste, las peores formas.
- Las prácticas desarrolladas requieren buscar referentes conceptuales que permitan “NOMBRAR” las formas de intervención, poten-

ciando de esta manera la capacidad de generar conocimiento sobre los fenómenos sociales y de replicar intervenciones exitosas.

- La asociatividad y construcción de redes es un componente esencial, especialmente para la intervención en ESCI donde la opción inductiva para la generación de modelos de intervención requiere una permanente revisión del modelo, para lo cual la existencia de redes asegura la existencia de un espacio donde socializar conocimiento acumulado.
- Para evaluar la intervención en ESCI, es fundamental revalorar indicadores de éxito asociados a los procesos, pues son indicadores de éste tipo los que dan cuenta sobre la dignificación de la vida de los NNA que han sido vulnerados por este fenómeno, es fundamental reconsiderar los tiempos de intervención considerando el tiempo suficiente requerido para la reparación.
- La continua reflexión sobre las prácticas y los hallazgos permite a los implementadores de las políticas sociales participar efectivamente en el diseño y reformulación de las de las mismas, asegurando un permanente vínculo entre el texto y el contexto, desafío permanente de la política social.

No obstante todos estos logros y aprendizajes generados a la luz de los programas diseñados para enfrentar el Trabajo Infantil, se evidencian algunos nudos similares difícil de superar en ambos países, si no es a través de un cambio cultural de largo plazo.

Estos nudos se pueden nombrar de la siguiente forma:

- Resabios del paradigma de la irregularidad social que todavía establece como disfuncional la situación de diferencia, cuando ésta escapa a la norma social. De este modo, se mantienen relaciones causales que desdibujan una reali-

dad compleja y multicausal. Estas relaciones causales son muy claras a la hora de establecer culpables:

- las familias son las principales responsables del trabajo infantil
- es el trabajo infantil el que produce deserción escolar, retraso o mal rendimiento (una relación incluso factible de ser invertida)
- Invisibilización de un contexto económico que conduce a contextos desiguales que fuerzan situaciones de vulneración que no pueden ser revertidas en su totalidad si no se atiende ese contexto más amplio
- Instituciones, profesionales y sujetos de intervención permeados por una lógica de irregularidad social, donde el tránsito hacia una perspectiva de derecho exige necesariamente superar la pura transformación del discurso oficial, y el compromiso con los organismos internacionales a través convenios y tratados. Nuestros países requieren hacer carne la perspectiva de derecho, invirtiendo en acciones que escuchen a los afectados, en intervenciones que superen las comprensiones dicotómicas de la realidad, en profesionales

capacitados para comprender, conceptualizar y transformar lo social.

- En este sentido, importa recoger lo planteado por el paradigma de la promoción social de la infancia que propone la constitución de otra cultura de la infancia transforme el adultismo y la cultura del adulto a partir de una reivindicación histórica generacional, de género y de clase.
- Asimismo se propone ampliar la mirada sobre los diversos niveles en los que se ejerce el trabajo infantil, superando visiones de blanco y negro, que definen absolutamente bueno o absolutamente mal el trabajo infantil. Es necesario permear la política de estos dos países hacia la valoración del derecho universal y el valor humanizador del trabajo, en la subjetividad de cada cual y como mecanismo de integración social. Incorporar así mismo una mirada crítica la carácter explotador que muchas veces el trabajo infantil posee, tornándose en ocasiones en causa de vulneraciones atroces en niños y niñas.
- En este último sentido, es justamente una perspectiva crítica la que permite recuperar el carácter ético y potenciador de la actividad humana.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARENDE, H.(1993); *La condición humana*, R. Gil Novales (trad.), Barcelona
- ARENDE, H.(2002); “La vida del espíritu”, F. Birulés & C.Corrall (trad.), Barcelona, 2002 [*The Life of the Mind*. Nueva York: M. McCarthy (ed.), 1978].
- AILLÓN SORIA, S.(2002-2003); “Entre el yo compartido y el yo estigmatizado”. En: *Dialogando*. Cochabamba-Bolivia: Terre des Hommes.
- BERMUDA, J. M. (2001) (a): **Filosofía política. I: Luces y sombras de la ciudad**, Barcelona.
- BERGER, P & HEFNER.R *Spiritual Capital, in comparative perspective*. Institute for the Study of Economic Cultura, Boston University.
- BETTONI, A; CRUZ A; (2002) “Voluntariado en América del Sur: perfiles, impacto y desafíos”. V Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) 7-10 de julio de 2002 – Ciudad del Cabo, Sudáfrica Instituto de Comunicación y Desarrollo Montevideo - Uruguay
- BOURDIEU, P.(1988); *Cosas dichas*. Gedisa
- BERGER P., LUCKMANN T.(1993); *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores
- BOURDIEU, P.(1991) *El sentido práctico*. Taurus, Madrid
- BRONDI ZAVALA, M. (2001) “Niño familia y comunidad en los Andes” En: **Culturas e Infancia**. Lima, Terre des Hommes, Germany
- BUSTELO, Eduardo (1998); “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en **Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes**, UNICEF- Grupo Santillana, Bs. As., 1998.
- CASELET, D; 2006; Convocatoria para el concurso Proyecto de Financiamiento sobre Economía del Conocimiento, México D.F Ambos Medios Junio 17, 2006
- CASTEL, R.(1997); *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós Estado y Sociedad.

- CUSSIÁNOVICH VILLARÁN (2001); "Nacer pobre y crecer pobre". En Castro Morales, Jorge; **Niñas, Niños y Adolescentes: Exclusión y Desarrollo Psicosocial**. Tomo I. Lima: IFEJANT.
- CHAPP, M. *Juventud y familia en una sociedad en crisis*. Bs. As. Centro Editor de América Latina
- FINKE, R; *Spiritual Capital: Definitions, Applications, and New Frontiers* (2003) Prepared for the Spiritual Capital Planning Meeting October 2003
- FOUCALT, M.(1992); *Microfísica del poder*, Ediciones La Piqueta, 3° ed., Madrid
- FREIRE, P.(1988); *La educación de calle*. MEDH. 1988
- GÓMEZ DA COSTA, A.(1998); "Educación por el trabajo". Ponencia presentada al Congreso de Mar del Plata Julio
- GUNNARSSON, V; ORAZEM, P; SÁNCHEZ M. (2006) "Child Labor and School Achievement in Latin America **The World Bank Economic Review**, vol. 20, N°.1 pp. 31-54
- GUTIÉRREZ, A. (1994); *Pierre Bourdieu: las prácticas sociales*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. <http://www.ecpat-esp.org/esci/causas.htm>
- HETHERINGTON, K; (1996), "Identity formation, space and social centrality" **Theory, Culture and Society** Volume 13 (4):33-52
- HEADY, (2003) *The Effect of Child Labor on Learning Achievement* University of Bath and Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France. World Development Volume 31, Issue 2, February. Pp. 385-398
- IFEJANT (1997) Autores varios. *Niños Trabajadores Protagonismo y actoría social*. Perú. 1997
- INE (2003); Encuesta Nacional sobre actividades de niños y adolescentes en Chile, aplicada entre febrero y abril del 2003 <http://www.trabajoinfantil.cl/>
- Ministerio del Trabajo (2001); Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Gobierno de Chile.
- KOTLIARENCO, M., CÁCERES I. y ALVAREZ, C.(1996); *Resiliencia. Construyendo en la adversidad* CEANIN. Santiago de Chile.
- LASALA M.: "Los límites de la ciencia y la ciencia como límite", en Fair, Lasala, Regnasco,
- LO VUOLO; R.(1993); "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en **La nueva oscuridad de la política social**, Editorial Ciepp/Miño y Dávila, Bs. As.
- Ministerio del Trabajo (2003); *Trabajo Infantil y Adolescente*, Diagnóstico Nacional, Resumen Ejecutivo. Gobierno de Chile
- Programa AURA (2004); Informe Final de Resultados. Información General sobre el Programa de Acción y de la Agencia ejecutora
- QUIROGA, Ana (1990); *Crítica de la Vida Cotidiana*. Ediciones cinco, Bs, As.
- RAICES (2003) Informe Final Proyecto Piloto, Sistematización, Proyecto N°130193 "Estrategia Integral de Intervención para la Reparación del Daño Sufrido por Víctimas de Explotación y Comercio Sexual Infantil" Santiago
- RODRÍGUEZ, M. H.(2004-2005); "Sociedad e infancia en los Andes". En: **Dialogando**, Cochabamba-Bolivia, Terre des Hommes.
- ROIZ, J.(1993); *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Madrid, 1993.
- ROJAS, Jorge (2000); "El Trabajo Infantil en Chile: Algunas Ideas para el Debate". En: **Trabajo Infantil Freno al Desarrollo, Panorama general de políticas para su erradicación de en Ministerio del Trabajo**, UNICEF.
- Trevijano. (1991); *La razón científica su texto y su contexto*. Edit. Biblos. Buenos Aires
- SCHIBOTTO, G. (1997); *La Acción Social con JANTs. Modelos interpretativos* IFEJANT; Lima. Perú
- VOLPI, F. (1995); *Hermenéutica y filosofía práctica*, Éndoxa. Series Filosóficas.
- UNICEF (2005) *Situación de los niños y niñas de Chile. A 15 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño 1990-2005*. Santiago Chile.

# Programa Puente en Chile: ¿un avance hacia la construcción de sujetos?<sup>1</sup>

Paula Francisca Vidal Molina\*

## Resumen

Lo que a continuación se presenta son los hallazgos de la Investigación denominada "Representación Social de la Pobreza desde el Programa Puente" la cual da cuenta de algunos de los nudos y contradicciones que se han visibilizado durante la ejecución de dicho Programa, como apuesta nacional que intenta superar la Extrema Pobreza o se pretende como parte de un sistema de protección social. Este estudio indaga en los sujetos que diseñan e implementan la política social con relación al discurso o visión que poseen de la pobreza, la práctica que realizan y los espacios de coherencia existentes entre ellos, ámbito que no es considerado a la hora de evaluar impacto o procesos que ha instalado la ejecución de este programa.

## Palabras clave

Pobreza, representaciones sociales, extrema pobreza, programas sociales

## Abstract

This article presents the results of the denominated research "Social Representation of the Poverty in the Program Bridge" that indicate some barriers and contradictions visualized during the execution of this Program, like national objective, that tries to surpass the Extreme Poverty or like part of a system of social protection. This study, investigates in the subjects that design and implement the social politics in relation to the speech or vision that they have of the poverty, the practice which they make and the existing spaces of coherence among them, scope who are not considered at the to evaluate their impact or processes that the execution of this one program has installed.

## Keywords

Social representations, poverty, social programs.

## Presentación

Las diversas maneras de concebir y abordar la pobreza desde la política pública a lo largo de la historia en Chile da cuenta de los resultados que hoy se mantienen a nivel de índices de pobreza, pero también a nivel de las desigualdades que siguen acrecentándose en el país. El Programa Puente se ubica al interior de la contradicción instalada en nuestra sociedad, es decir, en un modelo de desarrollo que pretende mejorar los índices de crecimiento y desarrollo social, pero que, a la vez, convive con procesos de regresión social y desigualdad. Se plantea como un tipo de intervención que no supera la pobreza, pero sí lo hace con la extrema pobreza en tanto es capaz de poner en juego las fortalezas y capacidades de las familias, como también las redes institucionales a través de un agente estatal que interviene directamente con las personas/familias. Sin embargo, no se conoce acerca de los efectos paradojales que puede generar la

<sup>1</sup> Este texto es parte de los hallazgos de la tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Antropología y Desarrollo.

\* Licenciada en Trabajo Social Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Antropología y Desarrollo Universidad de Chile.

intervención del Agente Estatal o Apoyo Familiar con las familias o alguno de sus miembros. Este último punto es de vital importancia dado que este Programa se ha considerado innovador en el quehacer del Trabajo Social realizado en el ámbito municipal chileno y las políticas sociales.

## Algo de Historia de las Políticas Sociales Chilenas

Es deseable partir haciendo la siguiente afirmación: la noción de Pobreza y de Política Social es una construcción. Ambas nociones han variado a lo largo de la historia. Sin embargo, hoy la pobreza parece ser algo objetivo, externo a lo que podamos pensar de ella, con sujetos de carne y hueso que la padecen, los cuales requerirían apoyo de parte de la sociedad, a través de las políticas que el Estado puede elaborar. Así, la política social<sup>2</sup> que el Estado chileno ha desarrollado en diversos períodos históricos ha sido consecuente con el modelo de desarrollo imperante en una época y al marco conceptual e ideológico en que los gobiernos se desenvuelven.

El origen de la política social en nuestro país se remonta a los años veinte, gracias a los inicios de la industria y de la urbanización, tendió a crecer la clase obrera del sector productivo lo cual trajo aparejado problemas laborales y precaria calidad de vida de estos obreros. Después de largas discusiones, se legisla, a partir de 1924, en torno a vivienda, salud y relaciones laborales. Las ideas de ese entonces que plasmaron el ambiente gubernamental eran de orden humanista, reformista y libertario, en donde el Estado, a través de la política social, debía proteger al trabajador y promover cambios sociales

graduales que dieran a la población condiciones de vida más igualitarias y justas.<sup>3</sup>

En el segundo período, la política social se caracteriza por estar ligada a una noción de Estado Benefactor y no protector, por medio del cual se promovió un gran desarrollo social e industrial del país. Se dictan leyes sociales, se extiende la enseñanza primaria, secundaria y superior, se electrifica el país, entre otras cosas. “Los gastos sociales se triplicaron en el período cubierto, entre 1930 y 1955; sobresalen los gastos en previsión social, seguidos por salud y vivienda, los que se reflejan tanto en una expansión de los servicios como en el mejoramiento en la calidad de éstos.” (Martínez y Palacios, 1996:180).

Para José Arellano, según Martínez y Palacios, la posibilidad de acceso a los servicios y beneficios sociales estaba fuertemente posibilitada y condicionada por las diferencias sociales y el peso político de cada sector laboral y social. Así es cómo el acceso de la clase media al poder político tuvo dos significados desde el punto de vista de la política social, en los gobiernos radicales: 1° de ascenso (desde los años veinte a la segunda guerra mundial), en donde las políticas sociales se caracterizan por un efecto democratizador para el conjunto de las clases asalariadas. 2° de asentamiento, en donde se privilegió a la clase media, deformando el efecto democratizador anterior.

Hacia 1960, el sistema mostraba crecientes dificultades para responder a las necesidades y las demandas de la población. El gasto público al crecer y no tener una contraparte en los ingresos ocasionó desequilibrios presupuestarios que intensificaron las presiones inflacionarias existentes en la economía (Raczynski, 1995:220). Dada esta situación y con

2 “La política social es un fenómeno específicamente moderno: se trata de una acción racional del Estado tendiente a compensar a los sectores sociales desfavorecidos por el mercado, asegurándoles la satisfacción de ciertas necesidades elementales (...) se ha referido y ha actuado principalmente en los ámbitos laboral, de vivienda, salud, educación y seguridad social” (Martínez y Palacios, 1996: 175).

3 “Las reformas de Alessandri respondían fundamentalmente a las ideas del Partido Radical y del sector progresista del Partido Liberal, las que se plasmaron en un conjunto de medidas tendientes a la “protección del proletariado”, expresadas fundamentalmente en el Código del Trabajo (1931). *El Estado se constituyó como protector de los trabajadores asalariados*” (Martínez y Palacios, 1996:177).

la llegada al gobierno de la Democracia Cristiana, el gasto social se reduce y se impulsa una política social que pretende incorporar a los grupos marginales de la sociedad a la “integración nacional real” desde la promoción popular.

Por otro lado, las políticas sociales aplicadas en la Unidad Popular se diferenciaron de la tendencia aplicada durante años anteriores, en el sentido de que intentaron “ir más allá de la distribución de los bienes y servicios de la sociedad, para llegar a la distribución del poder, tanto económico como político, traspasándolo desde la clase dirigente hacia las mayorías desposeídas” (Martínez y Palacios, 1996:186). Este gobierno fue el último en que se dictó desde el Estado la totalidad de las políticas sociales, y en que éste era responsable fundamental del bienestar de la población.

Desde 1973 en adelante, con la instauración del gobierno militar, al Estado se le atribuye una gran ineficiencia en la tarea distributiva, el crecimiento económico será considerado como la vía privilegiada para mejorar el bienestar económico de la población; la política social se focaliza entonces en la erradicación de la extrema pobreza. El Estado asume un rol subsidiario, con una reducida capacidad de intervención. Es decir, sólo podía hacerlo en aquellas esferas en las cuales los particulares y las organizaciones de carácter intermedio no fueran capaces de desempeñarse por sí solos.

El modelo de desarrollo neoliberal, del gobierno militar, traía aparejado cuidar dos conceptos: la libertad individual<sup>4</sup> y la igualdad de oportunidades<sup>5</sup>,

los cuales desembocaron en: la focalización del gasto social en el estrato pobre y la entrada de la empresa privada y del mercado en áreas que históricamente le fueron ajenas como son salud, educación, previsión y vivienda. Tendiendo, entonces, a descentralizar el poder de decisión y transformar el mecanismo de financiamiento en dichas áreas.

Durante el régimen militar, las políticas sociales respondieron a un criterio económico, es decir, reducir el gasto social al máximo posible, disminuyendo los beneficios e incorporando el mercado como ente proveedor de ciertos servicios.

Con la llegada de la Concertación por la Democracia al gobierno, se mantuvieron los rasgos esenciales del modelo de desarrollo económico del anterior período, pero se acentuó la necesidad de introducir cambios en materias sociales que tendieran a mayores grados de justicia distributiva y equidad, “se postuló mantener una economía abierta y competitiva, en que el Estado intenta complementar el esfuerzo que hace el sector privado para promover el crecimiento, invirtiendo en aquellos ámbitos donde la rentabilidad social es mayor que la privada. Esta complementariedad entre el mercado y la acción pública se consideraba positiva en tanto convergieran la participación social y la concertación de intereses entre los distintos grupos sociales y políticos” (Martínez y Palacios, 1996:193).

La política social, en este período, se definió en función de cinco principios orientadores: solidaridad y equidad<sup>6</sup>, integralidad<sup>7</sup>, participación, eficiencia e inversión social<sup>8</sup>.

4 “La libertad individual era entendida principalmente como la facultad de poder escoger en el mercado los bienes y servicios que se desearan, incluyendo la provisión de bienes y servicios que se desearan, incluyendo la provisión de bienes y servicios sociales básicos, y las relaciones de trabajo” (Mideplan, 1991:9).

5 “La igualdad de oportunidades se definió como la ausencia de discriminación que sólo podría obtenerse en el mercado, es decir, el resguardo del poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas. La consecución de igualdad requería, además, asegurar a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación” (Mideplan, 1991: 9)

6 Prioriza por aquellos que tienen menores recursos y permite igualar oportunidades.

7 Debe actuar en distintas dimensiones: económica, cultural, social, ambiental, para permitir mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, se traduce en acciones en las siguientes áreas: mejoramiento de la atención de salud, mejoramiento de la calidad de la educación y la capacitación ocupacional para los jóvenes que han desertado de la enseñanza media y el apoyo y promoción de los pequeños empresarios.

8 Se apoya no sólo a los hogares más pobres, sino también a grupos étnicos y productivos pobres que son potencialmente capaces de desarrollarse y llevar con ellos a los demás.

## Algunos rasgos de la noción de Pobreza en los gobiernos militar y de la concertación

Para el neoliberalismo, el crecimiento económico constituye la política para la superación de la pobreza, o de otra manera, el crecimiento económico es la principal política social. En ese sentido, “a medida que se superan las barreras básicas de pobreza, o sea, en la medida en que la gente sobrevive, se nutre adecuadamente y se educa, las personas pobres terminan subiendo cada vez más su nivel de aspiraciones. Por lo tanto, las necesidades siguen existiendo y las demandas se van haciendo cada vez más exigentes y mejor formuladas.” (Matte, 1994:93).

La pobreza, durante el gobierno militar, se definió en función de un criterio absoluto o estructural<sup>9</sup>, en donde el Estado debía hacerse responsable de cuidar a la madre embarazada y al niño recién nacido producto de los altos niveles de mortalidad infantil, bajar los niveles de desnutrición, bajar los niveles de deserción escolar, de repitencia, entre otros, desde una mirada principalmente asistencial o paternalista, en donde el sujeto sólo es receptor o depósito, de lo que otros creen que es lo necesario para dejar de ser pobre.

La focalización pasó a ser la forma de disminuir el gasto social, pero también cumplió la función de paliar los efectos negativos dejados por la aplicación de la política económica privilegiando a los sectores de extrema pobreza. Para Pilar Vergara, la acción del Estado, durante el régimen militar, fue dual en el ámbito social. Por un lado, para un sector de la población, privatización y libre elección en el mercado, por otro, asistencialismo y dependencia de subsidios estatales destinados

a asegurar la subsistencia y dudosamente la movilidad social.

Los gobiernos de la concertación coinciden en que el crecimiento económico es el mecanismo fundamental para solucionar la pobreza, “para superarla (la pobreza) hay que crear riquezas y para eso es indispensable mantener ciertas características que ya tiene la economía chilena: su macroeconomía, su creciente esfuerzo de ahorro e inversión, su dinamismo exportador” (García, 1994:109). Sin embargo, a ello le agregaron la necesidad de aumentar el gasto social, mejorar la focalización de la política social, en el sentido de incorporar los nuevos problemas que presentan los pobres, en cuanto a territorialidad y/o grupos vulnerables<sup>10</sup>.

Asimismo, transitar desde la política asistencial hacia políticas que habilitan para participar en el desarrollo, esto se traduce “En 1989 los subsidios asistenciales representaban el 11% del gasto social; hoy día, el 6%. Todos los recursos que dejaron de utilizarse se destinaron a programas de apoyo a la pequeña empresa, a facilitar su acceso al crédito y a ciertos subsidios que daba el Estado, pero a los que no podían acceder las pequeñas empresas (...) Lo que se dejó de usar en gasto asistencial pasó a utilizarse en gastos que habilitan a los pequeños productores que contratan al 40% de los chilenos y al 80% de los pobres.” (García, 1994:111).

Así, la política social del primer gobierno de la Concertación priorizó por la inversión social o inversión en la gente, buscando actuar en diversas dimensiones de la pobreza: económica, social, cultural y ambiental, no sólo desde la perspectiva asistencial, sino también incorporando un compo-

9 Pobreza absoluta se entendía como “la incapacidad de un individuo o su núcleo familiar de alcanzar ciertos niveles mínimos de satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas imprescindibles” (Odeplan, 1983 en Vergara, 1990:36)

10 Los grupo vulnerables definidos como prioritarios a comienzos de los Gobiernos de la Concertación fueron los niños y jóvenes, las mujeres de escasos recursos, los adultos mayores, discapacitados y pequeños productores.

nente potenciador de las iniciativas de autoayuda y productivas de los pobres<sup>11</sup>.

11 Ejemplo de esto son el Programa Chile Barrio y el Programa Entre Todos. El primero tiene su origen en 1996 en donde el Comité Social de Ministros, concluye que existe una baja cobertura de los programas de vivienda para la población que se ubicaba en los dos primeros quintiles de distribución del ingreso. Por otra parte, Mideplan y Fosis habían encargado un estudio catastral de los asentamientos precarios del país, el cual permitiría dimensionar y localizar territorialmente el problema, y además, mostraría su correlación con variables de pobreza dura y marginalidad, a partir de lo cual, se pudiera diseñar un programa focalizado que aportara a la superación de la pobreza. A partir de lo anterior, se elabora una caracterización de la pobreza, determinando que "las personas que viven en estos asentamientos precarios presentan importantes carencias materiales (viviendas inadecuadas, ausencia de servicios básicos como alcantarillado, agua potable, luz eléctrica y accesos irregulares), como a su vez, estrategias de sobrevivencia precarias y débiles, las que reflejan la informalidad e inestabilidad de los puestos de trabajo; y marginalidad respecto de las oportunidades que ofrece el país. En síntesis, exclusión de los mecanismos institucionales, tanto del mercado como de las políticas públicas para acceder a condiciones de vida y trabajo adecuados" (Muñoz, 1999). Así, el programa se plantea como misión "Contribuir a través de una acción integrada a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país, mediante el mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de sus hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral" (Programa Chile Barrio, 1998). Para el logro de esto, se ha planteado como estrategia el Complementar y Coordinar recursos financieros y capacidades técnicas de ministerios y servicios públicos con los del mundo privado, representado, éste último, por las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito empresarial, de modo de ponerlos a disposición de la población que habita en asentamientos, para concebir proyectos articulados de superación de pobreza en el ámbito local. Los ámbitos de acción definidos son: desarrollo comunitario e inserción social, habilitación laboral y productiva, mejoramiento de la vivienda y del barrio y apoyo al fortalecimiento institucional en torno a programas de superación de pobreza. El Programa "Entre Todos" impulsado por el Fosis, se propuso generar capacidades para que sectores pobres identificaran colectivamente sus necesidades prioritarias y las satisficieran, asumiendo un papel protagónico en la formulación, elaboración y ejecución de proyectos. La visión de la pobreza que posee es de tipo geográfica o territorial, es decir, el vivir la pobreza "limita la posibilidad de acceder a recursos y oportunidades que permitan superarla. Esta limitación es más intensa cuando la pobreza se vive en un entorno pobre" (Raczynski, 1995:250). Los objetivos del Programa eran: estimular la capacidad de organización y de iniciativa en las localidades pobres, reforzar las capacidades promocionales existente en las regiones y coordinar los esfuerzos y recursos institucionales existentes y canalizarlos preferentemente a las localidades pobres y extraer de las experiencias concretas de promoción a nivel de las

A partir del tercer gobierno de la concertación, lo que se advierte es que existe un tipo de pobreza resistente, frente a la cual los programas gubernamentales no logran los resultados propuestos, no tanto por sus contenidos, sino que no llegan a las personas más pobres. Frente a esto, se evalúa que la estrategia de las políticas públicas no ha sido la adecuada. Así, un primer elemento para redefinir la lucha contra la pobreza es revisar la focalización. Por otra parte, se asume más decididamente la idea, que viene hace tiempo desarrollándose, sobre la multiplicidad de dimensiones que componen la condición de pobre, y la necesidad de actuar frente a todas ellas. La acción no se limita, entonces, a proveer de empleo y de ingresos, sino de subsanar las carencias que estas personas tienen en otros ámbitos, como es el capital humano y el capital cultural. Un factor que juega también como déficit es la dispersión institucional y programática de la acción pública. Por ello, el problema de la pobreza es múltiple, involucra muchas acciones y requiere un enfoque integral. A partir de lo anterior, el Estado, a través de la política social asume un rol proactivo, el cual se traduce en que identifica su población objetivo (las familias en extrema pobreza) y acude a entregarles las prestaciones a través de un trabajo directo y personalizado. Aspecto que rompe con la tradicional dinámica de la política social de responder a la demanda que hacen los propios individuos o colectivos.

La implementación del Programa Puente es un ejemplo de lo anterior, en donde la pobreza es concebida desde las potencialidades que poseen las personas para salir de la pobreza y no sólo desde la

---

localidades "un metodología promocional masificable, recientemente descentralizada y participativa", que se apoye en los recursos sociales, técnicos y profesionales a nivel regional y local (Raczynski, 1995:251). Este programa, en ejecución desde 1991, ha tenido aspectos críticos como no determinar certeramente que capacidades deja instaladas tanto en la localidad como en el municipio. Por otro lado, "por sí mismo difícilmente contribuye a combatir la pobreza. Requiere apertura, sintonía y colaboración de todas las instituciones públicas que operan a nivel local" (Raczynski, 1995:254), lo cual no siempre es posible de encontrar o construir.

carencia<sup>12</sup>, es un fenómeno que se puede revertir, que no impide la creación o desarrollo de capital social, ya que en ellas “existe una capacidad latente que puede ser potenciada a través de estrategias que promuevan la confianza interna y externa, la cooperación y la reciprocidad” (Mideplan, 2002:39).

### **Importancia de la Investigación Planteada**

En general, los estudios de pobreza, si bien han incorporado elementos de la cultura, como las significaciones, sentidos, emociones, expectativas y valores entre otros, más allá de aspectos “objetivos” o “absolutos” como el nivel de ingreso, nivel educacional, salud y trabajo no han incorporado el componente del interventor, como agente capaz de crear y recrear la realidad, en este caso, de la política social. Así, la manera de entender la pobreza centrada en aspectos culturales o de orden “objetivo”, llevan a propuestas distintas de intervención en el área. Sin embargo, la representación social de la noción de pobreza del interventor (que permite operar la política social en sus diversos niveles) no aparece, para los diseñadores de políticas sociales, como un componente interesante de atribuir al logro o no de los objetivos de la intervención.

Lo anterior, toma relevancia en la medida en que el programa Puente es una apuesta política, técnica y también humana de superación de la pobreza, en el sentido de que se promueve el encuentro cara a cara, entre el agente público y la familia. Por lo mismo, los agentes del programa ponen en juego las visiones e imágenes que poseen de la pobreza y el ser pobre. Este programa cambia la mirada de intervención, centrándola en la relación individual que establece el Apoyo Familiar y algún represen-

tante de la familia. La relación que se construye, entonces, es “uno a uno<sup>13</sup>”, a diferencia de programas anteriores cuyo énfasis era la organización social y el soporte comunitario de los más pobres. En la relación establecida entre el agente estatal y algún miembro de la familia se juega el éxito de la intervención, aspecto por lo demás crítico y complejo, ya que se debe confiar en la capacidad y habilidad que posee este agente para vincularse con el sujeto “pobre”.

El preguntarse por la cualidad del vínculo que se establece entre ambos sujetos no es menor, ya que éste ha sido un aspecto descuidado en los proyectos de modernización del Estado, a pesar de la existencia de una cultura funcionaria que construye la relación con el usuario desde la estigmatización y discriminación de los más pobres, puesto que ellos –los más pobres– a lo largo de la historia han expresado la dependencia e “inferioridad social”<sup>14</sup> respecto del resto de la sociedad.

La investigación plantea como premisa que los cambios de las familias en términos de la superación de la pobreza, dependerán de lo que se construya y de la manera cómo construya esta interacción. El identificar y comprender estos significados, imágenes, ideas acerca de la pobreza, que subyacen al accionar del agente, permitirá dar cuenta de los nudos que tensionan su trabajo, así como la pertinencia y adecuación de su quehacer con el conjunto del diseño del programa y la realidad de cada familia.

### **Objetivos de la Investigación**

Los objetivos generales de la investigación fueron analizar y comparar las representaciones sociales de la pobreza de los agentes estatales que intervienen en la formulación y ejecución del Programa Puente en dos comunas de la Región Metropolitana, en tanto, como objetivos específicos, el estudio se

12 “Una definición acertada sobre la extrema pobreza no debe asumir como rasgo constitutivo de ella, la ausencia total de condiciones o recursos subjetivos en las personas que enfrentan dicha condición, ni tampoco la imposibilidad de generar o potenciar esas capacidades, a favor de procesos de desarrollo que pueden contribuir a superar la condición de deterioro material y psicoemocional que enfrentan las personas extremadamente pobres.” (Mideplan, 2002:38).

13 N.E: Las comillas son del editor.

14 N.E: Las comillas son del editor.

propuso identificar y analizar la representación social de la pobreza presente en los diseñadores nacionales del Programa Puente y en los ejecutores municipales o jefes de unidades de intervención familiar a cargo del Programa Puente, como de los Apoyos Familiares, de dos comunas de la Región Metropolitana, así también caracterizar la práctica de intervención con las familias pobres, desde el relato del Apoyo Familiar.

## Metodología

El enfoque metodológico de la investigación fue cualitativo, exploratorio y de estudio de casos que centra sus esfuerzos en caracterizar, analizar y comprender los sentidos y significados expresados y compartidos a través del lenguaje o discurso sobre los hechos sociales. La investigación operacionaliza el concepto de representación social de la pobreza a través de tres dimensiones del discurso: 1.- Los conceptos que utiliza el entrevistado 2.- Las afirmaciones, hipótesis o premisas del entrevistado en relación al problema de la pobreza; 3.- Y las explicaciones o modelos explicativos o causales sobre el fenómeno social de la pobreza según cada uno de los agentes estatales, entiéndase encargados Programa Puente nivel nacional (Fosis), Jefes de Unidad de Intervención Familiar Comunal (Juif) y Apoyos Familiares.

En el caso de los profesionales de nivel nacional, la entrevista se centró en la definición del fenómeno de la pobreza y el diseño del programa. En el caso del nivel comunal, se solicitó a los profesionales la definición del fenómeno de la pobreza y relatar su experiencia en términos de la ejecución comunal del programa.

Por último, para el nivel de los apoyos familiares, se les solicitó dar cuenta de su concepción del fenómeno de la pobreza, como también, relatar su práctica en la implementación del programa con las familias. Es decir, en el caso de los apoyos familiares, se enfatizó la descripción de experiencias vividas personalmente y en los contextos en los

cuales se inscribieron. Bertaux denomina este tipo de relatos “**relatos de prácticas**”, que permiten poner al que relata en relación con la acción en una determinada situación. Una acción que se desplaza en el tiempo y que puede ser muy bien descrita por la forma narrativa del relato propio a una entrevista en profundidad. (Daniel Bertaux en *Les récits de vie*, Nathan, Paris, 1997).

El relato de prácticas que entregaron los Apoyos Familiares se realizó a partir del análisis de un caso de familia que cada entrevistado eligió como “significativo” a la comprensión del problema de la extrema pobreza. **Las herramientas** escogidas para la recolección de información en este trabajo fueron cualitativas y se trató de entrevistas en profundidad, individuales y entrevistas grupales. En tanto la Unidad de Observación, fueron los **Diseñadores del Programa Puente a nivel nacional**; implementadores municipales a cargo del programa en las comunas de El Bosque y Pudahuel, apoyos familiares de las comunas de El Bosque y Pudahuel de la Región Metropolitana.

## Hallazgos, Relevancia de la investigación y contribución para el Trabajo Social

Los hallazgos de la investigación dan cuenta de semejanzas en las representaciones sociales de la pobreza entre los agentes estatales, tanto en los que formulan como los que ejecutan el Programa Puente. Ellos coinciden en la identificación de las causas estructurales y culturales de la pobreza, en las características de carencia y proactividad de las familias y en la definición del principio central de la acción para la superación de la pobreza, como es el reconocimiento de las capacidades de los más pobres. En este sentido, se concluye que existen comprensiones y acuerdos básicos en relación a las representaciones de la pobreza que cada uno de los profesionales y funcionarios posee, lo cual facilita un actuar coordinado y coherente en términos institucionales.

Sin embargo, la relación cara a cara o cercanía

que establece el apoyo familiar con la familia moldea su manera de “bajar” o implementar los lineamientos de política a la realidad específica de las familias. Cada Apoyo Familiar aprende a leer estas claves y especificidades de las familias para así poder “traducir” los principios generales del Programa a la realidad a intervenir. Es aquí, en este “hacer”, más que en las representaciones y discursos en torno a la pobreza, donde los apoyos familiares deben poner más de su esfuerzo hermenéutico y creativo.

Es en este nivel de la práctica, donde las “capacidades” de los más pobres muestran su evidencia; por lo tanto es a este nivel donde se juega la posibilidad que los más pobres puedan participar con sus propios recursos. Otro hallazgo está en relación con los principios de la superación de la pobreza, en el nivel nacional (Fosis) y comunal no aparecen aspectos relacionados con el desarrollo comunitario y el capital social presente en las orientaciones de las políticas de los años noventa. A nivel de los apoyos familiares, sí es posible identificar algunos de estos principios como potenciar la autogestión, generación de opinión, el no asistencialismo y el trabajo como necesidad. Sin embargo, ni en el nivel nacional ni comunal se señala cómo el Estado podría potenciar o valerse del plus que tendrían los más pobres de este país. Se dice que la pobreza tiene potencialidades, identifican la proactividad, la resiliencia y sus capacidades; pero no se especifica cómo el Estado podría potenciar dichas capacidades. ¿Bastaría con generar y acercar oportunidades, educar y descentralizar acciones?

En función de lo anterior, los apoyos familiares se distancian o diferencian del nivel nacional y comunal en lo que respecta al ámbito de los principios que guían la acción para la superación de la pobreza. Ellos sí buscan de manera más explícita, visualizar y potenciar las habilidades y capacidades específicas que poseen las personas y familias. Este último aspecto es interesante porque muestra la capacidad que poseen los apoyos familiares para re-diseñar los programas y ajustarlos, especialmente a las características que presenta cada familia,

algo que ya se anunciaba y vislumbraba desde el nivel comunal.

A la vez, muestra la capacidad de los apoyos familiares de articular la representación de la pobreza con su práctica. Es decir, se logran vincular el diagnóstico de la pobreza con los principios orientadores de su accionar en la ejecución de los programas públicos. Ellos, en cierta forma, recuperan o actualizan lo que fueron los propósitos de las políticas de los 90, al decir que las políticas deben fortalecer la autogestión, orientar, identificar el motor de cambio, dar trabajo. Es decir, hacerse cargo de dos dimensiones importantes: las causas estructurales y las capacidades de los más pobres para activarlas en su favor.

El hecho de que estas capacidades de los más pobres se destaquen con tanta fuerza a nivel de los apoyos familiares y no así entre los profesionales de nivel nacional, ciertamente constituye un aspecto que puede ser problemático para el diseño e implementación de políticas para la superación de la pobreza. En esta distancia, se arriesga finalmente que la acción de intervención social quede supeditada a la habilidad y destreza de cada apoyo familiar para hacerla realidad.

En este sentido, si bien es un plus que las habilidades de los más pobres aparezcan a nivel local, también constituye un factor de alerta el hecho que solo sea visible en este nivel. Ciertamente la política no se construye sólo desde “arriba”, desde el nivel nacional y la estrategia de política no se construye solamente desde “abajo”, es decir, desde los que intervienen e *implementan* directamente el programa. Se debiera siempre prever una retroalimentación de los niveles locales a los nacionales (y no solamente desde arriba hacia abajo), aspecto que en este estudio no aparece del todo claro.

Retomando los hallazgos acerca de los principios para la superación de la pobreza, en la representación social del nivel nacional (Fosis) y comunal, no aparecen aspectos relacionados con el desarrollo comunitario y el capital social presente en las

orientaciones de las políticas de los años noventa. En ese sentido, se afirman principios como el de generar/acercar oportunidades e informar, directrices propias de la década dos mil, pero se abandonan principios como, por ejemplo, el desarrollo de capital social, organización y más participación característico de la década de los noventa. A nivel de los apoyos familiares en cambio, sí es posible identificar algunos de estos principios de los años noventa. Por ejemplo, a través de potenciar la autogestión, generación de opinión, el no asistencialismo y el trabajo, pero también se visualizan aquellos vinculados a la actual década como es el orientar e informar.

En este último punto, vale la pena preguntarse por la necesidad de continuidad de los énfasis de las políticas sociales de los noventa (participación, ciudadanía...). ¿Qué es lo que se pierde y que es lo que se gana dejando fuera las preguntas y las acciones orientadas a fortalecer la ciudadanía, la participación y la organización de estas familias en sus territorios? Ciertamente, el énfasis de los apoyos familiares en las capacidades familiares y sus habilidades nace de una constatación que les da la experiencia de trabajo con estas familias, la necesidad de incorporar una mayor participación organizada de las familias más que ser un principio de los años noventa, pareciera continuar siendo una necesidad sentida y urgente a conservar.

Este último punto sintoniza y es interesante de leer a la luz del pensamiento de Hanna Arendt, la cual enfatiza el espacio público como la esfera donde se constituye lo propiamente humano. Ella distingue entre el espacio privado y el público. El primero, es una esfera prepolítica, dominada por la necesidad. Ahí no hay libertad ni se establecen relaciones de igualdad, pero también es la esfera necesaria que ofrece un lugar seguro, un refugio y es la condición para la libertad.

El segundo espacio ostenta una supremacía existencial, aquí los sujetos se muestran ante los ojos de los demás y revelan su identidad. En el espacio público se constituye la acción que sólo se da

con y entre los sujetos por medio del discurso, la palabra. En esta trama las circunstancias se tornan impredecibles, porque la acción de los sujetos, en tanto muestran la individualidad de cada uno, hacen que irrumpa lo inédito, lo novedoso en la cadena de acontecimientos. Aquí, nacen asuntos inciertos propios de la vitalidad de las cosas humanas.

La perspectiva de Arendt, apuesta por la libertad dado que la acción y el discurso expresan lo que cada individuo tiene de único, de extraordinario, se constituyen en el medio para la libertad, entendida como la habilidad para encararse a los acontecimientos para apostar a favor de la propia vida. Arendt expresa esto de la siguiente manera “Una vida sin acción ni discurso está literalmente muerta para el mundo; ha dejado de ser una vida humana porque ya no la viven los hombres”<sup>15</sup>.

En esto se expresa que la unión de la acción y el discurso, de la praxis y la lexis permite hablar de una vida humana, de un tiempo vital. La comunidad, el nosotros, se convierte en condición de la acción. Aquí radica el interés y pertinencia de la tesis de Arendt, a saber, sin la esfera pública, la identidad individual y la realidad devienen inciertas. Los hombres no pueden actuar en soledad, necesitan la presencia de los otros.

Retomando esta tesis, se hace interesante mirar la política pública y los programas sociales por sus formas de acción, por sus mecanismos de intervención social, ya que a través de ellos, en la acción, se construye el ámbito público. Por esto, los procesos de intervención social no pueden ser vistos como simples formas de operacionalizar políticas, sino como creadores de un espacio público peculiar. En ese sentido, no se debe olvidar que es la propia política la que coloca el abanico de las posibilidades que poseen los sujetos de intervención (Matus, 2002).

El Programa Puente trasluce esta mirada, sobre todo si se considera que en el nivel de quienes

15 Ver *La Condición Humana*, Paidós, pág. 20.

trabajan directamente o los apoyos familiares, la intervención se cruza por lo simbólico. Es decir, en ese espacio se posibilitan los ritos vinculantes, “el acordar compromisos, el tomar en cuenta como sujetos a las propias familias. Es decir, ya no simplemente como objetos de política.”(Matus, 2002: 74). Así, la acción que gesta este Programa se lee desde lo que posibilitan los apoyos familiares con cada familia para que se constituyan desde y en la esfera pública, espacio en que cada sujeto coloca cosas nuevas en el mundo, se hace ciudadano. El dejar este elemento a la habilidad y capacidad de cada apoyo familiar hace incierto y opaco este espacio. Por lo anterior, el Programa debiera explicitar claramente que la intervención no debe sólo procurar cubrir necesidades vinculadas al espacio privado sino reforzar y potenciar el espacio público, propio de la “naturaleza humana”.

Lo anterior es relevante para Trabajo Social en tanto el Programa Puente viene a ser una forma de intervención muy ligada a los orígenes de la

Profesión. Por otro lado, los hallazgos dejan ver los nudos y desajustes existentes entre el nivel de diseño y los que implementan la política social, ambos espacios constituidos principalmente por trabajadores sociales. Constatar, además, distancias entre el nivel de discurso y la práctica de los Apoyos Familiares requiere mirarse en función de las diversas maneras existentes pero invisibles a los ojos de la profesión, para legitimar las desigualdades en nuestra sociedad.

No es menor reconocer igualmente que este programa hace virar la manera de trabajar la pobreza desde el aparato público/municipal, el que no ha considerado a sus beneficiarios como sujetos de la política. Es en este sentido que contribuye la presente investigación: afirmar la necesidad de girar la profesión hacia otros horizontes, especialmente, tanto para aquellos profesionales que se desempeñan en niveles nacionales como en la acción “directa”, otorgando relevancia a este eslabón que media entre los diseñadores de la política y los destinatarios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- **AGUILAR, JOSÉ, 1999.** *Entrevista en profundidad*. Editorial Lumen/Hvmanitas. Argentina.
- **ALONSO, LUIS, 1995.** “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las técnicas de la sociología cualitativa”. En Delgado y Gutiérrez. **Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales**. Editorial Síntesis. España.
- **ANDER-EGG, EZEQUIEL, 1994.** *Historia del Trabajo Social*. Editorial Lumen. Argentina.
- **BERGER, PETER Y LUCKMANN, THOMAS, 1994.** *La construcción social de la realidad*. Editorial Amorrortu. Argentina.
- **FERES, JUAN, 2001.** *La pobreza en Chile en el año 2000*. Convenio Mideplan/Cepal “Evaluación de la Magnitud de la pobreza”. División de estadística y proyecciones económicas. Santiago de Chile.
- **FFRENCH-DAVIS, RICARDO, 1999.** *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Editorial Dolmen. Chile.
- **GARCÍA, ALVARO, 1994.** “Consensos en la superación de la pobreza”. En: **La pobreza: desafíos de ayer y hoy**. Fundación Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast. Chile.
- **GONZALEZ, SERGIO, 2001.** *Representación social de la noción de ciudadanía: construcción y ampliación de la ciudadanía en grupos articulados al sistema educacional*. Tesis para optar al grado de Doctor en Psicología, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- **GISSI, JORGE, 1990.** *Psicoantropología de la pobreza. Oscar Lewis y la realidad chilena*. SIO. Santiago de Chile.
- **HERNÁNDEZ, R, FERNÁNDEZ, C y BAPTISTA, P, (1996).** *Metodología de la investigación*. Editorial Mc Grau Hill. México.
- **JODELET, DENISSE, 1993 .** “La Representación Social: fenómenos, conceptos y teorías”. En: **Moscovici, “Psicología Social”**, Vol.II. Editorial Paidós. Barcelona. España pp 469-494.
- **LARROULET, CRISTIÁN, 1994.** “El diagnóstico del 70, las nuevas realidades y desafíos actuales en la lucha por erradicar la extrema pobreza”. En: **La pobreza: desafíos de ayer y hoy**. Fundación Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast. Chile.
- **LAVÍN, JOAQUÍN, 1994.** “En la huella de Miguel Kast”. En: **La pobreza: desafíos de ayer y hoy**. Fundación Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast. Chile.
- **LEIVA, FERNANDO, 1995.** *Los límites de la actual estrategia de lucha contra la pobreza y el dilema de las ongs*. PAS, Taller de Reflexión, serie documentos de análisis. Santiago de Chile.

- **LEWIS, OSCAR, 1961.** *Antropología de la pobreza. Cinco familias.* Fondo de cultura económica. México.
- **LEWIS, OSCAR, 1964.** *Los hijos de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana.* Fondo de cultura económica. México.
- **LOMNITZ, LARISSAADLER DE, 1977.** *Cómo sobreviven los marginados.* Editorial siglo XXI. México.
- **MARQUEZ, FRANCISCA, 2002.** *Chile Solidario.* Ponencia Seminario sobre Chile Solidario organizado por Acción, Instituto Libertad y Desarrollo; Participa. Santiago de Chile.
- **MARTINEZ, JAVIER Y PALACIOS, MARGARITA, 1996.** *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos.* Colección estudios urbanos. Ediciones Sur. Santiago de Chile.
- **MARTINIC, SERGIO, 1992.** *Análisis estructural: presentación de un método para el estudio de lógicas culturales.* Ediciones Cide. Santiago de Chile.
- **MATTE, PATRICIA, 1994.** *Políticas prioritarias en la erradicación de la pobreza.* En: La pobreza: desafíos de ayer y hoy. Fundación Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast. Chile.
- **MATUS, TERESA, 2002.** “La intervención social bajo el resplandor de lo público”. En **Hoy es mi Tiempo, una ventana a la Esperanza.** Fosis. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN, 1991.** *Un proceso de integración al desarrollo. Informe social 1990-1991.* División de planificación, estudios e inversiones. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN, 1991.** *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1920-1991.* División de planificación, estudios e inversiones. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN, 2000.** *Posibilidades y limitaciones de las políticas económicas redistributivas: perspectivas de largo plazo.* Unidad de estudios prospectivos, Mideplan. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN, 2002.** *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza. Documento de trabajo.* Departamento de evaluación social. Convenio Mideplan/Cepal. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN, 2002.** *Sistema Chile Solidario.* Gobierno de Chile.
- **MIDEPLAN, 2002.** *Estrategias de Intervención Integral a favor de Familias en Extrema Pobreza.* Secretaría ejecutiva Chile Solidario. Santiago de Chile.
- **MOSCOVICI, SERGEI, 1993.** *Psicología social II: Pensamiento y vida social.* Editorial Piados. Argentina.
- **POTTER, JONATHAN, 1998.** *La representación de la realidad. Discurso, retórica y construcción social.* Editorial Piados. Argentina.
- **RACZYNSKI, DAGMAR, 1995.** *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos.* Cieplan. Santiago de Chile.
- **SANDOVAL, JUAN, 1999.** Entrevista a Denisse Jodelet. “El debate entre la teoría de las representaciones sociales y el socioconstruccionismo”. En **Revista de Psicología y Ciencias Humanas Praxis.** Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Diego Portales. Año 1, N° 1. Santiago de Chile.
- **VALENTINE, CHARLES, 1970.** *La cultura de la pobreza. Crítica y contrapropuestas.* Editorial Amorrortu. Argentina.
- **WORMALD, GUILLERMO y RUIZ-TAGLE, JAI-ME, 1999.** *Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Chile.* Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- <http://www.programapuerto.cl/login.html>



# Los procesos de extinción-exclusión social afectan en América Latina a los grupos más vulnerables, considerados población sobrante

Carlos Eroles\*

## Resumen

Los grupos vulnerables sufren las consecuencias de la desigualdad. Nos referimos a los pueblos originarios, los trabajadores llamados "golondrina" (con prácticas trashumantes de seguimiento de las cosechas), las familias migrantes y las familias pobres con miembros discapacitados o adultos mayores. Los trabajadores sociales deben contribuir a modificar las prácticas asistenciales tradicionales, con fuertes connotaciones de disciplinamiento, que confirman la pobreza y la exclusión, para, a partir de una perspectiva de valoración de la dignidad y los derechos humanos de todos, posibilitar su inclusión activa en la sociedad.

### Palabras clave

Desigualdad, pobreza, exclusión social, derechos humanos

## Abstract

The vulnerable groups suffer the consequences of inequality. We referred to the originating cultures, called workers "wanderers" (with transhumance practices of tracking of the harvests), the migrant families and the poor families with disabled people or old people. The social workers must contribute to modifying the helping traditional practices, with disciplining connotations, that they confirm the poverty and exclusion, for, from a perspective of valuation of the dignity and the human rights of all, making possible his active inclusion in the society.

### Key words

Social Workers, Social welfare practices, Social exclusion, poverty, inequality

## Presentación

Hablar de la cuestión social en América Latina es centrar desde el contexto socio-económico, político y cultural la realidad que viven nuestros pueblos. Esta realidad está signada por los mayores índices de desigualdad del planeta. Nuestro continente afronta significativos índices de pobreza, que se ubican para muchos países en un porcentaje superior al 40% de la población total. Pero estos índices, salvo excepciones, van disminuyendo a medida que se produce una mayor incidencia de los procesos de desarrollo. Sin embargo, lo que no disminuye son los niveles de indigencia y desigualdad social, que conducen inevitablemente al conocido fenómeno de la exclusión social.

“Aludimos entonces a la familia en este contexto como un movimiento cinético, es decir como flujo mutante

\* Profesor regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ex-Director de la Carrera de Trabajo Social (1998-2000) Coordinador Comité de Evaluación Convenc. Interam. Contra la Discriminación de Personas con Discapacidad. Contacto: ceroles@fibertel.com.ar

que, en el continuum de exclusión-extinción social es interseptado por vectores que la modulan. A modo de ejemplo, el vector flexibilización o precariedad laboral coloca en sus extremos a los sujetos en el límite de la inanición, límites sobre los cuales se libran igualmente resistencias y luchas. En este sentido, el estallido resulta una intersección de modulaciones y resistencias frente a la dominación y la incertidumbre (Bauman, 2005). En otras palabras, la conceptualización propuesta se aleja de la noción de estructura para acercarla a movimiento: “El problema inicial del estudio de la familia es disolver esa apariencia de naturalidad con el objeto de percibirla como creación humana, mutante”. (Durham, 1999: 59).

“Así la familia, como red vincular en esta contextualización, tiende a recortarse más que por los lazos de parentesco en redes vinculares, que muestran un núcleo de vínculo reproductivo, que adquiere cinéticamente una variedad de formas, reducciones y extensiones diversas; la familia instituye un lazo mutante que resiste a las condiciones del desalojo social. Los vínculos se constituyen como órdenes temporales que varían y se reconfiguran en los atravesamientos del desalojo, la secuestro institucional, la fragilización de los cuerpos, la naturalización de la violencia y la escotomización metódica de las tramas vinculares y contextuales de los sujetos” (Bialakowsky y otras, 2006)

Es decir, estamos en un momento particularmente crítico de nuestra existencia social, definido por Bialakowsky y su equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, como procesos de extinción-exclusión, que otros autores definen en términos de población descartable (Gagnetten, 2004) o “ser-tirado-ahí” (Sala, 2004).

En efecto señala María Mercedes Gagnetten:

“El lumpen que en tiempos de Marx era considerado ejército industrial de reserva, hoy es excedente absoluto en términos de sobrante, población que

culturalmente indica “el estar tirado ahí”, antes mencionado.

“El estar tirado ahí (población sobrante en el contexto actual): población desactivada, por reiteración y prolongación histórica del estado de desocupación: cuarta generación de no ocupación alguna.

“Esta situación prolongada, en crecimiento y acumulativa lleva a la escasa existencia de registros vitales respecto de alguna práctica productiva en el campo laboral. Se trata entonces de la inexistencia de matrices productivas por permanente desarticulación respecto del sistema productivo vigente.

“Nos recuerda Arturo Sala que, ya en 1986, existía la previsión de una tasa neta de: humanidad excedente. Esto ya anunciaba que iba a sobrar tres cuartas partes de la población del mundo.

“En este marco contextual, entendemos por población desactivada, el sector poblacional que por no ocupación prolongada, pierde su capacidad vital para re-ocuparse.

## **Exclusión, sobrante y desposeído**

“Solo el excluido visibiliza derechos, el sobrante no, ya que no registra que tenga algo que reclamar, justamente por estar fuera de las relaciones constructoras de “ciudadanía”. Por lo tanto, en este caso no nos encontramos con vulneración de derechos, ya que el derecho no existe, en tanto construcción subjetiva. El sobrante es el efecto mismo del desarrollo desigual que genera la lógica de acumulación capitalista en su etapa de globalización actual.

El concepto desposeído no alude a quien le quitaron posesiones, sino lo que es mucho más grave: indica que no está más poseído, que le han quitado el poder de vida. Poder de vida como salud.

Es desposeído no por sustracción de objetos sino por sustracción de sentido vital: y esto es el etnocidio: Muerte de la cultura propia: desposesión de la

propia afirmación cultural, la propia subjetividad, debido a la profunda ruptura vital entre ser, tener y poder. El resultado es persona o pueblo que “no puede”, no pudiente.

Por ende no se trata de un proceso de discriminación de los pobres, excluidos o sobrantes. Se trata de un racismo histórico, de lo cual en todo caso, deviene como disvalor agregado, la discriminación”. (Gagneten, 2004)

En otros términos, por primera vez en nuestra historia, estamos ante la realidad de la extinción-exclusión, de la población sobrante, que no se encuentra en situación de explotación, simplemente porque algunos centros de decisión económica han resuelto prescindir de ella. Sin embargo, a pesar de todas las predicciones de ciertos “*gurús políticos del neoliberalismo*”, estas familias y grupos sociales, lejos de resolverse a dejar de existir –como se ha planificado desde ciertos sectores de poder– desarrollan diversas estrategias de supervivencia, protesta y otras modalidades de acción social directa, resistiendo la desocupación, la represión física y psicológica y otros muchos intentos de disciplinamiento.

## Familia (s) y movimientos sociales<sup>1</sup>

Haciendo referencia a Alain Touraine, los movimientos sociales pueden ser definidos como “actores colectivos cuya orientación principal en la defensa del sujeto, la lucha por los derechos y la dignidad humana... Un movimiento social no es una corriente de opinión, puesto que pone en tela de juicio una relación con el poder que se sitúa muy concretamente en las instituciones y en las organizaciones, teniendo la mira de orientaciones culturales, a través de las relaciones entre poder y

desigualdad” (Touraine 1997)

En este libro publicado en 1997, hace referencia a la emergencia de nuevas cuestiones sociales en el mundo globalizado y a la necesidad de preservar las identidades nacionales y la diversidad cultural, Touraine afirma que los movimientos sociales y la democracia guardan una relación estrecha: “La democracia es el instrumento y el resultado de la institucionalización de los conflictos sociales. En ella los movimientos sociales no se forman o se reducen a explosiones de ira, o son utilizados por fuerzas políticas que procuran apoderarse del Estado; sin ellos la democracia se debilita y queda limitada a la competencia entre coaliciones políticas. (Touraine, 1997)

Por su parte, Isabel Rauber señala: “En América Latina no existe hoy ningún actor social, socio-político o político que pueda sólo erigirse como sujeto de la transformación. Este (sujeto) resulta ser necesariamente un plural-articulado, que se configura y expresa, cuando se articula como sujeto popular... El concepto de sujeto hace referencia a lo fundamental, a lo clave, a lo realmente condicionante y decisivo de todo posible proceso de transformación. Se refiere a los hombres y mujeres que viven en el pueblo –en sus diferentes micro medios, grupos sociales y contextos–, y siente la ausencia de la que habla Hinkelammert; con su participación cuestionadora y enfrentamiento protagónico al sistema decidirán (irán decidiendo) cuáles cambios habrán de hacer, y los llevarán a cabo sobre la base de su voluntad y determinación de participar en el proceso. Ellos intervienen a partir de sus conocimientos y experiencias históricas en igualdad de derechos de participación, de un modo en que lo espontáneo es apenas una magnitud relativa. Y esto será así en la medida en que sean ellos quienes identifiquen a la transformación como un proceso necesario para sus vidas y –sobre esa base– se decidan a realizarla (decidiéndose a su vez –aunque no se lo propongan así– a constituirse en sujetos). En esta perspectiva la liberación llega a ser la recuperación del ser humano como sujeto. Y

1 Los contenidos tratados en este apartado, han sido publicados bajo el título de “Familia(s), movimientos sociales y derechos humanos”, artículo publicado en Carlos Eroles (coordinador) “Familia (s) estallido, puente y diversidad: una mirada transdisciplinaria de derechos humanos”, op.cit.

esto implica participar en la definición del rumbo y el alcance de esas transformaciones...” (Rauber, 2003).

Y más adelante señala la misma autora: “Sujeto, poder y proyecto se interconstituyen articuladamente condicionándose unos y otros. Construcción de proyecto, de poder y constitución de sujetos resultan elementos interdependientes e interconstituyentes, cuyo eje vital se condensa, sin duda, en los actores-sujetos, en la capacidad y posibilidad de los actores sociopolíticos para constituirse en sujetos, y, por lo tanto, en su capacidad de definir el proyecto, de construir poder y, a la vez, de dotarse de las formas orgánicas que el proceso de transformación vaya reclamando... En general los puentes de la articulación sociopolítica sectorial se construyen y se desconstruyen; algunos pueden perdurar –de hecho perduran– y son la base para tender otros puentes, ampliar redes, tejer enlaces, crear vínculos. Esta especie de ir y venir en la construcción de las articulaciones sociales, resulta parte de su movimiento natural: se genera y desarrollan miras a un objetivo, lograr que sea estable y permanente, que vaya cristalizando en determinadas formas o ámbitos organizativos, es parte del proceso contradictorio de tendido y destendido de puentes... hacia la construcción y consolidación de una conciencia y organización mayores con vistas también a una maduración colectiva respecto a identificar un objetivo general y proponerse alcanzarlo” (Rauber, 2003)

A nuestro juicio, los movimientos sociales son hoy una expresión significativa de la capacidad político-organizativa de los sectores populares para luchar por el fortalecimiento de su situación concreta, en vistas al mejoramiento de sus condiciones de vida, o al logro de un avance en materia de participación en la toma de decisiones centrales para la existencia familiar, grupal o comunitaria.

## Un intento de caracterización de los movimientos sociales:

- \* Son formas organizativas de los sectores populares, desde sus propias realidades humanas, familiares y comunitarias.
- \* Generan una acción social concreta, tendiente a la superación/transformación de las condiciones de vida de los sectores populares mediante estrategias de demanda, resistencia y/o supervivencia.
- \* Constituyen modos alternativos o paralelos a la acción política, en las inmediaciones, al margen o en oposición a los partidos políticos.

A partir del concepto de resistencia, que se encuentra en una misma corriente de significado que los de libertad y liberación, los movimientos sociales son formas anticipatorias de alerta y denuncia social, que a través de acciones concretas, producen un cambio o transformación social puntual, pero que se corresponde con la voluntad de lograr un salto cualitativo en las relaciones de poder. Este concepto amplifica la concepción de los movimientos sociales, para abarcar a los diversos sectores de la sociedad que luchan por una sociedad alternativa: derechos humanos, mujeres, juventudes, estudiantes, organizaciones de promoción de los derechos del niño, de los adultos mayores y de las personas con discapacidad, salud popular, grupos ecologistas, comunidades indígenas diversas formas de autoayuda y ayuda terapéutica (comunidades terapéuticas, alcohólicos anónimos, familias, redes vinculares. (Eroles, 2002)

Es necesario reconocer que hay otras modalidades de acción colectiva y de movimientos de protesta, que ponen de manifiesto la negativa de los sectores que, parafraseando a Franz Fanon, llamaríamos “*los condenados de la tierra*”, a invisibilizarse y desaparecer. Por el contrario, exhiben su existencia ocupando para ello, el espacio público, el barrio, la vida cotidiana, como el ámbito natural para expresarse y reclamar su lugar en el mundo.

“Lo barrial, lo territorial, cuando el empleo fabril entra en crisis, se convierte en un nuevo escenario, lleno de posibilidades que abren un abanico de nuevos roles sociales. Aparecen movimientos sociales, expresiones de protesta y nuevas formas de acción social. La mujer comienza a desarrollar un papel determinante en la organización barrial. En el barrio despliega toda su capacidad de lucha e imaginación creadora.

Surgen cientos de emprendimientos comunitarios y cooperativos, que junto a los emergentes piquetes, comienzan a teñir de esperanza, la triste realidad de los barrios agobiados por la desocupación y la indigencia, como antesala de la exclusión social” (Eroles, 2006).

En el análisis realizado por Federico Schuster, actual decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, filósofo e investigador de los movimientos de protesta y de acción colectiva, se refiere al significado, en tiempos de desocupación y crisis industrial, de las luchas que libran los trabajadores desocupados en el territorio:

“El efecto del desempleo en la familia ha sido muy intenso y tardó un tiempo en reacomodarse. Lo primero que uno encontró fueron pequeñas protestas muy localizadas, con una alta fragmentación de la resistencia... Sin embargo, después de cinco o seis años se empiezan a constituir los movimientos sociales tal como hoy los conocemos.

Estos movimientos tuvieron un desafío muy grande, porque lo primero era mostrarse en el mundo manifestando su existencia y reclamando que alguien les preste atención. Pero después empezó a aparecer el problema de cómo organizarse, cómo tomar decisiones. Es decir, todos los problemas políticos de los movimientos sociales que en esta última década han marcado una construcción política con muchas dificultades, pero que va a proyectar su impacto político-cultural en lo que viene de la Argentina.

Es decir los movimientos sociales no van a desaparecer ni mucho menos, pero lo que sucedió en estos años va a tener impacto, sobre las formas institucionalizadas: política, trabajo, representación sindical. Todo esto se va a ver atravesado por lo que fueron el movimiento de derechos humanos y los movimientos de desocupados. Si uno tuviera que definir el principal impacto de los Movimientos Sociales, en este tiempo yo diría: permitieron recuperar el concepto de derecho”. (Schuster, 2006)

## Los grupos en situación de vulnerabilidad

La cuestión social actual, signada por los procesos de extinción-extinción social y por las luchas colectivas a las que hemos hecho referencia en el punto anterior, compromete una profunda reflexión de los trabajadores sociales que orientan su labor a la construcción de procesos de ciudadanía y a la acción por la afirmación de derechos, hacia la necesidad de modificar sus estrategias de intervención social, redescubriendo los nuevos sujetos sociales que han comenzado a transformar su desesperación en esperanza, a través de acciones de protesta colectiva y otras formas de acción comunitaria, orientadas hacia la superación de las modalidades actuales de exclusión social.

Realmente, la situación de los sectores populares afectados seriamente por los procesos de desigualdad social, se agrava por el impacto que sobre los grupos familiares producen las situaciones de vulnerabilidad. Nos referimos a los niños y niñas de hogares en situación de indigencia; a los adultos mayores de la misma franja social, así como a las personas con discapacidad. También las comunidades aborígenes, muchas de las cuales engrosan las filas del campesinado golondrina, que migra internamente, afectando dolorosamente a sus propias familias sumadas en la indigencia y las familias de migrantes pobres, realidad sumamente extendida en América Latina. Hay, en estas situaciones, sumadas al contexto general ya expuesto,

un marcado desafío para la imaginación creadora de los profesionales de trabajo social y para los equipos interdisciplinarios que integran.

## **El reconocimiento y la promoción de derechos: un camino para el trabajo social**

La crítica situación que viven las familias socialmente excluidas no se resuelve apelando a las clásicas políticas sociales asistenciales que solamente sirven para confirmar las situaciones de indigencia. Por el contrario, se trata de intervenir con un sentido transformador y crítico, apuntando hacia la construcción de ciudadanía, lo que en modo alguno es incompatible con el desarrollo de necesarios programas asistenciales.

En un proyecto de investigación de Cátedra, desarrollado desde la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, llegamos, en relación con este tema y a las modalidades de inserción profesional, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- a) Ante las demandas de las familias, el trabajador social desde sus ámbitos de intervención podrá responder sobre la base de los recursos, posibilidades y límites institucionales. Sin embargo, la intervención profesional es más compleja, debiéndose entender esas demandas, a partir de la construcción de una mirada científica basada en el conocimiento de las teorías y problemas sociales.
- b) La violencia se considera un eje que atraviesa a todas las problemáticas, ya que consideramos que existe una violencia simbólica, primera y estructural, en la que se sumergen todas las personas, pero que se acentúa en aquellas que de alguna manera quedan excluidas del sistema. Esta reflexión es semejante a la que hace referencia a los procesos de racismo encubierto-discriminación.
- c) La necesidad de desarrollar la intervención resignificando roles que puedan surgir espontáneamente en las familias y fomentar el desarrollo de sus potencialidades a fin de valorar la singularidad de cada familia.
- d) En la intervención profesional pensar estrategias que apunten a la prevención, concientización, sensibilización, co-construcción de demandas y promoción de derechos.
- e) La puesta en acto de una labor reflexiva, que resume una diversidad de luchas a lo largo de la historia del Trabajo Social.
- f) Reemplazo de prácticas de intervención e investigación, utilizadas en el pasado (educación popular, investigación-acción, participación) adecuándolas a las nuevas demandas y necesidades.
- g) Presencia profesional junto a los movimientos sociales, posibilitando la reconstrucción de la identidad, a partir de la construcción colectiva de la demanda en la cual el Trabajo Social asume una postura ético-política e ideológica, comprometida con los sectores más vulnerables.
- h) Una ética situada de las intervenciones profesionales debe partir de un posicionamiento que es ideológico y a la vez político, reconociendo las potencialidades de cada uno de los sujetos involucrados en la intervención profesional del Trabajo Social; valorando la singularidad de cada sujeto, reconociendo la existencia de una pluralidad de formas de ser familia, apreciando los recursos y capacidades de los grupos y comunidades con quienes se trabaja, su cultura popular, sus saberes y necesidades sentidas, apoyando la lucha de los sectores populares y contribuyendo al trabajo en redes.
- i) El trabajador social actúa crecientemente como un promotor de los derechos humanos;

su deber máximo es denunciar todo tipo de vulneración de los derechos de las personas. De esta manera, consideramos que, si el profesional no basa su intervención en este principio, se puede llegar a la estigmatización y culpabilización de las familias con derechos vulnerados.

- j) El Trabajo Social, una profesión que se encuentra históricamente situada y políticamente comprometida, debe asumir ciertas responsabilidades y compromisos que apunten a contribuir desde la intervención a “la consolidación de una ciudadanía activa”. Esto implica un compromiso político que invita a involucrarse con las modalidades de lucha de los sectores populares, y que exige tomar contacto con la cultura popular, con los pobres y excluidos, con su cotidianidad. (Eroles, 2005a)

## Reflexiones finales

Creemos que es indispensable trabajar orientando las intervenciones sobre la base de lo siguiente:

- a) El primer compromiso del Trabajo Social latinoamericano, es la construcción de ciudadanía y la transformación de las estructuras socio-económicas, políticas y culturales, que consagran la desigualdad y la exclusión social.
- b) El segundo compromiso requiere una reforma sustantiva en la formación académica de los trabajadores sociales, para que asuman la profesión con un sentido crítico y una direccionalidad ético-política, que no es otra que aportar a la construcción de una praxis social de derechos humanos en América Latina.

- c) Nuestra insistencia en que se afirme posicionalmente al Trabajo Social desde su inserción territorial y su identidad latinoamericana, parte de la consideración de que la ética del Trabajo Social, no es etérea, ni con universalismo desencarnado, sino firmemente situada desde una realidad en transformación que es América Latina y el Caribe.

“Construir ciudadanía implica el proceso por el cual se constituyen a las mujeres y a los hombres comunes en actores sociales significativos, constructores activos de su propio destino personal y comunitario. Un aspecto central de nuestra tarea de promoción social y humana es contribuir a formar los sujetos sociales que abordan los nuevos caminos de la política, constituyen movimientos sociales y trabajan para romper dependencias allí donde existen sectores sociales invisibilizados, desposeídos o victimizados por situaciones de violencia, explotación o exclusión social. El Trabajo Social reconoce su compromiso indeclinable con la democracia pluralista y participativa, como el único sistema político capaz de defender y promover los derechos humanos y garantizar la vigencia efectiva de la libertad, como marco de un sistema jurídico que permita alcanzar un desarrollo pleno con justicia social.

La democracia actual presenta todavía falencias marcadas por la desigualdad y el predominio de los sectores dominantes y los intereses de los países centrales. La globalización dependiente en que está inmersa nuestra América Latina, necesita ser reemplazada por un proyecto de unidad política y económica, que avance hacia una integración económica, social y cultural, en el marco de bloques solidarios, unidos más que por intereses económicos compartidos por la voluntad común de avanzar hacia la Patria Grande Latinoamericana”. (Eroles 2005b)

## BIBLIOGRAFÍA

- BIALAKOWSKY, Alberto y otras (2006) "Familias, estallidos y modulaciones. Gubernamentalidad en los procesos de exclusión-extinción social". En: Carlos Eroles (coordinador) *Familia(s) estallido, puente y diversidad*, Espacio Editorial, Bs. As. (en prensa).
- EROLE, Carlos (2002) "La familia como actor político en la construcción de espacios de participación y acción afirmativa de derechos". Ponencia presentada a las Jornadas de Trabajo organizadas por Graduados de la Carrera de Trabajo Social, UBA en octubre de 2000. Las Jornadas han sido publicadas con el título: **Nuevos escenarios y práctica profesional**, Espacio Editorial, Bs.As.
- EROLE, Carlos (2006) "Familia, Democracia y Vida Cotidiana" Proyecto de Tesis de la Maestría de Ética Aplicada, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- EROLE, Carlos y equipo de cátedra, integrado por las Licenciadas en trabajo social: María Luz Bruno, Alicia Caballero, Gabriela Eroles y Eve Simonoto (docentes), María Paula Bongiovani, Melisa Lerner y Yanina Vilches (equipo de investigación). *La actuación profesional del trabajo social con familias en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires*, (2005a)
- EROLE, Carlos (2005b) "La direccionalidad ético-política del trabajo social" Exposición en San Salvador de Jujuy, en las XXIV Jornadas Nacionales de Trabajo Social.
- GAGNETEN, M. (2004) "Cultura popular". En: Eroles, Gagneten y Sala **Antropología, cultura popular y derechos humanos**, Espacio Editorial, Bs. As.
- RAUBER, Isabel (2003) *Movimientos Sociales y representación política*. Editorial CTA, Buenos Aires.
- SCHUSTER, Federico. Fragmento de la entrevista sostenida con Carlos Eroles, en el marco de la preparación de la tesis op.cit.,
- TOURAINÉ, Alain (1997) *¿Podremos sobrevivir juntos?* Fondo de cultura económica. Buenos Aires.

# Estudiando en igualdad de condiciones: curso universitario para estudiantes de trabajo social y usuarios de servicios<sup>1</sup>

Verner Denvall, Cecilia Heule, Arne Kristiansen\*

## Resumen

Es crucial para la formación en Trabajo Social proveer las oportunidades para que los estudiantes alcancen un conocimiento sincero y genuino de las condiciones de la vida que son comunes para las personas con las que trabajarán. Los estudiantes de Trabajo Social y los usuarios de servicios sociales con experiencias personales y problemas sociales múltiples ahora se reúnen como participantes en un curso experimental en la Escuela de Trabajo Social en Lund, Suecia. En este artículo, los profesores entregan sus experiencias.

### Palabras clave

Formación en Trabajo Social, Estudiantes de Trabajo Social, Usuarios de Servicios, Problemas Sociales, Igualdad de Oportunidades.

## Abstract

It is crucial for social work education to provide opportunities for students to gain a sincere and genuine knowledge of the conditions of life that are common for their forthcoming clients and patients. Social work students and service users with experiences of multiple social and personal problems now meet, as they are participants in an experimental course at the School of Social Work in Lund, Sweden. In this paper the teachers report their experiences.

### Key words

Social Work Education, Social Work Students, Services Users, Social Problems, Equal Terms

## Presentación

Desde el otoño de 2005, la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Lund, Suecia, ha dictado un curso titulado “Movilidad Social, Trabajo Comunitario y Cambio Estructural”. El curso se da por seis semanas y forma parte del último semestre de la formación de un trabajador social<sup>2</sup>. Uno de los objetivos del curso es que los estudiantes aprendan sobre formas sostenibles de integración y de cambio social. El curso está dirigido a estudiantes –de trabajo social– que están cursando la carrera, así como para personas que se reclutan de varias organizaciones de servicio público.

2 El Trabajo Social universitario que se enmarca en las Ciencias Sociales, se estudia en 3.5 años, debiendo aprobarse 140 créditos, 1 crédito sueco es igual que 1.5 créditos de ECTS. En el año 2006, el Trabajo Social se puede estudiar en 21 universidades y universidades-colleges en Suecia.

1 Este artículo fue presentado con el título original: “On Equal Terms - a University Course for Social Work Students and Service Users”, Working-paper serien 2006:9. ISSN 1650 - 8971

\* Lund University, School of Social Work. Name.Name@soch.lu.se

El curso es opcional y elegido por los estudiantes como módulo en el semestre final.

Al reclutar a personas usuarias de servicios públicos, una diversidad de grupos que arriesgan ser marginados en la sociedad Sueca se esfuerzan por quedar. Ejemplos de estos estudiantes son personas pertenecientes a minorías étnicas, otras con antecedentes de adicción a las drogas, así como también gente con varias formas de discapacidad y desórdenes psiquiátricos. Estas personas una vez integradas al programa, son denominadas por nosotros, como estudiantes usuarios de servicio público. Podemos admitir a cerca de 15 estudiantes usuarios de servicio público y a 30 estudiantes de Trabajo Social cada semestre.

Este tipo de curso, por lo que sabemos, es único, en el sentido que se dirige a grupos a los que generalmente no se les da la oportunidad de reunirse en igualdad de condiciones en un contexto educativo común. Además, la participación de los usuarios de los servicios dentro de la educación de trabajadores sociales, está hasta ahora relativamente no probada y se da sólo esporádicamente dentro de la educación de Trabajo Social Sueca (Socialstyrelsen 2003).

Aunque se contrata a los usuarios del servicio público como conferencistas, ésta es una forma pasiva de participación. Incluso si la incorporación del usuario del servicio público es algo más común en la educación del Trabajo Social, como lo es en algunos países, por ejemplo Gran Bretaña, donde ésta consiste casi exclusivamente en el uso de diversos representantes del servicio como conferencistas (véase por ejemplo Levin 2004, publicado en el Instituto Social del Cuidado para la Excelencia, SCIE).

Durante las primeras dos semanas del curso, a todos los estudiantes se les da la ocasión de compartir sus experiencias de vida, a través presentaciones orales. Además se dictan conferencias sobre el autocontrol del destino de las comunidades, movilidad social y empresa social. Después de esto, el programa se

centra en un curso denominado “Taller Futuro”, que corresponde a un método para desplegar y realizar ideas, donde el empeño y la creatividad se combinan con un espíritu de trabajo democrático y enérgico, donde el encanto y la creatividad se combinan con el trabajo conducido por la acción (Jungk y Müllert 1984, Denvall y Salonen 2000). En este curso, los estudiantes forman grupos de trabajo según sus intereses. Cada grupo propondrá planes innovadores para el desarrollo del Trabajo Social práctico, en dos semanas. Los grupos de trabajo presentan sus proyectos ante una comisión que consiste en políticos influyentes e investigadores, que evaluarán críticamente la importancia y la viabilidad de los proyectos. Durante el tiempo que los estudiantes trabajan con sus proyectos, ellos también asisten a conferencias acerca del fenómeno que están abordando.

Además de otorgar a los estudiantes la posibilidad de alcanzar un conocimiento profundo sobre tales temas, nosotros, como docentes, vemos esta experiencia como un desafío y una posibilidad para la creación de nuevos lugares de encuentro entre usuarios de servicios y estudiantes, para realizar investigaciones y prácticas.

Somos críticos de las construcciones sociales que sustentan los problemas sociales y sus soluciones, con las que se tiende a formar a los estudiantes del Trabajo Social. A través del contacto cercano que el curso ofrece entre las personas que han experimentado la discriminación y la exclusión y los futuros profesionales con compromiso social, emergen encuentros inesperados, así como también nuevas posibilidades.

El curso es dictado por cinco semestres y se realiza en forma de proyecto, financiado por los fondos estructurales de la Unión Europea a través del Programa de Igualdad.<sup>3</sup> Siendo evaluado continuamente, en parte por los profesores del curso, y sometándose a escrutinio independiente. El trabajo

3 Para más detalles ver: <http://www.esf.se/esf/templates/Page.aspx?id=607>

de evaluación reúne, entre otras cosas, el background o la experiencia previa de los estudiantes, sus expectativas frente al curso, así como lo que han aprendido y su experiencia en general.

El propósito de este artículo es describir y poner en discusión algo de lo que hemos experimentado durante los primeros dos semestres del curso. Lo que hasta ahora ha sido una experiencia muy positiva. La forma es innovadora y favorece no solamente a estudiantes de Trabajo Social, sino también a estudiantes usuarios de organizaciones de servicio, junto con tales organismos. A través de varias aproximaciones pedagógicas los participantes del curso emergen como individuos complejos, y esto contribuye a una comprensión más profunda y a una interpretación más personal, que las categorías rígidas anteriores: estudiante de trabajo social, usuario de un servicio, ex adicto, muchacha joven, gitanos y musulmanes, por ejemplo.

Que nuestras experiencias hayan sido positivas no implica que el curso esté libre de desafíos y de problemas. Incluso habiéndonos preparado para ello, en ocasiones hemos sido sorprendidos por las sensaciones que el curso ha provocado en algunos de los estudiantes.

## El curso como proyecto en un discurso circundante

Hay un aumento del interés en la utilización del conocimiento y de las historias de la gente vulnerable, en la investigación y el desarrollo del conocimiento en el Trabajo Social (Beresford et al., 1999; Krumer-Nevo, 2005). Michael Krumer-Nevo (2005) en su artículo “Escuchando al conocimiento de la vida: una nueva dirección de la investigación en estudios de pobreza” da ejemplos de Israel, Bélgica y de los E.E.U.U. de cómo los investigadores trabajan en conjunto con las experiencias de vulnerabilidad propias de la gente. Una cita de Tardieu abre su artículo:

“Descubrimos que lo principal no era dar a los

pobres la oportunidad de hacer escuchar su voz, sino que abrir nuestros oídos. No se trata de darle poder a los pobres, sino de humanizar a ciudadanos e instituciones.” (Tardieu 1999:75)

Esta cita se puede utilizar no solamente como punto de partida para una discusión crítica sobre cómo se organiza y se lleva a la práctica el Trabajo Social, sino que también cómo se comunica en la educación del Trabajo Social. A pesar del sinnúmero de indicadores de que la marginalización y las causas estructurales, han conducido cada vez más a los problemas sociales durante las últimas décadas, muchos investigadores han determinado que ha habido una individualización tanto de la asistencia social, como de la búsqueda de soluciones para varios problemas sociales (Järvinen y Mik-Mik-Meyer, 2003). Además, la profesionalización del Trabajo Social ha implicado la burocracia, que tiende a separar al profesional de la perspectiva del usuario. Salonen (1998) dice que el ser cliente de un servicio implica estar en un estado de dependencia de una organización por sobre la que el individuo no tiene influencia alguna. Kristiansen (1999, 2005) describe cómo los practicantes se caracterizan por tener un punto de vista orientado a las carencias y a los problemas de los usuarios de servicios.

Esto crea clasificaciones y una construcción de roles estereotipados que a menudo mantienen una idea de nosotros-y-ellos conectada con las construcciones sociales. Sostenemos que esto también se refleja en la educación del Trabajo Social en Suecia. La falta de participación en la educación del Trabajo Social (Socialstyrelsen, 2003), a la que nos referimos en la introducción, se puede considerar como expresión de esto.

Pensamos que los cursos de “Movilidad Social, Trabajo Comunitario y Cambio Estructural” implican una interpretación crítica del Trabajo Social. A través del trabajo en conjunto entre los estudiantes usuarios de servicios y de los estudiantes de Trabajo Social, la perspectiva del usuario del servicio, se trata en la educación de manera totalmente diferente e integrada, en comparación a cuando es

comunicada solamente con charlas separadas dadas por los usuarios de servicio invitados. Este cambio en el discurso se puede comparar con la descripción de Adán (2003) de cambio de paradigma en Trabajo Social, donde el uso de poder se describe como una nueva perspectiva que sustituye un viejo paradigma, en el cual antiguamente, el trato a los clientes era lo esencial en el Trabajo Social.

Existen semejanzas entre el diseño del curso y la descripción hecha por Gutiérrez (1990) que contempla cinco pasos en el proceso hacia el uso del poder: aceptar la definición de un problema desde el punto de vista del cliente; identificar y construir sobre las fortalezas; trabajar en el análisis de la situación del cliente desde una perspectiva del poder; enseñar habilidades específicas como también los recursos de movilidad para el cliente y cautelarlos.

Jan Fook (2002) describe cómo las diferentes perspectivas, tales como, la del usuario de servicio y la perspectiva profesional se arraigan en distintas lógicas. Asimismo, el enfoque científico y el de un practicante, representan diversos discursos que co-existen temporalmente, pero rara vez se encuentran. Además, a partir de los objetivos que apuntan al cliente, antes mencionados (Gutiérrez, 1990), el curso intenta crear una plataforma para estimular el diálogo entre la gente cuyos discursos son de un carácter diverso.

La práctica demuestra que los efectos sinérgicos que se suceden actúan para movilizar no sólo a aquellos con la experiencia de discriminación, sino también a los estudiantes que no comparten esas experiencias.

## La paradoja de la categorización

Existe una paradoja entre el diseño y las metas del curso, ya que, durante la fase de incorporación de los estudiantes usuarios de servicios, usamos lo que se puede describir como maneras rígidas y unilaterales de categorizar a la gente. A fin de ser

elegible para el curso, una persona puede ser un gitano, un inmigrante, o puede tener antecedentes de alguna adicción o secuelas de una enfermedad psiquiátrica o física. El hecho que nosotros captemos alumnado sobre la base de estos tipos de clasificación es debido a que nos vemos enfrentados a una multiplicidad de perspectivas de discriminación y de lo distinto; por lo tanto, este punto se convierte en un objetivo importante para flexibilizar estas clasificaciones rígidas.

Implica un desafío para nosotros como profesores, contribuir a que los estudiantes se aventuren fuera de sus clasificaciones, formen nuevas agrupaciones y encuentren camaradería más allá de sus categorizaciones originales. Un ejemplo de cómo el curso desafía estas clasificaciones y desarrolla afinidad y solidaridad quedó en evidencia cuando una mujer con una discapacidad física recitó sus poemas que versaban sobre el ser extranjero, y muchos estudiantes expresaron lo emocionados que se habían sentido. Un gitano preguntó si uno de los poemas se trataba sobre los gitanos, y con esto él manifestaba que la escritora tenía una visión de gran alcance respecto de su situación y experiencias.

A través de esta metodología, los estudiantes de Trabajo Social, así como aquellos usuarios de servicios, son capaces de trabajar juntos y compartir historias personales. A partir de ello, surge una sensación de afinidad con toda la humanidad en lo macro. Lo “cotidiano” es discutido por los estudiantes usuarios de servicios, junto con las experiencias de vulnerabilidad que emergen desde lo conocido por los estudiantes de Trabajo Social. En una reflexión escrita un estudiante resumió la paradoja del curso de la siguiente manera:

“Algo que veo como importante a considerar es que el individuo puede sólo hasta cierto punto representar y ser el portavoz de su grupo. La experiencia de diversos acontecimientos es subjetiva y puede variar enormemente incluso dentro de lo que puede parecer ser un grupo homogéneo. Por ejemplo, puede que una persona lisiada nunca diga que sabe cómo otras personas lisiadas sufren su

situación y así sucesivamente. Ha sido de gran interés seguir los diferentes puntos de vista que se encuentran dentro de los varios grupos representados. Con esto quiero decir que es importante tener una actitud humilde cuando uno se enfrenta a diversas interpretaciones de situaciones, y ello es algo que este curso me ha enseñado. Creo que he visto que los individuos en lo que parece ser un grupo homogéneo, son menos semejantes que lo que uno creería, al mismo tiempo, nosotros como personas somos más parecidos que lo que generalmente creemos. Es interesante ver lo semejante que somos, a pesar de todas las diferencias...”

A fin de clarificar esta paradoja de la clasificación de manera teórica, el concepto inter-seccional (De Los Reyes y Mulinari, 2002; De Los Reyes, 2005) es interesante, además de aplicable. Al usarlo como un punto de partida, uno puede decir que la comprensión de la vulnerabilidad exige el conocimiento que va más allá de clasificaciones unidimensionales y sobre-simplificadas.

## Ideas y aprendizajes

Los estudiantes son semejantes en el curso, sin embargo, cuando reflexionan acerca de la evaluación del curso, hay algunas diferencias entre los estudiantes de Trabajo Social y quienes son usuarios de servicios.

Muchos de los alumnos de usuarios del servicios, destacan el aumento de la confianza en si mismos, lo que puede estar conectado con la realización de un curso universitario. Ellos subrayan la importancia de ser capaces de relacionar sus experiencias, con la de los futuros trabajadores sociales, además de desarrollar nuevas relaciones y una comprensión en profundidad de lo que involucra el sentarse al otro lado del escritorio en el rol de “ayudante”. Al mismo tiempo, cabe destacar la magnitud del desafío que esto representa para el grupo, en el que muchos llevan consigo la experiencia de fracasos anteriores en la escuela o en el trabajo, algo que no debe ser subestimado. La mayoría, por ejemplo,

no ha sido consciente de cuanto tiempo les tomará estudiar, de que deben pasar mucho tiempo en la universidad y además de la autodisciplina que se requiere para comprender la literatura obligatoria y la elaboración de artículos para los exámenes<sup>4</sup>. Hemos, por lo tanto, reservado recursos especiales en forma de mentores, de manera que los alumnos tengan la posibilidad de recibir apoyo y tuición extra.<sup>5</sup>

Por su parte, los estudiantes de Trabajo Social destacan la importancia de los encuentros con personas cuyas experiencias son a menudo dolorosas, tales como ser discriminados por las autoridades. Además resaltan que la construcción de la noción de “cliente”, a menudo rígida, que hasta ese entonces ha sido llevada por la educación, es desafiada. Para muchos estudiantes de Trabajo Social, el curso incluye una re-evaluación de esa imagen, la que fue creada durante los semestres anteriores, así como de su propia identidad dentro de la disciplina.

El curso, a menudo, por lo menos al inicio, incluye para muchos un proceso donde los prejuicios y las ideas pre-concebidas son desafiadas, y esto induce un proceso de reflexión sobre cómo uno se conduce en la práctica del Trabajo Social.

4 Los requisitos para aprobar el curso pueden ser resumidos del siguiente modo: Tiempo completo de estudios, lo que implica estudio individual luego de las horas en la universidad, lo que incluye 900 páginas de literatura Sueca e Inglesa, asistencia obligatoria de tres a cinco días a la semana, un informe de examen final de 4 páginas, una presentación de dos horas de la organización a la que representan, del proyecto del grupo y la presentación del plan de proyecto a una comisión evaluadora.

5 Además de la tuición que se ofrece para los estudiantes de trabajo social, la que incluye, entre otras cosas, talleres y acceso libre a diccionarios, salas de computación con Internet y bibliotecas, los usuarios del servicio también tienen acceso a: entrenamiento individual o grupal para el estudio de la literatura, entrenamiento individual para la elaboración del informe examen, apoyo de conversación para potenciar la reflexión durante el curso, supervisión grupal, guía en la preparación de la presentación de la organización a la que representan, resúmenes en Sueco de la literatura en Inglés junto con una lista de palabras en Sueco y en Inglés sacadas de la literatura del curso.

Un alumno de Trabajo Social lo describió de la siguiente manera:

“Sin entender muy bien por qué era, yo frecuentemente me sentía provocado y bastante irritado cuando viajaba a casa desde la universidad, especialmente al inicio del curso. A veces tenía el sentimiento de que muchos de los usuarios del servicio pensaban que tenían conocimiento exclusivo de cuáles eran las necesidades de la gente socialmente vulnerable y que las soluciones definitivamente no venían desde la Escuela de Trabajo Social... El curso primeramente me hizo mirarme y conectar las cosas conmigo mismo. ¿Por qué me provocaban? La universidad es un contexto del que tengo ciertas expectativas y uno se comporta de cierta manera. Me sentía como si mucho de mi conocimiento se transformara en realidad en compañía de los estudiantes usuarios de servicios públicos y he aprendido cosas que no aprendí en cátedras normales.”

El curso obliga a los estudiantes a dar un paso fuera de su “zona de confort” y, por lo tanto, a tener que gastar mucha energía para comprender y demostrar deferencias con “el otro”.

Por otra parte, para los docentes también ha sido una experiencia enriquecedora:

“Siento que el curso ha sido difícil de una manera distinta a otros cursos anteriores, porque ha requerido algo más de mí. Por mi lado, siento que he dedicado bastante tiempo en tratar de entrenar a los estudiantes y en asegurarme de que ellos sean parte del grupo, tanto en la sala de clases como en los grupos pequeños. Eso ha significado que he invertido más de lo que se había requerido anteriormente en mi práctica docente, y esto ha hecho que me sienta con sobre carga de trabajo. Sin embargo, pienso que ha sido muy entretenido y que he aprendido mucho. Tanto acerca de mí misma, como de toda la gente interesante que han osado aventurarse en este cerrado mundo de la educación superior, tan valientes.”

## **El objetivo de la diversidad no es el consenso**

Existe una tendencia a las diferencias de opinión, que uno no puede, o no debe, esforzarse en suprimir. En lugar de eso, es pertinente clarificar los tipos de oposición que pueden presentarse cuando se reúne a personas con diversas normas acerca de lo que se puede decir en una reunión pública. Durante el primer curso, que se llevó a cabo en el otoño de 2005, los estudiantes de Trabajo Social nos contactaron, en numerosas ocasiones, a nosotros los profesores, para mostrar su descontento porque los estudiantes usuarios de servicios no tenían la opinión “correcta”. Uno de ellos indicó que sentía que sus derechos estaban siendo vulnerados, esto es interesante, pues cuando la vulneración a los derechos se discute dentro del Trabajo Social, son generalmente los derechos de los usuarios de servicios los que son considerados como infringidos.

Durante el segundo curso (primavera del 2006) hemos tenido mayor éxito en crear una atmósfera permisiva y un nivel más alto de tolerancia. Una estudiante de Trabajo Social describió un encuentro significativo durante el curso de la siguiente manera:

“Camino a mi casa en Malmö en el tren, le pregunté a Moussad acerca de su esposa. Sabía que se habían casado hace bastante tiempo en un país del Medio Este, pero que ella todavía no había venido a Suecia, y esto me causaba curiosidad. ¿Cómo se habían conocido? ¿Era un matrimonio acordado? ¿Cómo se sentía saber que pronto se reunirían? Moussad me dijo que le presentaron a su esposa, quien pertenece a la misma tribu que él, cuando él visitó sus parientes en su patria, se dieron cuenta de que se gustaron y después de haberse conocido por cinco meses se casaron. Era una unión acordada pero con amor, pensé con alivio. Esto fue hace dos años, y ahora, por fin, le habían dado un permiso de residencia en Suecia. Moussad parecía contento y ansioso cuando explicó que su esposa

estaría llegando en algunas semanas. Después de esto, él me preguntó que si tenía un novio. Tengo una novia le contesté. Moussad me miró con una sonrisa y no sabía qué decir. Vi por su expresión que esto era algo muy grande para él. Él probablemente nunca había conocido a alguien homosexual antes. Moussad pronto pensó en algo que decir, pero dijo que no estaba seguro de expresarlo por miedo a ofenderme. Te respeto por lo que eres, dijo él varias veces. Esta reunión ilustra para mí las seis semanas que este curso abarcó. He conocido a gente que probablemente nunca habría tenido la ocasión de conocer. Había varios puntos de partida, pero los encuentros que se crearon por semanas, formaron relaciones en las que las personas con las que estuve, y yo, estábamos al mismo nivel”.

Las reuniones que se realizaron en la sala de clases abrieron espacios para pensar que no solo había diferencias entre grupos de estudiantes usuarios de servicios y estudiantes de Trabajo Social, sino que somos todos diferentes como individuos, y esta idea, por otro lado, conduce a que, de hecho, por ser todos diferentes, somos todos iguales.

“Estos encuentros han implicado una prueba a mis prejuicios, valores y conocimientos. Los días han sido largos e intensos, por las tardes estoy cansado. La reflexión intensa y constante ha caracterizado este período. Naturalmente, he aprendido mucho de esto, tanto para mi como persona, como a nivel profesional. Un proceso se ha puesto en movimiento, un proceso de reflexión, que creo, puede continuar en el futuro, y especialmente durante el tiempo en que comience a desarrollarme como Trabajador Social”.

Durante el segundo curso tanto los estudiantes usuarios de servicio, como los estudiantes de Trabajo Social, han sido extremadamente generosos en compartir historias sobre sí mismos que han apuntado a diversas direcciones. Hay un consenso acerca de, por ejemplo, la importancia de ser tratado amablemente, participación y motivación, pero, por sobre todo, hubo una gran diversidad entre las visiones sostenidas por los estudiantes. Lo anterior

demuestra cómo la gente con diversos puntos de vista y perspectivas distintas han podido cooperar en diversos proyectos a pesar de las disimilitudes y contrastes de opinión.

## **El arte de la movilidad sin infringir los derechos de otros**

Para dirigir un curso que intenta ser significativo para personas de diferentes culturas, de organizaciones que representan diferentes –y a veces opuestas– perspectivas, se requiere liderazgo. El objetivo de tal liderazgo es capturar las tensiones y ser un estabilizador en un océano de experiencias personales. De ese modo, el curso se convierte en un ejemplo de las dificultades con que el trabajo de movilización social se enfrenta a menudo.

Las personas quieren tener un rol, es decir, la necesidad de auto realizarse es innata y tangible para un estudiante que casi ha completado su educación, y pronto comenzará su vida como trabajador. Durante el primer curso, aprendimos cuán importante era, tanto para estudiantes de Trabajo Social como para estudiantes de servicios, tener la oportunidad de desarrollar un positivo e importante rol durante su curso. Que esto demandara tanta planificación fue algo que habíamos subestimado. Los Trabajadores Sociales tienden a reflexionar muy poco sobre qué tan importante es para el cliente alcanzar otro rol más productivo que el de ser cliente.

Permitir a todos dar un paso hacia adelante como individuos contrarrestó la tendencia que se dio durante el segundo curso, de disputas entre la perspectiva del profesional y la perspectiva del usuario de servicios. Para poder contrarrestar el estereotipo de “nosotros y ellos” y para tener éxito en la integración, se necesitaba que los actores se convirtieran en algo más que los estereotipos comunes.

La experiencia dice que muchos de los estudiantes usuarios de servicios ven el curso como un gran reto, en parte por dificultades previas que los han

llevado a no atreverse a elevar sus expectativas. Una joven discapacitada mental describió la manera en que se sentía antes de embarcarse en el proyecto, de la siguiente manera:

“La ventaja con el curso es que los estudiantes de Trabajo Social y los estudiantes usuarios de servicios, intercambian y comparten sus trabajos y situaciones de la vida cotidiana. Esto se aclaró durante el proyecto de trabajo. Teníamos como meta dar empleo a las personas con un historial extranjero a través del uso de una empresa social. Mis compañeros dijeron: “Por supuesto que las personas que han estado desempleadas por un largo tiempo, son felices cuando una empresa social se atreve a invertir”. Mi experiencia y el miedo a la desilusión, hicieron que soñar aquello fuera doloroso. También sé que las personas quizás necesiten apoyo terapéutico y que toma tiempo sanar como persona. Si hubiésemos tenido más tiempo podríamos haber reflexionado sobre nuestras propias experiencias después. Fue bueno para mí tener un horario que seguir, sin tener que diseñarlo yo misma. A lo largo del curso mis experiencias difíciles se habían alejado”

Sin embargo, lo que nos ha llamado la atención cuando hemos observado las necesidades de los estudiantes usuarios servicios, ha sido que los estudiantes de Trabajo Social, habían pedido apoyo para sí y para ellos, debido a que el curso cubre un terreno que ellos no esperaban.

Hemos visto la importancia de la búsqueda creativa de formas pedagógicas de reforzamiento de la autoestima de los estudiantes de Trabajo Social y de su apego a la disciplina. Esto se potencia a través del contacto que se establece entre los estudiantes y con aquellos que han sido desilusionados e insultados por las autoridades locales.

El curso en cuestión también ha reportado experiencias de aprendizajes para los profesores. Uno de nosotros lo ha resumido de la siguiente manera:

“Me he enfrentado al reto no menor de crear con-

fianza, en poco tiempo, en personas cuyas experiencias han sido testigos del problema de confiar en otros y en sí mismos, con las dificultades que ello implica. El desafío personal es comprender los esfuerzos de las personas, que básicamente se centra en lograr ser vistos y tratados de la misma manera que todos los demás. Ello implica no solamente centrarnos en el enojo hacia las organizaciones discriminatorias de la sociedad, sino que además, esta experiencia despierta un gran deseo y voluntad de cambio, no solamente para estos individuos específicos, sino que también para los grupos que ellos representan. Durante el curso, he compartido tragedias humanas que testifican los de afuera, y además he llegado a conocer a estas personas que, contra todo pronóstico, han reclamado poder sobre sus vidas, han obtenido victorias, y se han fortalecido *gracias* a la adversidad. Ha sido muy enriquecedor ser capaz de compartir en este trabajo práctico y ver muy de cerca cómo las personas crecen y se desarrollan.” (Ottengrim 2006).

## Reflexión final:

Percibimos que este tipo de curso es un ejemplo innovador que, de una manera radical, muestra las nuevas maneras de cambiar perspectivas y permitir a los estudiantes confrontar sus propios prejuicios y retar sus habilidades. Este curso puede, también, proveer miradas introspectivas e inesperadas y animar a un grupo de personas, a los estudiantes usuarios de servicios, que hasta ahora han sido removidas de la educación superior, a integrarse a ella. Hemos aprendido mucho de los dos cursos que han sido realizados y es urgente que estas experiencias sean un aporte en otras escuelas en Suecia. Por lo tanto, queremos estimular más iniciativas e incluir la participación de usuarios de servicios en la agenda pedagógica de una manera tangible. De este modo, podemos contribuir en la formación de Trabajadores Sociales más juiciosos y atentos.

En un intento por difundir el conocimiento, hemos ofrecido a otras escuelas de Trabajo Social de Suecia, un foro de discusión con actores locales,

como profesores, estudiantes y organizaciones de servicios. Participar en el congreso mundial de Trabajo Social es otra oportunidad para permitir que el proyecto sea expuesto a trabajadores sociales, investigadores y docentes vinculados a la profesión. Por supuesto, deben existir vías alternativas para fomentar la participación de usuarios de servicios en la educación de Trabajo Social, lo que debería ser puesto en discusión.

Una cosa que puede ser asegurada antes de comenzar cada curso es que lo impredecible que éste será cuando se trata de estudiantes muy diversos en experiencias en la vida. Al comienzo de cada curso, aparecerán situaciones con las que se deberá

lidiar. Sin embargo, si tales eventos son manejados de buena manera, pueden ofrecer una posibilidad para reflexionar y aprender lo que no se puede aprender a través de lecturas. Los cursos de este tipo representan, como los mismos participantes, a la sociedad en general.

Esta diversidad puede ser vista como un motor y fuente de inspiración para las nuevas maneras de pensar. Más aún si consideramos que durante el curso se establecen puntos de contacto que abarcan a un gran número de organizaciones, lo que implica que la creación de nuevos proyectos e ideas. Ha sido, por tanto, una plataforma dinámica e inspiradora, tanto para profesores como para estudiantes, ya que los cursos se han desarrollado de modos que nunca hubiésemos podido predecir al comienzo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, R. (2003) *Social Work & Empowerment*. New York: Palgrave.
- BERESFORD, P; GREEN, D; LISTER, R y WOODARD, K. (1999) *Poverty First Hand: Poor people speak for themselves*. London: CPAG.
- DE LOS REYES, P y Kamali, M. (red) (2005) *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41.
- DE LOS REYES, P y MULINARI, D. (red) (2002) *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Denvall, V y Salonen, T. (2000) *Att bryta vanans makt. Framtidsverkstäder och det nya Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- FOOK, J. (2002) *Social Work: Critical Theory and Practice*. London: Sage.
- GUTIÉRREZ, L. M. (1990) Working with Women of Color: An Empowerment Perspective. *Social Work* 35(2): 149-153.
- JUNGK, R y MÜLLERT, N (1984) *Håndbog i fremtidsværksteder*. København: Politisk Revy.
- JÄRVINEN, M y MIK-MEYER, N (red)(2003) *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Köpenhamn: Hans Reitzel.
- KRISTIANSEN, A (1999) *Fri från narkotika. Om kvinnor och män som har varit narkotikamissbrukare*. Umeå: Studier i socialt arbete nr 28, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- KRISTIANSEN, A. (2005) *Flickor i tvångsvård. Utvärdering av tolvstegsinriktad §12-vård*. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
- KRUMER-NEVO, M (2005) "Listening to life knowledge: a new research direction in poverty studies". *International Journal of Social Welfare*. Volume 14, nr 2.
- LEVIN, E (2004) *Involving Service Users and Carers in Social Work Education*. London: SCIE 2004:2.
- OTTENGRIM, A (2006) *Reflektioner kring kursen Social mobilisering och förändringsarbete utifrån ett mentorsperspektiv*. Lund: Socialhögskolan.
- SALONEN, T. (1998) KLIENT, DENVALL, V. Y JACOBSON, T (red), *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SOCIALSTYRELSEN (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen. The National Board of Health and Welfare, ([www.sos.se](http://www.sos.se)).
- TARDIEU, B. (1999) "Building a Partnership with Fourth World Families: The Severely Poor as Leaders". In Arie B & Zionit y eds. **Children in Israel on the Threshold of the New Millennium**. Jerusalem: National Children's Welfare Council and Ashalim.



## Presentación de artículos a la revista *Perspectivas*

### Identidad y propósitos

**Perspectivas** es una publicación académica de carácter semestral editada por el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez con sede en la ciudad de Santiago de Chile.

Dentro de sus propósitos están: difundir reflexiones y experiencia sobre la intervención social realizada en Chile o en el extranjero; dar a conocer resultados de investigaciones efectuadas respecto a este mismo tópico; ofrecer un espacio de intercambio de puntos de vista relativos al Trabajo Social, su evolución histórica, las transformaciones de los roles y funciones profesionales, los desafíos actuales que enfrenta su práctica ante la creciente complejización de lo social, entre otros aspectos. Todo ello, en la óptica de contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la profesión y al mejoramiento de la intervención y acción social en un sentido amplio. En esta línea la revista abre sus páginas a trabajos elaborados por otros investigadores vinculados a su mismo objeto de preocupación, buscando establecer un espacio fecundo de encuentro, diálogo y creación intelectual.

Estos textos pueden tener el carácter de artículos, informes de investigación, reseñas críticas, conferencias o entrevistas. En el caso de estos dos últimos géneros, ellos deberán contar con la autorización explícita del (la) conferencista o entrevistado (a). Asimismo, se contempla la publicación de reediciones y debates sobre temas generales de las Ciencias Sociales que contribuyan a profundizar la comprensión e intervención de y en lo social y, como se indicó, contenidos de Trabajo Social cuya divulgación sea considerada de interés.

Salvo expresa mención en contrario, los trabajos que se publiquen representarán siempre los puntos de vista de sus propios autores(as), sin involucrar las posiciones de la revista, su Consejo editorial o la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.

### Normas para la presentación de originales

La publicación de cualquier material estará supeditada a la aprobación previa del Consejo editorial de la revista atendiendo a los requisitos de presentación que a continuación detallamos:

- Los trabajos deberán ser presentados en formato magnético (CD o diskett 3,5") en cualquier versión de Word.
- Los artículos deberán ser escritos en tamaño carta, a espacio simple, con fuente tamaño 12 times new roman, márgenes de 3 cms. en todos sus costados y con sus páginas numeradas.
- Su extensión mínima deberá ser de cuatro carillas y la máxima de doce, incluyendo gráficos, cuadros, ilustraciones, citas y bibliografía. Se podrá autorizar la ampliación de este máximo si los méritos del trabajo así lo demandan.
- Los artículos deben venir en el idioma oficial de la publicación que es el castellano. El título del trabajo debe venir en tamaño fuente 16 y los subtítulos en 14.
- Luego del título, alineado a la derecha, se debe colocar el nombre del o los autores(as). En asterisco, antes de las notas, se deberá indicar:

1. nacionalidad del (los) autor(es)
2. perfil profesional y/o académico
3. institución(es) a las que está(n) adscrito(s)
4. dirección de correo electrónico, teléfono o fax.

- Si los trabajos corresponden a charlas o conferencias, se debe hacer mención de este origen, su ocasión, evento y fecha, además de los cambios que se hayan hecho para su versión impresa.
- Antes del comienzo del artículo, en no más de seis líneas en cada caso, se colocará su resumen en castellano y en inglés (abstract), además de la indicación, en renglón aparte (castellano e inglés) de cuatro a seis palabras o conceptos claves (key words) de identificación de contenido.
- La apelación a fuentes y/o citas bibliográficas, debe estar incorporada al texto, entre paréntesis, con el siguiente formato abreviado (APELLIDO, año: página (s)). Las referencias completas, ordenadas alfabéticamente, se incluyen al final de cada artículo en calidad de bibliografía consultada, en tamaño 11, del siguiente modo:

### Libros:

APELLIDO, NOMBRE (año). *Título del libro destacado o en cursivas*, Editorial, Ciudad, número de páginas.

### Artículos de revista, capítulo en libro, u otra fuente:

APELLIDO, NOMBRE, Título del artículo o capítulo "entre comillas", Título de la revista o del libro destacado en **negritas**, volumen o número, página (s) / Editorial, Ciudad.

- La transcripción de citas textuales, así como la alusión a otros textos o fuentes, deberán venir a pie de página, anotándose al final de ellas la o las fuentes aludidas, de acuerdo a la modalidad abreviada. Usar tamaño fuente 11.

El envío de un trabajo a **Perspectivas** implica que éste no ha sido ni está en trámite de ser publicado por otra revista.

El Comité Editorial acusará recibo de los textos e informará a sus autores de la decisión que sobre ellos se adopte en plazos no superiores a 10 y 30 días respectivamente.

Arbitraje. La validación de las contribuciones enviadas para su publicación se hará bajo el sistema de «doble ciego» a cargo de dos evaluadores independientes.

Los autores cuyas contribuciones sean publicadas recibirán 2 ejemplares del respectivo número de la revista.

Las colaboraciones deberán ser enviadas a

Ana María Álvarez Rojas, Editora revista *Perspectivas*,  
Departamento de Trabajo Social,  
Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez,  
General Jofré 462, Santiago, Chile, CE: amalvare@ucsh.cl

# Perspectivas

## SUSCRIPCIONES

### FICHA SUSCRIPCIÓN

Nombre Suscriptor (a): .....  
(persona o institución)

Dirección de envío: .....

Comuna: ..... Región o Provincia.....

Teléfono: ..... Fax:.....

e-mail: .....

**Periodicidad:** Semestral

**Valor sin IVA\*:** 7.000 (2 números)

**Solicitudes y órdenes de compras a Ediciones UCSH,**

General Jofré 462, Santiago, Fono: 4601144 e-mail: publicaciones@ucsh.cl

Cheques o depósito bancario a nombre de Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez

Banco Santander Santiago Cuenta Corriente N° 39-81726 -8.

Enviar comprobante de depósito por fax.

\* Incluye despacho nacional.