

Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social

Ximena Baráibar Ribero

Transformações nos sistemas de proteção social e seus impactos no Serviço Social

Transformations in social welfare regimes and their impacts on Social Work

Master en Servicio Social – Univ. de la República Oriental del Uruguay – UDELAR/ Universidad Federal de Rio de Janeiro – UFRJ.

Docente del Dep. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Univ. de la República, Uruguay.

Cursando estudios de Doctorado en Ciencias Sociales, mención Trabajo Social – UDELAR.

R esumen

Este artículo parte de la consideración de que no es posible comprender la profesión del Trabajo Social por fuera del proceso de institucionalización de las políticas sociales. Por tanto, el análisis de la profesión en la actualidad no puede ser hecho al margen de las modificaciones que el régimen de bienestar social consolidado después de la Segunda Guerra Mundial ha venido sufriendo a partir de finales de los años '70. Estas modificaciones tienen repercusiones en la forma en que son administradas y gestionadas las políticas y servicios sociales, manifestándose en los procesos de privatización, descentralización, focalización y participación de la sociedad civil en la provisión del bienestar social y generan impactos sobre la profesión. Estos son agrupados en dos grandes ejes articulados: aquellos vinculados a las políticas sociales como espacio de provisión de bienes y servicios sociales y los referidos a las políticas sociales como espacio de inserción profesional.

Palabras clave: Estado de Bienestar, políticas sociales, emergencia social, Trabajo Social.

R esumo

Este artigo parte do pressuposto que não é possível compreender o Serviço Social como profissão, desvinculado do processo de institucionalização das políticas sociais. Portanto, a análise da profissão na atualidade não pode desconhecer as mudanças que sofre, desde finais dos anos 70, o sistema de bem-estar social consolidado após a Segunda Guerra Mundial. Essas mudanças, por um lado, incidem na forma de administrar e gerir as políticas e serviços sociais, expressa nos processos de privatização, descentralização e focalização, assim como na participação da sociedade civil, na provisão do bem-estar social; por outro lado, geram impactos na profissão. Esses impactos são agrupados em dois grandes eixos articulados: os vinculados com as políticas sociais como espaço de provisão de bens e serviços sociais e os impactos referidos às políticas sociais como espaço de inserção profissional.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar, política social, emergência social, Serviço Social.

A bstract

This article based on the idea that it is not possible to understand the Social Work profession separate from the process of institutionalization of social policies. Therefore, the analysis of the profession today cannot be conducted without considering the changes that social welfare regimes, consolidated since the end of the Second World War, have been suffering since the late 1970's. These changes, have repercussions in the way that social services and policies are administered and managed that are manifest in the processes of privatization and decentralization as well as in the participation of civil society in the provision of social welfare. These changes also influence the profession itself. These impacts are divided into two large organized groups: those which are linked to social policies concerned with creating opportunities for the provision of social goods and services and those concerned with creating opportunities for professional insertion.

Key words: Welfare State, social policies, social emergence, Social Work.

Introducción

De acuerdo con Yamamoto (2000), para analizar el Servicio Social es necesario traspasar el universo estrictamente profesional y entender como las transformaciones en la sociedad afectan las condiciones y relaciones de trabajo, el contenido de la actividad profesional, sus atribuciones, funciones y requisitos de calificación. Las alteraciones que inciden en el mundo del trabajo, en el marco de las relaciones entre el Estado y la sociedad, afectan directamente el trabajo cotidiano del asistente social.

Señala Netto (1997) que el proceso por el cual el orden monopolista instauro el espacio que, en la división social y técnica del trabajo, propicia la profesionalización del Servicio Social, tiene su base en las modalidades a través de las cuales el Estado burgués se enfrenta con la cuestión social, tipificadas en las políticas sociales. Éstas, además de sus dimensiones políticas, se constituyen también como conjuntos de procedimientos técnico-operativos, requiriendo agentes técnicos en el plano de la formulación y de la implementación. En este último, donde la práctica técnica es esencialmente ejecutiva, se coloca la demanda de variados actores, entre los cuales están aquellos que se sitúan prioritariamente en la fase terminal de la acción ejecutiva – el punto en que los sectores poblacionales vulnerabilizados por las secuelas de la cuestión social reciben la respuesta en las políticas sociales sectoriales. En este ámbito se sitúa el mercado de trabajo para el asistente social: éste es investido como uno de los agentes ejecutores de las políticas sociales.

Lo anterior implica tres aspectos interrelacionados. No es posible analizar el Trabajo Social como práctica profesional por fuera del proceso de institucionalización de las políticas sociales. Esta vinculación no se reduce a los orígenes, sino que se extiende a la existencia como profesión. Por tanto, la comprensión de la profesión en la actualidad no puede ser hecha al margen de las profundas modificaciones que el régimen de bienestar consolidado después de la Segunda Guerra Mundial ha venido sufriendo a partir de finales de los años '70, planteándole nuevos desafíos a la profesión. Esto lleva al segundo aspecto, el cual refiere a la exigencia para el Trabajo Social de poder dar cuenta de las transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas que vienen ocurriendo y a partir de ahí analizar los impactos para el desarrollo profesional. Finalmente, el tercer aspecto refiere a que las actividades de investigación y de enseñanza en sus diversos niveles, no pueden ser hechas por fuera de esta comprensión, lo cual implica tanto el estudio sobre la realidad, como el aprendizaje sobre la importancia de ese estudio como un proceso permanente.

Este artículo tiene precisamente como objetivo analizar los impactos en el ejercicio profesional actual del Trabajo

Social, a partir de las transformaciones en los regímenes de bienestar social y, en particular, en las políticas sociales entendidas en un doble aspecto: como mecanismo de acceso a bienes y servicios sociales y como espacio privilegiado de inserción laboral de los trabajadores sociales. El trabajo se encuentra dividido en cuatro partes. En la primera, se presentan algunos elementos que permiten caracterizar los Estados de Bienestar y sus procesos de reforma que vienen siendo desarrollados desde fines de los años '70. Estas reformas generan – como una de sus manifestaciones – nuevas modalidades de gestión de las políticas y servicios sociales, las que son analizadas en la segunda parte. En el marco de lo desarrollado, la tercera parte se centra en los impactos en el ejercicio profesional del Trabajo Social. Finalmente, se realiza una síntesis y se destacan algunos de los desafíos que quedan planteados.

1 Los Estados de Bienestar y su reforma

Como fuera anteriormente señalado, el Trabajo Social se encuentra indisolublemente ligado a las políticas sociales. En este trabajo el mismo será analizado desde las transformaciones que desde fines de los años '70 se vienen procesando en las políticas sociales, las que se producen en el período de post – guerra que implicaría la consolidación del Estado de Bienestar.

Aunque con diferencias entre sí, al hablar de Estados de Bienestar la referencia inmediata se ubica en el mundo occidental desarrollado. De acuerdo con Esping-Andersen (2000), se trata de una construcción histórica que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960 y cuya promesa no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino que llevó a un nuevo compromiso político, a un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía. Esto implicaba el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de acortar las divisiones de clase.

Si bien este trabajo se centrará en las políticas sociales, conviene tener clara la advertencia de Esping-Andersen (2000), en el sentido de que la provisión del bienestar no puede ser analizada exclusivamente desde el Estado dado que esto deja sin explicar un enorme remanente de bienestar. Propone pensar en lo que denomina “régimen de bienestar”, “el cual es entendido como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 52). El modo en que se compartan los riesgos sociales define a un régimen del bienestar. Se puede definir el papel del Estado como residual y minimalista, o como global e institucional, en relación al abanico de riesgos que haya que considerar sociales, o a las personas a las que se considere objeto de protección.

Esta consideración también debe ser hecha al analizar las transformaciones ocurridas en los últimos años. Para el autor referido, el debate contemporáneo se ha centrado excesivamente en el Estado, con menor consideración a las otras esferas de provisión del bienestar. Y considera que los Estados del bienestar fueron desarrollados en una sociedad que tenía (pero ya no tiene) una economía dominada por la producción industrial con una fuerte demanda de trabajadores de baja calificación; una población activa relativamente homogénea, predominantemente masculina; familias estables con una elevada fecundidad y una población femenina dedicada principalmente a las tareas domésticas (SPING-ANDERSEN, 2000).

Es en el marco del Estado de Bienestar que las políticas sociales adquieren su máximo desarrollo. Si bien éste tiene su apogeo en el período comprendido entre 1945 y 1975, sus orígenes se remontan al siglo XIX. Entre los años referidos, el Estado capitalista pasó a ejercer un decisivo papel regulador de la economía y de la sociedad y a constituirse en la principal fuente de provisión y de financiamiento del bienestar social. De acuerdo con Pereira (2000a), para estos cambios, contribuyen factores de naturaleza económica y política – como la depresión económica de los años 30, el surgimiento del fascismo, la amenaza del comunismo-, los cuales ya en el período de entreguerras preparan el terreno para el establecimiento, en la segunda pos-guerra, de un consenso político entre clases y entre partidos, tendiendo a la constitución de una economía mixta y de un amplio sistema de bienestar anclado en dos principales doctrinas. En primer lugar, la keynesiana que, desde los años 30, venía bregando por la intervención del Estado en la economía para asegurar altos niveles de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo. Junto a esta, la beveridgiana, de William Beveridge, que recomendaba la construcción de un nuevo sistema de seguridad social, más amplio que el alemán de Bismarck, el cual contemplaría, además del seguro social (de naturaleza contributiva), servicios sociales de naturaleza distributiva.

Para Pereira (2000b), el resultado más tangible de ese consenso político fue la introducción de tres grupos de medidas en el sistema de protección social que persistirán hasta mediados de los años 70. En primer lugar, el ya referido compromiso con el pleno empleo como objetivo político principal, en el marco del cual el alcance de la seguridad laboral y la política social se expandieron significativamente. En segundo lugar, la introducción y ampliación de servicios sociales de carácter universal, categorizados como derechos, así como de beneficios fiscales y de bienestar ocupacional. Finalmente, el establecimiento de una red de seguridad, cuya principal función sería la de impedir que personas socialmente vulnerables quedaran bajo de un umbral

socioeconómico considerado satisfactorio por el conjunto de la sociedad.

En relación a América Latina, Filgueira (1998) sostiene que un modo particular de política “keynesiana” informó buena parte de los modelos de desarrollo entre 1930 y 1970-80: el modelo sustitutivo de importaciones, donde el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y de diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social. Este modelo permitió un importante proceso de modernización social y económica, pero con sesgos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, las que presentaron un desarrollo limitado, orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial – si no única –, para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales y aquellos empleados en mercados informales se vieron excluidos de estos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios.

Entiende Filgueira (1998) que más allá de esta apreciación general, existieron y existen enormes variaciones en los sistemas de bienestar en las diversas naciones latinoamericanas, en función del peculiar desarrollo económico y político de la región y de las heterogeneidades nacionales concretas. Grados diferentes de expansión del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora y poder político de diferentes sectores del capital y del trabajo deben ser considerados a la hora de pensar tipológicamente el desarrollo de los Estados sociales. Esta variedad es evidente en los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, en la cobertura poblacional de los sistemas de protección, en el rango y variedad de servicios provistos por el Estado, en su calidad y en la distribución sectorial del gasto público social.

Estas diferencias dan lugar a la existencia de al menos tres tipos de estructuras de distribución del bienestar social en la región. El primer conjunto de países – denominado Universalismo Estratificado – incluye a Uruguay, Argentina y Chile, y se encuentra caracterizado por dos elementos centrales. En primer lugar, hacia 1970 todos ellos protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, y de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. Esto significa que todos ofrecían extendidos niveles de “decomodificación” tanto en

la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral. La otra característica central la constituye el hecho de que los servicios sociales se encuentran estratificados en lo que hace a beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de seguro social y en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, los de servicios urbanos y de establecimientos fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso. Los autoempleados, el sector informal, desempleados crónicos y trabajadores rurales lo hicieron más tardíamente y con peor suerte en materia de acceso y beneficios (FILGUEIRA, 1998).

En los Regímenes Duales, ubica a Brasil y México, y se caracterizan por presentar hasta la década de los '70 un casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante – aunque estratificado – grado de cobertura en salud. En la seguridad social, la cobertura acentuaba los aspectos estratificados de los sistemas maduros sin la

cobertura universalizada de los regímenes de universalismo estratificado. En estos países es donde el problema de la heterogeneidad territorial puede observarse con mayor claridad. Existe un desarrollo importante del mercado formal, del Estado de protección en ciertas regiones, y una virtual desprotección y

baja incorporación de la mayor parte de la población (ya sea vía el mercado o el Estado) en otras. Estos países se han caracterizado por un desarrollo del modelo de sustitución de importaciones apoyado en las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra y con una importante heterogeneidad regional en los niveles de desarrollo económico y social, reproducido en estructuras con un comparativamente alto contenido federalista. Políticamente, el control e incorporación de los sectores populares ha descansado en formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y en formas de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas. El bajo desarrollo en duración e intensidad de regímenes democráticos electoralmente competitivos ha permitido esta forma dual de incorporación, incrementando los diferenciales de poder de los sectores populares en una y otra área (FILGUEIRA, 1998).

Finalmente define a los Regímenes Excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador), caracterizados por presentar

sistemas elitistas de seguro social y salud y dual en materia de educación. Hacia 1970 menos del 20% de la población se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social – con la excepción de Guatemala (27%). En materia de salud la realidad era similar. No así en materia educativa, en donde la expansión de la matrícula primaria, con fuertes desigualdades en calidad, alcanzaba a más de la mitad de la población y llegaba, en algunos contextos, a la cobertura universal.

En estos casos, se está ante elites que se apropian del aparato estatal y que, apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave, utilizan la capacidad fiscal de estos Estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales. Los sistemas de protección y seguro social consisten, en su mayor parte, en políticas elitistas que agregan a población en situaciones privilegiadas, privilegios adicionales. Profesionales, un reducido número de trabajadores formales y funcionarios públicos son quienes

típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentra excluida. Estos países presentan una realidad caracterizada por una alta heterogeneidad de la estructura social, lo cual se refleja en la dis-

**La reedición del modelo liberal,
tiene repercusiones en la forma
en que son gestionadas las
políticas y servicios sociales.**

tribución de la riqueza nacional entre los sectores urbanos y rural y entre diferentes áreas rurales así como entre el centro y la periferia urbana (FILGUEIRA, 1998).

Señala Pereira (2000b) que el padrón de bienestar keynesiano/beveridgiano, basado en el modelo de producción fordista, entra en declive a partir de los años 70, debido a dos conjuntos de factores. En primer lugar, se produce una serie de cambios estructurales y económicos contrarios a la lógica del referido padrón que propició un largo período de crecimiento. Resalta el avance tecnológico, asociado al declive del trabajo en el sector industrial, provocando la ampliación del sector de servicios, aumentando el desempleo y la flexibilización del trabajo y de la producción para atender los cambios en las condiciones del mercado y las preferencias del consumo. Una de las implicancias más sensibles de esos cambios para el sistema de protección social fue el hecho de que el uso capitalista de alta tecnología inviabilizó el compromiso con el pleno empleo y el aumento de las actividades industriales intensivas en trabajo. Esto estimuló el desempleo y lo elevó a la condición de estrategia necesaria a la recuperación de la economía,

abalada por la caída en la productividad, por el déficit público y la inflación, al mismo tiempo en que la actuación sindical perdía fuerza y eficacia.

El segundo grupo de factores tiene que ver con el surgimiento de fuerzas políticas e ideológicas contrarias al *Welfare State*, capitaneadas por la llamada “Nueva Derecha” (neoliberales y neoconservadoras), fundamentadas en las formulaciones de Friedman y Von Hayek y lideradas políticamente por Reagan y Thatcher. Aquí se defiende la desregulación del mercado, el corte y la reorientación de los gastos públicos, la reducción del Estado a dimensiones mínimas – administración de la justicia, seguridad externa y la manutención del orden interno – y la privatización de las demás funciones públicas, incluyendo las políticas de protección social.

Según Montagut (2000), el neoliberalismo busca la modificación de los Estados del bienestar, en base a tres conjuntos de motivos. En relación a los argumentos económicos, señala que el neoliberalismo sigue los postulados de la corriente monetarista, cuyas propuestas se basan en que el control monetario es el tipo de política económica que deben seguir los gobiernos para equilibrar sus economías, siendo la inflación el problema que estos deben resolver. El Estado de Bienestar sería el principal culpable del mal funcionamiento de la economía en tanto implica un exceso de gastos. A través de los impuestos se castiga a aquellos que generan riquezas y se premia a los que no son capaces de hacerlo, lo que produce un desestímulo a su creación, ya que no existe seguridad sobre la obtención de ganancias. Para mejorar la economía es preciso que los empresarios recuperen la tasa de beneficio, disminuyendo los costos laborales y una mayor flexibilización del mercado laboral.

Los argumentos filosóficos se centran en que el Estado de Bienestar atenta contra la libertad individual. La desigualdad es natural al hombre, por lo tanto, el intento de igualar implica impedir las diferencias individuales. Además, el Estado no puede conocer cuales son las necesidades de los ciudadanos, siendo preciso recurrir al mercado (que es donde se da la relación individuo a individuo) para satisfacerlas. Debe darse la posibilidad de que el hombre persiga libremente los fines que considere oportunos, generando frutos cuyo derecho corresponde al que los ha producido, siendo la libertad sinónimo de propiedad. El Estado de Bienestar atenta contra la libertad, ya que coacciona la libertad individual, pero también pone límites al mercado y “pide prestado” parte de los frutos de cada individuo.

Finalmente se ubican los argumentos ideológicos, centrados en que los Estados del bienestar no han acabado con la pobreza e, incluso, la han empeorado con el desplazamiento de las formas tradicionales de protección basadas en la familia y la comunidad. La pobreza se perpetúa porque las ayudas no estimulan la promoción individual, pues parten de la negación de la capacidad de los

individuos para superarse. A esto se agrega la visión de que el Estado de Bienestar implica corrupción, deterioro de los servicios públicos y mala administración de sus empresas, poniendo en cuestión la eficiencia del presupuesto público.

Con estos argumentos, proponen volver al *laissez faire*. En caso de no poder resolver las propias necesidades a través del mercado, se plantea recurrir a la familia y la comunidad. Para aquellos con graves dificultades en obtener ingresos mínimos se plantea algún tipo de asistencia, la que vuelve a estar centrada en el *less eligibility*: debe ser siempre menos preferible al trabajo. El Estado completará los ingresos a aquellas personas que lo necesitan pero estarán obligadas a alguna forma de contrapartida y a aceptar las condiciones del mercado para las que estén preparados. Al mismo tiempo, se retoman los procesos de individualización del riesgo, psicologización de la pobreza, moralización, estigmatización y de tratamiento localizado de los problemas sociales. Dentro de estas orientaciones, se destacan los mecanismos de acreditación de pobreza y evaluación de las trayectorias individuales para el acceso a la asistencia. De esta manera, de la responsabilidad colectiva en la provisión de la protección social, se vuelve a la responsabilidad individual. Se abandona la dimensión social de los problemas, para quedar centrada en las características de los potenciales beneficiarios.

En relación con América Latina, Barba Solano (2004) considera que la crisis económica de 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó nuevos actores globales y locales, quienes pusieron en marcha una agenda económica y social distinta a la de la industrialización vía sustitución de importaciones y sintetizada en el “Consenso de Washington”. Este promovía un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial, a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributario y de pensiones. Por su parte, la agenda social fue establecida por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través de una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Estas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar en la región, siendo sus características más relevantes: a) el Estado nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus capacidades a organismos financieros internacionales que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas; b) las políticas dejan de depender exclusivamente de las capacidades de organización de los actores locales o de los recursos políticos con que cuentan y tienden a concebirse como espacios reservados para la acción de

grupos de expertos, quienes son asumidos como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y evaluación de programas, etc. Dichas políticas adquieren un carácter residual, porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios. La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales y se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano. El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que se diluye en la categoría de “la no pobreza extrema”. En congruencia con lo anterior, los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado.

En suma, y de acuerdo con Filgueira (1998), desde mediados de los años ‘70, América Latina se encuentra en el proceso de redefinir su modelo de desarrollo económico y social. El giro desde el modelo estadocéntrico hacia uno mercadopúblico y orientado a la exportación, posee su correlato en la transformación de sus modelos de prestación y protección social. Las propuestas y tendencias centrales apuntan a modificar las políticas de protección social allí donde existieron y fueron desarrolladas bajo modelos centralistas con pretensiones de universalidad, y apostar, en los países que conocieron bajo o nulo desarrollo de los sistemas de protección social a un modelo emparentado con la tradición residual-liberal. Sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente están dando lugar a la focalización del gasto social, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad como alternativa a la versión sectorial de las políticas sociales y la delegación en el mercado de ciertas funciones sociales.

2 Las nuevas modalidades de organización y gestión de las políticas y los servicios sociales

La reedición del modelo liberal tiene repercusiones en la forma en que son gestionadas las políticas y servicios sociales. Diversos autores (entre otros, Filgueira, 1998; Fleury, 1999; Franco, 1996; Laurell, 2000; Midaglia, 2000;

Montagut, 2000) han analizado estas nuevas modalidades confrontándolas con el anterior modelo. Este trabajo se centrará en los aspectos de mayor relevancia para el ejercicio profesional: la privatización, la descentralización, la focalización y la participación de la sociedad civil en la provisión del bienestar.

De un modelo estatal centralizado, los servicios sociales están pasando a ser, cada vez más, una responsabilidad de los proveedores privados y de los gobiernos locales. La búsqueda de la reducción de los déficits públicos; la dificultad de establecer mecanismos de control y responsabilidad en establecimientos públicos; las contradicciones por la unificación de las funciones de regulación, financiamiento y provisión en un mismo ente público; la mayor eficiencia del sector privado en la provisión de los servicios y la satisfacción del usuario (FLEURY, 1999) han sido los argumentos utilizados a favor de la *privatización* de servicios sociales. Esta alude a la transferencia al sector privado de determinados ámbitos de actividad económica o social que antes se hallaban bajo la responsabilidad del Estado. Significa sustituir la propiedad pública por la privada y que los precios del bien o servicio producido se regularán a través del mercado (MONTAGUT, 2000).

La privatización responde al objetivo de abrir las actividades económicas rentables a los privados, para lo cual es necesario – entre otros aspectos – que se cree una demanda de servicios privados, lo que ocurre cuando los proporcionados por el sector público son percibidos como insuficientes o malos. Esto está relacionado con el recorte del gasto social público que ha significado un desfinanciamiento de las instituciones públicas, generando el deterioro y desprestigio de éstas, ya que ayudaron al sector privado a crear demanda y a hacer el proceso de privatización socialmente aceptable (LAURELL, 2000).

Para Montagut (2000), desde el punto de vista político, hay muchas cosas en juego en la privatización. Esta reorganiza la aplicación de la política social, cambiando el equilibrio de las instituciones públicas a las privadas, cada una con un conjunto diferente de incentivos, personal, normas internas y grupos de referencia. Decir que alguna actividad es pública es invocar la responsabilidad pública. Alterar el equilibrio entre lo público y lo privado es cambiar la distribución de recursos materiales y simbólicos que influyen sobre la forma de la vida política.

Otro cambio importante es fruto de los *procesos de descentralización política y administrativa*, denotando transformaciones en dimensiones referidas a la delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central a las regiones, Estados o departamentos, como a las ciudades y municipios. Constituiría una forma de adecuar demanda y oferta, acercando al consumidor y al prestatario del servicio, así como de incrementar la

accountability de los gestores y la participación de la comunidad (FILGUEIRA, 1998).

De acuerdo con Fleury (1999), la descentralización deriva de dos movimientos, no siempre compatibles, en respuesta a las demandas por democratización y por reducción del gasto público central. Es esta doble motivación la responsable por la diferenciación existente entre los procesos de descentralización, encontrando situaciones que atienden más la necesidad de descargar el nivel central de las demandas y compromisos sociales anteriores y otras que representan un esfuerzo de desplazar el poder desde el nivel central al local, en la búsqueda de una ingeniería institucional más democrática para el gobierno. Cuando la descentralización tiene como motivación principal la reducción del gasto público central, se busca responsabilizar a los niveles sub-nacionales por la prestación de los servicios, en la expectativa de que puedan generar recursos que se sumen a los insuficientes recursos centrales transferidos. El nivel central deja de ejercer la función redistributiva, llevando al aumento de las disparidades regionales. En la descentralización que busca un nuevo equilibrio entre los niveles gubernamentales y entre Estado y sociedad, el énfasis está dado en la construcción de sistemas democráticos y participativos, involucrando un proyecto de rearticulación de los varios niveles decisorios, en la construcción de sistemas más articulados de políticas y servicios sociales.

Al hablar de descentralización, no se hace referencia a un proceso de características únicas y, por el contrario, la misma puede variar de acuerdo a las opciones tomadas sobre el tipo de facultades (financiamiento, regulación, provisión, etc.) que son transferidas; las características de la institución (agencia autónoma o institución privada de mercado) a la que se hace la transferencia desde la administración pública y, finalmente, según los grados de poder del nivel local (en términos de su capacidad de decisión sobre financiamiento, gestión y diseño de las políticas), tanto del gobierno como de la sociedad civil (FLEURY, 1999).

Otra tendencia de cambio está referida a la cobertura poblacional. Al revés de buscar la universalización de la cobertura, dando atención integral a las necesidades de la población, se pasa a enfatizar la *focalización* de proyectos que abarcaran a los grupos más vulnerables a los cuales les es posibilitado el acceso a un paquete mínimo de beneficios (FLEURY, 1999)¹. Esta opción se basa

en tres argumentos centrales. Ayudaría a resolver la crisis fiscal que se atribuye en gran medida al gasto desproporcionado en políticas sociales, en tanto esta estrategia plantea costos fiscales menores a las políticas universales. En segundo lugar, estas políticas focalizadas permitirían llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social (quienes generalmente se encuentran al margen de los programas sociales), corrigiendo inequidades distributivas y favoreciendo una mayor eficacia en la asignación y prestación de recursos (FILGUEIRA, 1998). En tercer lugar, permitiría dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza. Para la CEPAL (1997) focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto *per cápita*. Se procura superar una oferta de servicios igual para toda la población que no considera adecuadamente las diferencias existentes. Cuanto más exacta sea la identificación de las carencias por satisfacer y de quienes lo padecen, más fácil resultará diseñar medidas específicas para su solución.

La última de las modificaciones a ser analizada tiene que ver con la *participación de la sociedad civil* en la provisión del bienestar, de la cual el desarrollo de *entidades no lucrativas* y el incremento del *voluntariado*, son su más clara plasmación.

En el marco de las políticas sociales, también se ha venido dando una ampliación del trabajo voluntario en diversos servicios sociales ...

Señala Montagut (2000, p. 133) que en la actualidad una buena parte de los programas sociales son llevados a cabo por *entidades de la sociedad civil* con financiación pública. Cada vez más, las administraciones realizan convenios con organizaciones de la sociedad civil para que estas realicen tareas que hasta ahora eran prestadas directamente a través de las instituciones públicas. De acuerdo con Midaglia (2000) y Montagut (2000), los argumentos centrales de esta estrategia están referidos a que las entidades de la sociedad civil realizarían una prestación más eficiente (a menor costo), más humana y eficaz. Las cualidades de estas asociaciones (confianza, dedicación, solidaridad, flexibilidad, capacidad para acceder a los "realmente necesitados" por medio de un conocimiento personal o local) los habilitan a asumir funciones públicas. Se considera que no adolecen de los habituales vicios estatales tales como la existencia de una burocracia costosa e innecesaria; el exceso de centralización; la inflexibilidad frente al cambio de demandas, la falta de

especialización para trabajar con grupos vulnerables y la permeabilidad ante los intereses que cuentan con mayor poder organizativo. En consecuencia, tendrían la capacidad no sólo de instrumentar de manera más humana, eficiente y eficaz un conjunto de servicios para aquellos que carecen de posibilidades de satisfacer sus necesidades en el mercado, sino también de cumplir funciones de contralor público tendentes a efectivizar los derechos sociales de los sectores vulnerables, de los cuales serían defensoras o intermediarias. Así, la responsabilidad social se distribuiría en la sociedad, promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales.

En el marco de las políticas sociales, también se ha venido dando una ampliación del *trabajo voluntario* en diversos servicios sociales, el cual es entendido como aquel trabajo no remunerado que se realiza al margen de la actividad laboral de cada persona y que está destinado a ayudar a terceras personas o a la colectividad en su conjunto. Prestan sus servicios sin ninguna remuneración, bien libremente, bien en organizaciones públicas o voluntarias, siendo el altruismo uno de los componentes centrales de esta acción voluntaria. Se destaca su contribución al pluralismo, a la ayuda mutua, al bienestar individual y un retorno a la responsabilidad de la comunidad que fue desapareciendo al ser sustituida por el reconocimiento de los derechos sociales que debían ser atendidos por el Estado. El trabajo voluntario adoptará tipos diversos según cada realidad y contexto y la política social implementada (MONTAGUT, 2000).

Fernández Soto (1999) sintetiza en cuatro aspectos las implicancias del dominio de la lógica liberal en el sistema de políticas sociales. En primer lugar, se presta ayuda social mínima a los grupos que se comprueba que no tienen medios para satisfacer sus necesidades. Luego, los criterios de otorgamiento de estos derechos son estrictos y estigmatizantes. En tercer lugar, el Estado participa estimulando al mercado, ya sea por omisión, desertando de su función social, como realizando entregas de subsidios a planes privados de acción social. Finalmente, los efectos de la desmercantilización son ínfimos debido a que coarta el alcance de los derechos sociales, lo que genera nuevos procesos de estratificación, impactando en la integración social. Para la autora, los mecanismos institucionales de inclusión de la población que permiten disfrutar de estándares básicos de bienestar aparecen más selectivos generando procesos fragmentarios y excluyentes. Las medidas aisladas y atomizadas de carácter residual resultan insuficientes para hacer frente a los procesos de empobrecimiento que generan las políticas de ajuste y reconversión productiva.

Más allá de lo recientemente señalado, interesa destacar que la discusión referida ha quedado centrada en los aspectos técnico-operativos que esconden el fondo sustancial de la cuestión. El énfasis en los aspectos admi-

nistrativos de la organización de los servicios sociales permite limitar el debate a los aspectos técnicos, desconociendo la dimensión política envuelta en estas reformas. Estas, en su mayoría, no están siendo impulsadas por el debate en relación al modelo político y al padrón de protección social deseado, ni toman en consideración el modelo de intervención sectorial (FLEURY, 1999). Pero los aspectos técnico-operativos no existen desvinculados de los políticos, todos contienen una visión sobre quienes tienen la responsabilidad de garantizar el bienestar para todos sus miembros. Estas modificaciones en la direccionalidad de los servicios sociales alternan el cuerpo básico de políticas públicas inspiradas en los derechos clásicos de ciudadanía, en tanto los derechos sociales se encuentran sometidos a un fuerte proceso de cuestionamiento y revisión (MIDAGLIA, 2000). El desvanecimiento de la garantía de los derechos sociales para toda la población desde la esfera estatal, se vincula con la constitución de un Estado de carácter residual (FERNÁNDEZ SOTO, 1999; BARBA SOLANO, 2004).

3 Impactos para el ejercicio profesional del Trabajo Social

Los procesos analizados impactan a diversas profesiones y entre ellas al Trabajo Social. Estos impactos pueden ser agrupados en dos ejes articulados: aquellos referidos a las políticas sociales como espacio de provisión de bienes y servicios sociales entendidos como derechos sociales y los vinculados a las políticas sociales como espacio de inserción profesional.

En relación a las políticas sociales como *espacio de provisión de bienes y servicios sociales*, es posible señalar tres aspectos. En primer lugar, se asiste a un *aumento de las demandas planteadas al Estado*, en tanto componente del los regímenes de bienestar. Producto – entre otros – de la pérdida de puestos de trabajo y de la precarización del mismo, un creciente número de personas sufre un proceso de constante deterioro de sus condiciones de vida, manifestándose, entre otros aspectos, en un aumento de la desigualdad y la pobreza. Estas transformaciones se producen conjuntamente con los cambios reseñados en las formas de concebir la protección social, centradas crecientemente en la responsabilidad individual en contraposición a una responsabilidad social y, por tanto, colectiva. El Estado transforma su manera (con las estrategias referidas de privatización, focalización, desconcentración y descentralización y apelo a la sociedad civil y al trabajo voluntario) de estar presente en el preciso momento en que aumentan las demandas al mismo, dado que se vuelve crecientemente difícil resolver las propias necesidades en los ámbitos

donde el neoliberalismo espera que se haga, esto es, en el mercado, la familia y la comunidad.

El segundo conjunto de impactos hace referencia al *lugar asignado a las políticas sociales* en el marco del pensamiento neoliberal, generándose un desajuste creciente entre las problemáticas sociales y las respuestas implementadas. Aumentan las demandas al Estado en el mismo momento en que este cambia su manera de estar presente, modificándose las políticas sociales: ampliación de su carácter residual y transitorio; deterioro de la calidad y de los dispositivos existentes y ampliación de los procesos de desmaterialización de las mismas. En un momento de radicalización de las pésimas condiciones de vida, las prestaciones sociales transitan un doble camino caracterizado por la pérdida de sustancia. Por una parte, se desplazan hacia las coordinaciones, a transmitir información, a formas de cobertura cada vez más reducidas y más centradas en la palabra. Los diagnósticos y dispositivos para la intervención se vuelven crecientemente complicados y sofisticados, pero las intervenciones se simplifican enormemente, al punto que en realidad casi desaparecen. Por otra parte, se produce un “colapso” en las instituciones y servicios sociales públicos existentes. Estos no necesariamente dejan de existir o son privatizados, “simplemente” se desgastan. Este “colapso” generalmente no provoca un impacto en la cobertura de los servicios (los cuales, en muchos casos, tienden a aumentar), pero sí claramente en la calidad brindada por los mismos, desdibujando su contenido universal y, por tanto, su capacidad de contribuir con procesos de integración social. Mayores demandas al Estado en la provisión de bienes y servicios sociales implican mayores demandas a los trabajadores sociales dada su particular ubicación en la línea de frente de las relaciones entre población e institución (IAMAMOTO, 2000). Y sus acciones dependen de recursos, condiciones y medios de trabajo cada

vez más escasos y precarios. Se asiste a un aumento de ventanillas (y atendidas por trabajadores sociales) abiertas para informar que no existen los recursos necesarios para responder a las diversas problemáticas planteadas.

Iamamoto (2000) sintetiza ambos aspectos señalando que los profesionales se enfrentan con segmentos de las clases trabajadores doblemente penalizados: de un lado, se amplían las carencias y las necesidades no atendidas de la mayoría de la población, presionando a las instituciones por una demanda creciente de servicios

sociales. De otro lado, esta realidad se enfrenta con la restricción de recursos para las políticas sociales gubernamentales que, de acuerdo con la reforma del Estado, provocan el desmonte de las políticas públicas de carácter universal, ampliando la selectividad de los “programas de combate a la pobreza”.

El tercer aspecto tiene relación con la *relevancia para (y de) la profesión de (y en) las modificaciones en lo que hace a la administración de las políticas sociales*. No se trata de modificaciones por fuera de la profesión. En los procesos de descentralización y focalización, así como en los mecanismos de acreditación de la pobreza, los trabajadores sociales tienen un rol relevante. El Trabajo Social mira con “romanticismo” muchos de los nuevos trazos de las políticas sociales, sin la suficiente problematización de los mismos. Temiendo la dependencia de los beneficiarios, se entusiasma rápidamente con el discurso de la autonomía y con las lógicas de contrapartida, crecientemente presentes en las nuevas prestaciones sociales. Por otra parte, en el marco de un proceso tendente a la reterritorialización de la protección social, a partir de las modificaciones en las lógicas de protección social (con una pérdida de relevancia de la seguridad social y una ampliación de la esfera de la asistencia) concibe los territorios como lugares llenos de potencialidades. Finalmente se entusiasma también con la desmaterialización, esto es, con los procesos de coordinación, promoción, etc., en tanto tiene dentro de sí miedo a los programas asistenciales y gusto por los educativos y los promocionales.

De acuerdo con Iamamoto (2000), resulta imposible aislar el análisis del trabajo del asistente social de sus condiciones y relaciones de trabajo. Las formas de organización y gestión de la fuerza de trabajo afectan el contenido y las posibilidades de ejecución del propio trabajo. En este sentido, en relación a las *políticas sociales como espacio de inser-*

ción profesional, también es posible reconocer dos aspectos. En primer lugar, en referencia a las *propias condiciones de trabajo del trabajador social* como trabajador asalariado. Los trabajadores sociales no escapan al avance en las formas más inestables y menos protegidas de trabajo y son afectados fuertemente por los procesos de reforma del Estado, en tanto el sector público es su mayor empleador. Las nuevas inserciones laborales se producen principalmente vía contrataciones eventuales, por tiempo determinado y/o por tarea, tercerizaciones,

En los procesos de descentralización y focalización, así como en los mecanismos de acreditación de la pobreza, los trabajadores sociales tienen un rol relevante.

cambios en los empleadores (con una creciente relevancia de la sociedad civil), etc. Es posible identificar – entre otras manifestaciones – un aumento del pluriempleo, debido al deterioro en las condiciones de trabajo y la disminución salarial, con un aumento del tiempo de trabajo destinado a la atención directa, restando posibilidades (en tiempo y dinero) para la reflexión, la capacitación y para la organización colectiva. La precarización de las condiciones de trabajo impacta también en el debilitamiento de las posibilidades para hacer oír la voz de los trabajadores sociales, por miedo a despidos, a no renovaciones de contratos, etc., lo que redundará en una restricción de los márgenes de acción y nuevamente también en dificultades para la organización colectiva y, por tanto, para el desarrollo de la capacidad política de la profesión.

El segundo aspecto tiene que con la *valorización de la ubicación profesional del Trabajo Social* (el espacio de la ejecución terminal de políticas sociales referido por Netto), tantas veces padecida y que se vuelve cada vez más relevante. Este espacio comienza a ser ocupado por otros profesionales y por voluntarios, lo que se transforma en un desafío para el colectivo profesional debido al importante nivel de desvalorización de este espacio profesional. Resulta necesario analizar esa desvalorización y recuperar el espacio de la ejecución terminal de políticas sociales como un lugar relevante. Por una parte, se trata de un espacio privilegiado de inserción laboral del Trabajo Social, un espacio que mientras que la profesión reniega de él esperando otros lugares, pasa a ser ocupado por otros profesionales que logran convencer a los empleadores de alguna cualidad diferenciadora en relación al Trabajo Social. Por otra parte, dado que el recurso al voluntariado debe hacer prestar atención sobre la calidad brindada y el desarrollo de otros procesos generalmente no puestos claramente en el debate público – como por ejemplo, la generación de nuevas clientelas, o el manejo discrecional de los recursos, alejados de la lógica de derechos ciudadanos – solo se contratarán trabajadores sociales en la medida en que estos muestren mejores competencias que otros profesionales y que los vecinos en la administración de las políticas sociales. No perder este espacio implica que el Trabajo Social se apropie de él y muestre que responde de mejor manera (lo que no quiere decir, de cualquier manera) a las necesidades sociales vinculadas a su quehacer profesional (BARÁIBAR, 2002).

4 Síntesis final y desafíos planteados

Como fuera desarrollado, las transformaciones en los regímenes de protección social, y particularmente en las políticas sociales, impactan en el ejercicio profesional del Trabajo Social, lo que genera desafíos para el colectivo profesional y, en particular, para sus unidades académicas.

La profesión se encuentra atravesada por una doble tensión. Por una parte, por la complejidad de la realidad actual que, como fuera señalado, implica deterioro tanto de las condiciones de la población beneficiaria como de los recursos a ser destinados en políticas sociales, en el marco de procesos de precarización creciente de las condiciones de trabajo. Esta complejidad, que limita las posibilidades de una lectura crítica de la realidad, al mismo tiempo vuelve a esta lectura (la que solo es posible a través del conocimiento) cada vez más imprescindible justamente para superar las condiciones actuales. Es desde esta tensión y no por fuera de ella que será posible una existencia y presencia diferentes del Trabajo Social.

Es posible ordenar los desafíos para la profesión a partir de los dos ejes presentados en el apartado anterior. El Trabajo Social tiene una ubicación profesional privilegiada para la generación de conocimiento; un lugar y un conocimiento escasamente capitalizado.

En relación a las políticas sociales como espacio de *provisión de bienes y servicios sociales*, interesa destacar dos aspectos. Dado su quehacer profesional, el Trabajo Social presencia cotidianamente los procesos analizados, el deterioro en las condiciones de vida, la desmaterialización de las políticas sociales y la desresponsabilización del Estado en materia de protección social. Cabe aquí a la profesión un rol fundamental en dar cuenta de estos procesos y en contribuir a volverlos públicos. En segundo lugar, y también a partir de su ubicación profesional, el Trabajo Social tiene el desafío de no tomar las modificaciones en las políticas sociales acríticamente y aportar a la problematización de las mismas. Se trata de discutir el tipo y posibilidades de trabajo a realizar en el marco de políticas sociales crecientemente desmaterializadas, problematizando los límites y posibilidades de atenciones cada vez más centradas en la palabra. Junto a esto, analizar las potencialidades de los territorios, familias y comunidades como supuestos ámbitos privilegiados de protección social, en el marco de sociedades y ciudades que se vuelven crecientemente desiguales y segregadas. Finalmente, se debe problematizar las condiciones en las cuales los sujetos se vuelven efectivamente autónomos.

En relación a las *políticas sociales como espacio de inserción profesional*, implica tomar las condiciones materiales en que se desarrolla el trabajo, no como un hecho externo al ejercicio profesional, sino como parte constitutiva del mismo, marcando límites y posibilidades. Una reflexión que integre al colectivo profesional y, sin duda, a los futuros profesionales, en tanto trabajarán en condiciones más inestables y menos protegidas que lo que lo hace hoy buena parte de los profesionales. En segundo lugar resulta necesario otorgar relevancia al propio espacio de ejecución terminal de políticas sociales. Este puede ser un espacio irreflexivo, de actuación mecánica de lo que otros (profesionales, políticos) deciden. Puede serlo, pero no tiene

que serlo necesariamente. No es cierto que todo venga definido y pautado, existe espacio para la discusión y propuesta de los trabajadores sociales. Transferir a otros (instituciones, cuadros políticos, población, falta de participación en la definición de las políticas sociales, etc.) las dificultades para la acción y esperar su transformación para el desarrollo de un ejercicio profesional diferente que integre el análisis y la discusión, es engañoso y solo lleva a una exoneración del pensar, que es siempre una actividad exigente. El Trabajo Social solo logrará ampliar sus espacios de inserción profesional, en la medida en que estos sean también espacios de reflexión.

En esa dirección, Fernández Soto (1999) entiende que para contribuir a superar el perfil históricamente atribuido a la profesión, es necesaria una lectura crítica de la función desempeñada por el trabajador social, que permita elaborar nuevas propuestas operativas tendientes a romper con una identidad basada en prácticas burocráticas y reiterativas, las cuales cosifican las relaciones sociales y naturalizan las desigualdades sociales. La práctica profesional sólo permanece reiterativa si no se realiza una lectura crítica de ella y una propuesta más amplia de intervención. Se pueden promover (re) legitimaciones profesionales, con el ensanchamiento del campo de intervención de la profesión, para lo cual es necesario la producción de conocimientos sobre la realidad social.

Entonces, los procesos analizados pueden y deben ser traducidos en objetos de investigación, lo que significa necesariamente actividades continuas de formación e investigación. Esto implica trascender algunas perspectivas presentes en el ejercicio profesional. Por una parte, aquella centrada en la atribución a los individuos de la responsabilidad por sus dificultades; esto es, la explicación individual de los procesos analizados. Es necesario entender que aun cuando tengan una manifestación individual, son expresión de procesos colectivos. En segundo lugar, superar la creencia de que lo micro se explica a sí mismo, vaciándolo de sus vinculaciones generales. Si bien no alcanza comprender la sociedad global para entender las situaciones particulares, no es posible entender estas últimas sin una comprensión de la primera, lo que solamente es posible dentro de referencias teóricas. Es imprescindible poder formularle a la realidad buenas preguntas, para lo cual es necesaria la formación teórica y la investigación. Finalmente, también es necesario superar la perspectiva de que la realidad es exclusivamente lo que se ve; superar el nivel de lo inmediato, vinculándolo al conjunto de relaciones sociales, lo que – nuevamente – solamente es posible desde los referenciales teóricos. En ausencia de ellos los fenómenos son abordados exclusivamente en sus aspectos manifiestos que son una parte de la realidad, pero no toda ella. Debe tender a resolverse una contradicción profunda que atraviesa la profesión, entre

un discurso que señala la complejidad de los fenómenos a los que los que se debe responder y una pobre capacidad teórica para dar cuenta de esta complejidad. Se admite que los problemas son múltiples e interrelacionados, pero las explicaciones se vuelven superficiales, estrechas, acotadas y particulares.

En suma y de acuerdo con Fernández Soto (1999) es necesario establecer, a partir de una reflexión crítica, estrategias profesionales adecuadas para responder a las problemáticas emergentes, visualizando los límites objetivos así como también las posibilidades de superación de una práctica restringida e inmediatista, reducida en el contexto del neoliberalismo a “administrar la crisis”, “focalizar a los pobres” y “gestionar eficazmente recursos escasos”, para potenciar el fortalecimiento de una práctica de ampliación de las conquistas civilizatorias, basada en la lógica de la ciudadanía y de los derechos sociales.

Recibido em: 09.05.2005.

Aprovado em: 01.07.2005.

Referências

BARÁIBAR, X. Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social. *Revista Trabajo Social*, Montevideo, Uruguay: Editorial EPPAL, n. 25, p. 46-54, 2002.

_____. Las paradojas de la focalización. *Revista Ser Social*, Brasília, Brasil, n. 12, p. 259-290, 2003.

BARBA SOLANO, C. *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, n. 92, Santiago, Chile, jul. 2004.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Brecha de la Equidad*. San Pablo, Brasil, CEPAL, 1997.

ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, España: Editorial Ariel, 2000.

FERNANDEZ SOTO, S. Neoliberalismo, matriz asistencial y Trabajo Social: reconstrucción crítica de la acción profesional. *Revista Serviço Social & Sociedade*, San Pablo, Brasil: Cortez Editora, n. 60, p. 9-40, 1999.

FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: ROBERT, B. (Ed.). *Ciudadanía y Política Social*. FLACSO, San José, Costa Rica, 1998, p. 72-113.

FLEURY, S. Políticas e Sistemas Sociais em trans-formação na América Latina. *Revista Socialis*, Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones, UBA – UNR – FLACSO, n.1, p. 93-115, 1999.

IAMAMOTO, M. Transformações societárias, alterações no ‘mundo do trabalho’ e Serviço Social. *Revista Ser Social*, Departamento de Servicio Social, Universidad de Brasilia, n. 6, p. 45-78, 2000.

LAURELL, A. C. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (Orgs.). *La Política Social Hoy*. San Pablo, Brasil: Cortez Editora, 2000, p. 233-259.

MIDAGLIA, C. *Alternativas de protección a la infancia cadenciada*. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. CLACSO–ASDI, Buenos Aires, Argentina, 2000.

MONTAGUT, T. *Política Social*. Una introducción. Barcelona, España: Editorial Ariel, 2000.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista y Servicio Social*. San Pablo, Brasil: Cortez Editora, 1997.

PEREIRA, P. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. *Revista Ser Social*, Departamento de Servicio Social, Universidad de Brasilia, n. 6, p. 119-132, 2000a.

_____. La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (Orgs.). *La Política Social Hoy*. San Pablo, Brasil: Cortez Editora, 2000b, p. 149-165.

Nota

- 1 Los procesos de focalización son analizados con mayor profundidad en Baráibar (2003).

Ximena Baráibar Ribero

ximenbab@internet.com.uy

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Constituyente 1502. 4to. Piso.
Montevideo, Uruguay.
CP: 11200