

Año 4
Número 5
Invierno 2017

Revista de Políticas Sociales

Estrategias de abordaje integrales para la pobreza persistente

M. Claudia Belziti,
Bibiana A. Travi y
Mariano Fontela

Docentes de la Licenciatura
en Trabajo Social,
UNM

claudiabelziti@gmail.com,
bibiana.travi@gmail.com,
arianofontela@hotmail.com

Con frecuencia los motivos que originan la acción de las instituciones públicas son problemas sociales complejos donde interactúan múltiples dimensiones. Eso hace necesario avanzar en la producción de conocimientos que permitan fundamentar abordajes que se funden en dos conceptos: la intersectorialidad de las políticas públicas y la integralidad de las protecciones sociales.¹ Estudios realizados con relación al tema demuestran, por un lado, que el mejoramiento de los patrones de transferencia de recursos y de acceso a políticas de salud, educación y desarrollo de infraestructura básica no son suficientes para abordar ciertas formas de pobreza que perduran en el tiempo; y por otro lado, que “la recuperación de los hogares con múltiples déficits es compleja, lenta y desigual según la situación de partida”, y para ello se requiere un “cambio de paradigma” en relación a las políticas de asistencia directa (Clemente, 2011). Ambas cuestiones generan la necesidad de habilitar exploraciones conceptuales e investigaciones empíricas para identificar logros y obstáculos para abordar integral e intersectorialmente las políticas sociales orientadas a hogares con “pobreza persistente” (Clemente, 2014) que aporten insumos para el diseño e implementación de reformas para readecuar los dispositivos de intervención de las instituciones (Belziti, Sverdlick y Brandariz, 2015).

Desde principios del siglo XX, referentes como Amy Gordon Hamilton o Charlotte Towle lucharon por el reconocimiento de la asistencia social como un derecho básico (Travi y otros, 2014; Alayón, 2012). Desde otras perspectivas encontramos esa misma noción en el constitucionalismo social latinoamericano, en el pensamiento nacional-popular y la doctrina justicialista. El conocimiento y el abordaje de las situaciones de pobreza y de la capacidad y calidad de las instituciones para darle respuesta es un tema que preocupó y ocupó al Trabajo Social desde sus orígenes (Arias, García Godoy y Manes, 2014) y que cuenta con una abundante tradición en la elaboración de propuestas y modelos de intervención (Carballeda, 2002, 2006). El rasgo distintivo y “sello de origen” es que muy precozmente las primeras trabajadoras sociales advirtieron que si la “ayuda” económica o material para paliar situaciones de pobreza pretendía contribuir a la autonomía de las personas, a la independencia económica, a la toma de decisiones responsables y a la resolución de los problemas sociales, debía ir acompañada de un encuadre institucional que favoreciera un “tratamiento social” integral y eficaz (Travi, 2006).

Pobreza persistente

Podría definirse la *pobreza persistente* estrictamente como la condición que algunos hogares tienen al encontrarse en situación de pobreza material durante más de una década, lo que supone asumir que no se trata de un estado causado por una crisis económica puntual. Sin embargo, una concepción más adecuada a los fines de diseñar estrategias de intervención profesional debe incluir en la definición de pobreza persistente una segunda condición: que los hogares que la padecen sufran otro tipo de problemas que obstaculizan sus posibilidades de superar esa situa-

1. Este artículo ha sido elaborado en base al informe preliminar del proyecto de investigación “Aportes para el diseño y ejecución de estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente” dirigido por Travi y Belziti, y ejecutado durante los años 2015 y 2016 en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno, que fue seleccionado y subsidiado en el marco de la Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la UNM. Participaron en el proyecto Jorge Gustavo Torres, María Victoria Sverdlick, Rocío Brandariz y María Noel Guidi López.



ción: adicciones, salud mental, enfermedades crónicas, baja calificación laboral, falta de “redes de apoyo”, vínculos familiares o barriales conflictivos, falta de documentos de identidad, dificultades para reclamar por derechos, algún integrante del grupo familiar en conflicto con la ley penal, etcétera. Esto supone incluir en el análisis problemas no estrictamente económicos que se potencian en el contexto de pobreza y que interactúan con dimensiones culturales y sociales que se traducen en las trayectorias de esos hogares (Carballeda, 2012; Mora Salas y Oliveira, 2014), lo que permite identificar, analizar y establecer criterios integrales de intervención en procesos de subjetivación (Murillo, 2008).

Los estudios sobre pobreza en Argentina tienen una tradición que comienza a principios del siglo XX. Si bien hay abundante producción bibliográfica descriptiva sobre la pobreza y las políticas sociales (Carballo y Bongiorno, 2006), los estudios que analizan la eficacia de las políticas orientadas a la superación de la pobreza no suelen centrarse en los aspectos institucionales –por ejemplo, en la calidad de la coordinación eventualmente existente entre políticas sociales en el nivel municipal o barrial–, sino en la pertinencia de sus objetivos o los instrumentos de planes o programas concretos (Castronovo, 2013). Por otro lado, en contraste con el modelo de políticas sociales que predominó en la década de los noventa en la Argentina, a partir del año 2002 aumentó el gasto público en políticas de transferencia de ingresos y otras políticas sociales, educativas y sanitarias, y se implantaron subsidios de mayor magnitud y nuevas regulaciones estatales en las relaciones laborales y en precios de

productos y servicios. El resultado inmediato fue una visible disminución de los niveles de pobreza e indigencia, pero con el correr de los años distintas mediciones han mostrado una persistencia en la situación de pobreza de un sector significativo de la población (Kessler, 2014; Salvia, 2009; Garcette, 2012; Gasparini, 2007). Un enfoque que frecuentemente se utiliza para estudiar este tipo de problemas es el que se centra en las características o en las causas de la persistencia de las situaciones de pobreza “dentro” de los hogares, tales como la capacidad de generación de ingresos, la cantidad de miembros del hogar o la paridad de género. En cambio, aquí se opta por poner el foco en la efectividad de las instituciones y las intervenciones profesionales.

Ese foco permite destacar tensiones existentes para cumplir con la legislación vigente entre los problemas de integración social y los programas institucionales. Los propios ciudadanos con frecuencia describen modos de transitar penosos por las instituciones estatales que justamente intervienen en problemas sociales complejos. Para las personas que integran hogares con pobreza persistente se suelen presentar dificultades en sus trayectorias institucionales, en la accesibilidad o la continuidad de los servicios ofrecidos, o en los resultados esperados de la acción de las intervenciones (Carballeda, 2013). Algunas instituciones estatales siguen con frecuencia mandatos que las habitúan a trabajar con “cuadros agudos”, de pronta resolución, pero no con problemas causados por rasgos socio-culturales que no pueden ser modificados en pocas horas de intervención profesional. Esto no solamente ocurre en los establecimientos de salud,

sino también en otros servicios, tales como los de asistencia a víctimas de violencia. Lo “crónico” se presenta entonces como “lo molesto” o “lo inviable”. Este problema se explica en buena medida por una ideología que desaprueba la asistencia de largo plazo, pero también por las dificultades que el propio sector público tiene desde hace varias décadas para adecuar sus procedimientos y acciones para orientarlos a sujetos con carencias o padecimientos de largo plazo. En este sentido, el Trabajo Social como disciplina tiene mucho que aportar, por cuanto su rasgo distintivo es la intervención profesional en escenarios de causas múltiples, donde la multisectorialidad y la multidisciplinariedad son la norma y no la excepción.

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

Existen tres aspectos fundamentales en la forma en que las instituciones abordan situaciones de pobreza persistente: cómo se accede a los servicios o programas; cómo resulta el tránsito por la institución; y cómo se resuelve cuando deben conjugarse dos o más sectores por la multidimensionalidad del problema. Estas cuestiones son centrales debido a la frecuente necesidad de hacer intervenir distintos organismos estatales, y

por las tensiones de paradigmas que aparecen en la actualidad entre el enfoque tutelar y el de derechos tanto en las instituciones especializadas como en los servicios locales.

Intersectorialidad y abordaje integral

Por contraste con la trayectoria de los estudios sobre la pobreza, la preocupación acerca de la cuestión de la intersectorialidad de las políticas sociales es relativamente reciente. En América Latina ha pasado a ser parte de la agenda de estudios a partir de la década de 1990. La intersectorialidad puede ser definida como la colaboración no jerárquica entre distintos sectores –estatales o no– para la solución de problemas que tienen múltiples causas y sobre los cuales ningún sector gubernamental tiene control completo. Su principal fundamento técnico consiste en que permite compartir recursos y experiencias propios de cada sector. Sus potencialidades dependen de tres condiciones: debe ocurrir en forma previa a la planificación de cada sector; la “racionalidad integradora” debe figurar explícitamente en el presupuesto; los sistemas de evaluación deben poner en el mismo nivel a las metas intersectoriales que a las sectoriales (Cunill Grau, 2014). Se diferencia de la “coordinación interinstitucional” en que ésta solamente evita que haya redundancias o incongruencias en la acción de distintos organismos gubernamentales (Schwarzer, Tessier y Gammage 2014), por lo que se mantiene únicamente en un plano técnico, mientras que la intersectorialidad supone un fundamento político, ya que modifica las relaciones de poder entre los sectores y al interior de ellos (Repetto, 2012). También en este sentido se diferencia de la “transversalidad”, pues este último concepto se aplica a la situación en que se introducen nuevos asuntos o cuestiones en la política pública que no corresponden a los objetivos específicos de organismos existentes, pero no se modifican sus estructuras (Serra, 2005).

Algunos obstáculos que suelen destacarse en relación con la intersectorialidad son: a) cuando distintos niveles o sectores del Estado están distribuidos entre grupos políticos que compiten entre sí; b) cuando existe competencia entre corporaciones sectoriales y agrupaciones parti-

darias; c) cuando interactúan gobiernos nacionales y subnacionales con capacidades o normas distintas (Cunill Grau, 2005; Alonso, 2007). Algunos autores (por ejemplo Ilari, 2015) señalan que la fragmentación es uno de los rasgos característicos de los “estados capitalistas periféricos”, debido a que las políticas públicas suelen estar poco integradas entre sí, especialmente las económicas y sociales. Los análisis referidos a América Latina señalan una falta de coordinación horizontal entre áreas, programas o servicios en todos los niveles estatales. En la Argentina, este problema se agrava debido a la concurrencia de diferentes factores, entre otros: el federalismo, una menor concentración del poder que haría posible “un mayor aislamiento y autonomía funcional de las instituciones burocráticas” (Oszlak, 1980), falta cultura de cooperación horizontal, tanto en el ámbito público como en el privado –y no en la sociedad civil–, planificación y concertación insuficientes, patrimonialismo, presiones corporativas, competencia entre sectores internos de alianzas políticas y evaluaciones inadecuadas.

En la Argentina la intersectorialidad se tornó un tema de investigación con la descentralización de servicios estatales y la emergencia de problemas sociales transversales que requirieron de intervenciones multidimensionales a los efectos de ser abordadas con eficacia (Martínez Nogueira, 2010). Esta preocupación se ve reflejada en diversas políticas y leyes nacionales y provinciales. Por ejemplo, en mayo del 2013 fue reglamentada la ley nacional de Salud Mental 26.657, mediante la cual los municipios fueron convocados a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la salud mental. Se parte del supuesto de que debe existir una articulación situacional y sectorial entre los discursos que las mismas encarnan, los problemas sociales a los que se orientan y las estrategias que permitan adecuaciones y respuestas eficaces para el mejoramiento de las condiciones de la realidad sobre la que intervienen. También, en los enunciados legislativos, las políticas públicas de salud o de asistencia social transitan el recorrido de las adecuaciones entre lógicas propias del modelo tutelar y el paradigma de protección de derechos. En esto influye también la erosión de las instituciones como consecuencia de los procesos de reforma del Estado que ocasionaron “el agotamiento

de su capacidad metaorganizadora”, desalojando “certezas colectivas” y convirtiendo a las instituciones “en fragmentos sin centro en su estatuto simbólico” (Lewcowicz, 2002).

En los últimos años han surgido propuestas de conformación de “redes integrales de protección social de derechos como instancia superadora de viejas tensiones”, fundamentalmente ante la “inadaptación de los métodos y herramientas de gestión respecto a la complejidad del entramado social y la falta de claridad sobre los campos de acción” (Agosto Riera, 2014). Una red de protección integral es entendida como el “conjunto de mecanismos de articulación y ejecución de intervenciones sociales que procuran atender de manera integral las necesidades de la población, con el fin de garantizar la plena realización de los derechos económicos, políticos y sociales de las personas. Su fin es constituir un entramado que permita maximizar las estrategias de intervención hacia familias, personas y territorios. (...) Dichas redes se diseñan e implementan con los principios de universalidad, intersectorialidad, eficiencia, interdisciplinariedad y corresponsabilidad”. Los instrumentos que suelen mencionarse en esta estrategia son: a) sistemas únicos de información, pagos, identificación y selección de beneficiarios; b) sistemas de monitoreo y evaluación periódicos; c) acceso descentralizado a distintas prestaciones; d) acompañamiento de las familias más vulnerables a través de equipos específicos (Agosto y Schilman, 2015).

Los estudios acerca del vínculo entre pobreza persistente e intersectorialidad mencionan la necesidad de interrogar el proceso de construcción de sentidos que se despliega en los profesionales respecto de la pobreza persistente, y en esto también intervienen no sólo los colectivos profesionales y los esquemas de formación y capacitación específica, sino también los programas institucionales (Dubet, 2006). Esta institucionalidad involucra tanto aspectos formales como informales. Puede definirse como “el conjunto de reglas de juego formales e informales que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales” (Fabián Repetto, en Chiara y Di Virgilio, 2009). Desde esta perspectiva, al planificar y diseñar abordajes intersectoriales se reconocen dimensiones políticas, administrativas, económicas e ideológicas, desplazando de este modo la mirada liberal que prioriza la evaluación del gasto social. Sin embargo, las categorías que estudios

de este tipo suelen incluir dentro del ámbito de la “calidad de la institucionalidad social” suelen dejar de lado la vinculación existente entre los valores involucrados en las políticas y sus resultados, al punto que es escasa la información disponible acerca de la manera en que se adecuan los objetivos institucionales y las prácticas concretas de los profesionales en tales instituciones: mientras algunos estudios dan por cierta la existencia de esta adecuación, otros se limitan a adjudicar las inadecuaciones a situaciones de “anomia” (Waldmann, 2006), soslayándose los efectos que tendrían las diferencias de poder y las visiones que tienen los propios profesionales sobre los actores con los que estas instituciones interactúan. Es necesario por tanto evitar la excesiva referencia a las reglas y los incentivos como elementos constitutivos del funcionamiento de las instituciones, e incluir en el análisis los valores en ellas involucradas y los diferenciales de poder.

Sucesivos estudios dan cuenta de que si bien la formación profesional es consistente de manera individual, en el momento de construir acuerdos dirigidos hacia una misma estrategia, parecen fragmentarse las opiniones y los procedimientos (Arias, 2012; Cruces, 2008; Aenlle, 2013), perdiéndose en los protocolos –o en su ausencia– el destino de las intervenciones. Por ejemplo, en el terreno de las políticas de salud mental algunos profesionales tienen dificultades en formación específica respecto a personas pertenecientes a hogares con pobreza persistente. A la vez, la ausencia de un programa de capacitación permanente respecto a la implementación de la Ley fue produciendo desencuentros en los discursos y vacíos en la construcción colectiva de las estrategias a seguir. Situaciones similares existen con relación a políticas referidas a las instituciones educativas, a los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal o en los casos de adicciones.

Por otra parte, si se entiende por eficacia de una política pública a la relación entre los objetivos planteados y los resultados observables, la relevancia de su análisis se explica porque con frecuencia la institucionalidad se construye en organismos donde conviven marcos normativos y procedimientos que a menudo no se ajustan a la realidad. Incluso Gabriel Kessler y Denis Merklen (2013) describen procesos de desinstitucionalización al fracturarse los sistemas de protección social. La institucionalidad implica calidad, y la calidad institucional es una construcción histórica producto de la experiencia acumulada, de los desafíos enfren-

tados, de los conflictos vividos y de las capacidades que se construyen (Acuña, 2010, 2013 y 2014). Para atender situaciones de pobreza persistente se requieren enclaves institucionales consistentes que permitan construir subjetividades estables, lo que requiere la participación y la coordinación de varios sectores. Pero precisamente lo que está en duda es la existencia de esa consistencia, por ejemplo a causa del desmadejamiento de los procedimientos, de la inadecuada asignación de incentivos salariales o de la trayectoria laboral de buena parte de los propios profesionales que intervienen. Retomando el ejemplo de las políticas de salud mental, entender la agenda de los problemas de intervención profesional implica incorporar la comprensión de que se requieren intervenciones profesionales muy especializadas con capacidad de análisis y estrategias singulares cuando se trata de personas pertenecientes a hogares con pobreza persistente, reformulando los subsistemas que tienen lógicas propias y que atraviesan al sujeto transversalmente (Clemente, 2013). Esto supone además incorporar la noción de “violencia institucional”, que a veces incluso involucra situaciones de crueldad (Ulloa, 2011).

Política social integral

En la bibliografía académica hay relativo acuerdo respecto a que una política social integral tiene, entre otras, las siguientes características básicas: territorialidad; interdisciplina en la formulación y en la ejecución; intersectorialidad entre distintos niveles y áreas del Estado, y con organizaciones de la sociedad civil; simultaneidad en la ejecución de las acciones; continuidad en el tiempo; sinergia en el uso de recursos y en la consecución progresiva de resultados. Otros trabajos académicos y de organismos internacionales destacan que la integralidad de la política social requiere además que se complementen cuatro componentes: protección social, promoción social, regulaciones y “políticas sectoriales”. La *protección social* combina un conjunto determinado de políticas que tienen el fin de asegurar a todas las personas y en forma continua un umbral mínimo de bienestar, identificando necesidades no cubiertas y nudos críticos de la oferta, y asegurando el acceso a bienes o servicios, la cobertura, la continuidad y la calidad (Cecchini y Martínez, 2011). La *promoción social* involucra las políticas e intervenciones rela-

cionadas con la ampliación de capacidades de las personas, de las organizaciones y de las comunidades, o con el desarrollo del contexto en que dichas capacidades pueden efectivamente desplegarse. Por su parte, las *regulaciones* involucran normas legales, valores, esquemas cognitivos y procesos propios de las organizaciones estatales o comunitarias, así como leyes y demás normas que regulan la interacción entre particulares. Esto supone incluir en el análisis no solamente las “normas formales” y explícitas, sino también las informales, que suelen tener incluso mayor estabilidad en el tiempo que las primeras. Por último, las *políticas sectoriales* (salud, educación, vivienda, etcétera) tienen como objetivo inmediato la provisión específica y especializada de recursos y el acceso a bienes y servicios especializados necesarios para el desarrollo humano.

Asimismo, la revisión de experiencias de implementación de políticas en América Latina permite establecer que para que la integralidad de la política social sea efectiva se requieren varias condiciones adicionales: a) una *planificación* que adecue y combine la universalidad que exige la garantía de los derechos sociales con la *protocolización* y la *focalización* para situaciones específicas, los sistemas de *discriminación positiva* y las *acciones flexibles* en el nivel local, especialmente ante situaciones donde se presentan varios problemas simultáneos; b) el desarrollo de estrategias y la determinación de *unidades de intervención* sobre la base de la heterogeneidad de la población y la atención diferenciada de trayectorias y situaciones particulares; c) la *coherencia* entre políticas de corto, mediano y largo plazo; d) la *articulación* entre los sistemas contributivos y no contributivos; e) la combinación de políticas de *redistribución*, *reconocimiento* y *representación* (Fraser, 2006 y 2008); f) la concepción integral de los sujetos mediante la intervención sobre aspectos materiales y simbólicos, los factores socioeconómicos y demográficos y los psicológicos, sociales y culturales, lo que supone involucrar *valores y expectativas*, y no solamente el bienestar; g) la incorporación del ideal del “*buen vivir*”, que supone la armonía, la equidad, el respeto y la dignidad de la vida en comunidad, la persistencia de las culturas, la vida espiritual y la satisfacción de necesidades en equilibrio con la naturaleza; h) la *combinación de estrategias* de intervención individuales, familiares, grupales, comunitarias e institucionales; y i) la *simultaneidad* de los perfiles preventivos, promocionales y asistenciales. También una política social integral requiere incorporar la *perspectiva de género*, una política de cuidados y el abordaje de la “femi-

nización de la pobreza”, dado que históricamente el cuidado de niños, ancianos, enfermos y personas con capacidades diferentes ha quedado en manos de las mujeres, disminuyendo sus oportunidades de desarrollo personal y educativo y su participación en el trabajo remunerado.

Otro aspecto en el que los enfoques académicos hacen énfasis respecto a la integralidad de la política social es la necesidad de realizar *diagnósticos* sociales que incluyan, además de los aspectos socioeconómicos y demográficos, los psicológicos y culturales, de manera que permitan: a) caracterizar las poblaciones en situación de desafiliación y vulnerabilidad; b) analizar factores, frecuencias y conductas de riesgo –en el nivel individual, familiar, grupal, institucional y comunitario– que producen situaciones de pobreza y su persistencia, especialmente respecto a las situaciones en que ellas se combinan, se acumulan y se potencian; c) establecer prioridades, tanto respecto a las acciones como a su simultaneidad y continuidad; d) identificar demanda oculta, no cubierta y nudos de oferta crítica; e) relevar –en el nivel individual, familiar, grupal, institucional y comunitario– las capacidades, los recursos, las fortalezas, los aspectos favorables o saludables que inciden positivamente en las posibilidades de contrarrestar o solucionar las situaciones identificadas, incluyendo los recursos que los individuos y las familias poseen para protegerse, cuidarse y acceder a mejores condiciones de vida.

Por último, si bien no hay suficiente acuerdo al respecto entre los diferentes enfoques académicos y políticos, corresponde destacar que algunas corrientes teóricas ponen énfasis en otras *tres condiciones externas* para la integralidad de las políticas sociales: a) la *descentralización* en los municipios de la formulación, la administración de recursos y la ejecución de políticas sociales (Goma y Jordana, 2004; Cabrero, 2007); b) la *participación* de la sociedad civil y de los beneficiarios en todo el ciclo de las políticas sociales, incluyendo el diagnóstico y la planificación (Navarro, 2013); y c) la *colaboración continua* en las decisiones y en las evaluaciones *de todos los actores estatales* implicados en las distintas etapas de las políticas (Cunill Grau, 2009, 2013).

Territorialidad

En cuanto a la *territorialidad* como condición para la integralidad de las políticas sociales, debe considerársela como una de las formas en que se procura superar la fragmentación de las políticas sociales complementando los diversos problemas y las diferentes dimensiones que constituyen su objeto (Hamzaoui, 2005). Recuperando parte del pensamiento emancipador latinoamericano, la vinculación entre los conceptos de *pueblo y territorio* reside en asumir que las políticas sociales territoriales no solamente se articulan en los espacios donde viven las personas pobres –que es la manera en que suelen justificarse los “abordajes territoriales” en las políticas diseñadas a partir de las concepciones neoliberales–, sino que pueden conducir a la consolidación de identidades y ámbitos de organización, de luchas por una redistribución de las relaciones de poder y de constitución de un pueblo soberano a partir de la consolidación de organizaciones políticas y sociales.

Existen en la actualidad dos modelos que buscan clasificar y sistematizar las intervenciones referidas a la pobreza, que a veces se combinan: el de los “ciclos de vida” y el del “territorio” (Clemente y Girolami, 2006). Este segundo a su vez se suele usar en dos sentidos alternativos: como el “lugar donde las personas (pobres) habitan” o como espacio de desarrollo de organizaciones de la comunidad. Tanto los “ciclos de vida” como el territorio como “lugar donde las personas habitan” suelen corresponder a los enfoques liberales, mientras que la idea del territorio como un espacio donde no hay solamente personas sino también organizaciones es más consistente con los valores que impulsan movimientos emancipadores de distinto signo ideológico. De todas formas, también los enfoques liberales suelen incluir una valoración positiva de la organización de la comunidad, especialmente en la medida en que reemplaza el protagonismo del Estado. En ambos casos, la idea que involucra el impulso a la “territorialidad” reside en reemplazar la sectorialidad de las intervenciones por modelos más integrales y que tiendan a abordar la multidimensionalidad de la pobreza. Una de las disidencias principales al respecto es si experiencias tales como los ensayos de descentralización municipal, los centros integradores comunitarios o los esfuerzos de coordinación barrial entre profesionales pueden salvar los problemas que genera la fragmentación de los ámbitos de decisión y de las fuentes





y las lógicas de uso de los recursos. Seguramente en algunos casos resultan eficaces, pero la cuestión en todo caso es identificar cuándo lo son y por qué razones.

El concepto de *pueblo* no es menos ambiguo: o bien refiere al conjunto de personas que componen una nación (en griego *demos*, en latín *populus*), o bien a un sector compuesto por las personas con menos riqueza o las más tradicionalistas (la “plebe”, pero también es el sentido en que se suele usar la expresión “sectores populares”). La Constitución Nacional usa el concepto en el primer sentido, tanto en su Preámbulo como en la mención al principio de soberanía popular. Sin embargo, en la tradición de los movimientos emancipadores latinoamericanos se suele usar el segundo sentido de “pueblo”, vinculándolo con la idea de una necesaria transformación social a partir de tres componentes que podrían reforzarse mutuamente: a) la constitución de una identidad, no siempre asociada a un territorio delimitado; b) la conformación de la idea de emancipación respecto a diversas formas de dominación: imperial, oligárquica, del Estado central, etcétera; c) la acción de organizaciones de la comunidad, debido a que, a diferencia de los sectores empresarios que pueden utilizar los recursos de esas mismas empresas para defender su ideología o sus intereses, los sectores con menor poder deben necesariamente organizarse para poder expresar sus ideales e intereses. Por último, las demandas y los intereses del pueblo no se conforman necesariamente antes del surgimiento de organizaciones sociales o políticas que buscan representarlos (Laclau, 2005 y 2008), y en muchos casos la tendencia es exactamente inversa: a veces son las organizaciones, o incluso las políticas estatales, las que articulan y cristalizan demandas dispersas, y las que van generando en el pueblo la conciencia de su poder.

Protocolización

Un aspecto de la integralidad de las políticas que genera cierta desconfianza en el campo del Trabajo Social está vinculado a la utilización de *protocolos*: son guías de intervención que establecen situaciones típicas en las que los profesionales deben cumplir ciertos procedimientos o derivaciones a otros servicios especializados. En el área de la Salud

se utilizan con frecuencia protocolos terapéuticos. Entre otros contenidos, los protocolos incluyen definiciones operativas precisas de los conceptos que utilizan, una clasificación de los distintos casos posibles o de los más frecuentes, un modelo de intervención o derivación claramente explicitado ante cada uno de esos casos, una descripción de la actuación específica que debe realizar ante cada caso el personal profesional involucrado, observaciones particulares para situaciones extraordinarias y referencias bibliográficas complementarias y accesibles para los usuarios.

La primera consecuencia del uso de protocolos reside en que brindan seguridad a los profesionales que lo utilizan y limitan las posibilidades de los poderes jurisdiccionales de generar situaciones arbitrarias exigiendo provisión de bienes o prestaciones a partir de interpretaciones extraviadas de las normas. Pero también brindan seguridad a las personas que asisten a un servicio o demandan una intervención, porque saben qué y dónde reclamar, y a la vez ponen en negro sobre blanco a qué tienen derecho y a qué no. Expresado en forma tajante, el derecho a un recurso o un servicio que no está suficientemente protocolizado no es un derecho exigible. De hecho, los “manuales de procedimiento” de los programas sociales no suelen estar a disposición del público. Además, el protocolo nunca es una guía definitiva, porque suele actualizarse periódicamente a medida que la evidencia científica demuestra la pertinencia de realizar cambios en las intervenciones, pero al mismo tiempo orienta la investigación que puede fundamentar esos cambios. En tercer lugar, la existencia de un protocolo permite planificar razonablemente los recursos, porque la realización de una intervención o de una derivación ya no queda bajo el criterio individual de cada profesional. Obviamente, los profesionales no siempre actúan de acuerdo a lo que en teoría sería mejor, sino que suelen adecuar su intervención a la disponibilidad real de recursos y servicios. Un protocolo no logra por su sola existencia evitar que falten recursos o se hagan derivaciones fallidas, pero permite identificar claramente dónde están las principales insuficiencias. Por lo demás, en las políticas sociales suelen ocurrir emergencias o situaciones inesperadas que impiden planificar en forma definitiva los recursos y servicios que van a ser necesarios, pero en una parte importante de las intervenciones de las políticas sociales los problemas presentan una regularidad más o menos previsible. También se puede objetar que en las políticas sociales interactúan muchos factores cuya concurrencia causal impide validar con precisión

la pertinencia de las intervenciones, pero a ello se puede replicar que en Salud no se pretende que los profesionales puedan controlar todas las variables que inciden sobre la salud o enfermedad, y que con ese criterio mal se podría justificar una intervención profesional: en todo caso no se pretende que los protocolos contemplen todas las opciones posibles, sino las más frecuentes o las más riesgosas. Por último, es obvio que no siempre los protocolos actualmente existentes son eficaces para la consecución de sus objetivos o son razonablemente acordes a las diferentes realidades en que deben aplicarse, pero lo mismo podría decirse de las leyes, y nadie razonablemente cuestiona la pertinencia de estas últimas.

Prioridades para abordajes integrales frente a la pobreza persistente

Las referencias previas habilitan a sintetizar los desafíos de la integralidad del abordaje de la pobreza persistente a partir de la identificación de seis prioridades para incrementar la eficacia de las instituciones estatales: a) *derecho a la asistencia social profesional*: incluye, entre otras cuestiones, una *delimitación de responsabilidades* entre distintos niveles y áreas del Estado (que cada ciudadano sepa claramente si debe peticionar asistencia al Estado nacional, provincial o municipal, y a qué ministerio o secretaría específica), una *reglamentación específica* acerca de las prestaciones que implican los derechos que además sea *de conocimiento público* (que los ciudadanos sepan claramente qué pueden demandar y qué no, y con qué requisitos), y garantías para la *accesibilidad* que permitan una atención a todos, en lugares y horarios acordes a la demanda; b) *jerarquización de profesionales* que trabajan en el “último eslabón” de las políticas sociales, incluyendo trabajadores sociales, psicólogos, médicos, auxiliares, docentes, etcétera: consolidación y aseguramiento de incentivos salariales reales con antigüedad y estabilidad laboral, premios y castigos por presentismo y permanencia en la función, y creación de carrera con escalafón; c) *asistencia personalizada y continua* para evitar los contactos esporádicos o discontinuos y la “caza de beneficios”, con bases de datos que incluyan información útil sobre las intervenciones y equipos suficientes para consultarlas y actualizarlas, y con población nominada asignada a profesionales identificados y accesibles cuando corresponda por la

complejidad de la situación; d) *capacitación específica* de profesionales ante situaciones complejas y desarrollo de *redes de servicios* accesorios y de apoyo, para que puedan tomar decisiones inmediatas en casos especiales, pero a la vez ser supervisados o consultar ante circunstancias que exceden sus recursos; e) *protocolización* de las intervenciones profesionales y las derivaciones entre servicios, incorporando una *planificación de los recursos* insumidos para poder garantizar derechos sociales dando cobertura real, continua, universal y sin variaciones en la disponibilidad de recursos, en todos los bienes y servicios protocolizados; f) prevención de formas de *padecimiento evitable* provocado por las propias instituciones o servicios estatales.

La consideración conjunta de estos desafíos permitirá generar propuestas para mejorar la eficacia de las instituciones y potenciar las intervenciones del Trabajo Social con relación a la pobreza persistente, revisando y consolidando los sentidos de la intervención profesional del Trabajo Social.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2010): “Una Introducción”. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Acuña, Carlos (2013): ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Acuña, Carlos H. (2014): El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Aenlle, María Belén (2013): “Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina”. En Revista Perspectivas de Políticas Públicas, año 2, número 4, enero-junio. Remedios de Escalada, Universidad Nacional de Lanús.
- Agosto Riera, Gabriela (2014): “Redes de Protección Social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo”. En Revista de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Moreno, número 0.
- Agosto Riera, Gabriela y Fernanda Schilman (2015): “El acompañamiento familiar como herramienta de eficacia en el abordaje territorial de la implementación de las Redes de Protección Social en América Latina”. En Revista de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Moreno, número 1.
- Alayón, Norberto (2012): “El derecho a la asistencia”. En diario El Territorio. Posadas, 27 de julio.
- Alonso, Guillermo V., editor (2007): Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires, Prometeo.
- Arias, Ana Josefina (2012): Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires, Espacio.
- Arias, Ana, Bárbara García Godoy y Romina Manes, compiladoras (2014): Debates en torno a la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires, Espacio.
- Belziti, María Claudia, Victoria Sverdlick y Rocío Brandariz (2015): “Eficacia de las políticas sociales para afrontar situaciones de pobreza persistente”. En Revista de Políticas Sociales, número 1, Universidad Nacional de Moreno.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007): De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. México, CIDE.
- Carballeda, Alfredo (2002): La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales. Buenos Aires, Espacio.
- Carballeda, Alfredo (2006): El trabajo Social desde una mirada histórica centrada en la intervención. Buenos Aires, Espacio.
- Carballeda, Alfredo (2012): “Política Social, Multiculturalismo e Intervención en lo Social. Pensando en Latinoamérica”. En revista Debate Público, Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, año 2, número 4.
- Carballeda, Alfredo (2013): La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica. Buenos Aires, Espacio.
- Carballo, Jerónimo y María Bongiorno (2006): “La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003)”. Documento de trabajo número 35, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Castronovo, Raquel, coordinadora (2013): Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre. Buenos Aires, Eudeba.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011): Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile, CEPAL.

- Clemente, Adriana (2011): "Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa". En revista Debate Público, Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, año 1, número 1.
- Clemente, Adriana (2012): "Pobreza persistente. Una problemática poco explorada". En Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales. Buenos Aires, Eudeba.
- Clemente, Adriana y Mónica Girolami, editoras (2006): Territorio, emergencia e intervención social. Buenos Aires, Espacio.
- Clemente, Adriana, coordinadora (2010): Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza. Buenos Aires, Espacio.
- Clemente, Adriana, coordinadora (2014): Territorios urbanos y pobreza persistente. Buenos Aires, Espacio.
- Cruces, Guillermo y otros (2008): Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas. Buenos Aires, Banco Mundial.
- Cunill Grau, Nuria (2005): "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- Cunill Grau, Nuria (2009): "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". En Gestión y Política Pública, volumen 18.
- Cunill Grau, Nuria (2013): "La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile". En Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, número 36.
- Cunill Grau, Nuria (2014): "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual". En Gestión y Política Pública, volumen 23.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio, organizadoras (2009): Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dubet, Francois (2006): El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona, Gedisa.
- Fraser, Nancy (2008): Escalas de justicia. Barcelona, Herder.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth (2006): ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico. Madrid, Morata.
- Garcette, Nicolás (2012): "La Pobreza Crónica en Argentina". En Informes de Coyuntura, número 29, Buenos Aires, Observatorio Social.
- Gasparini, Leonardo (2007): "Apuntes sobre Pobreza Crónica en Argentina". En Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires, UCA, 19 de julio.
- Goma, Ricard y Jacint Jordana, editores (2004): Descentralización y políticas sociales en América Latina. Barcelona, CIDOB.
- Hamzaoui, Mejed (2005): El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social. Valencia, PUV.
- Ilari, Sergio Raúl (2015): La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Kessler, Gabriel (2014): Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Kessler, Gabriel y Denis Merklen (2013): "Una introducción cruzando el Atlántico". En Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires: Paidós.
- Laclau, Ernesto (2005): La razón populista. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Laclau, Ernesto (2008): Debates y combates. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lewkowicz, I. (2004): Pensar sin Estado: la subjetividad en la era de la fluidez. Buenos Aires, Paidós.

Martínez Nogueira, Roberto (2010): "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación.

Mora Salas, Minor y Orlandina de Oliveira, coordinadoras (2014): Desafíos y paradojas: los jóvenes frente a las desigualdades sociales. México DF, El Colegio de México.

Murillo, Susana (2008): "Producción de pobreza y construcción de subjetividad". En Producción de pobreza y desigualdad en América Latina. Bogotá, Siglo del Hombre.

Navarro Arredondo, Alejandro (2013): "Cooperación entre municipios y tercer sector en políticas sociales: mitos y realidades". En Revista Política y Cultura, número 40. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Oszlak, Oscar (1980): Políticas públicas y regímenes políticos. Buenos Aires, CEDES.

Repetto, Fabián (2012): "Notas propositivas para avanzar en la integralidad de la protección social en Argentina". En Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 18, número 30. Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.

Salvia, Agustín, coordinador (2009): Deudas sociales en la Argentina posreformas. Algo más que una pobreza de ingresos. Buenos Aires, Biblos.

Schwarzer, Helmut, Lou Tessier y Sarah Gammage (2014): Coordinación institucional y pisos de protección social. Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay). Ginebra, OIT.

Serra, Albert (2005): "La gestión transversal: Expectativas y resultados". En Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 32.

Travi, Bibiana (2006): La dimensión técnico-instrumental en Trabajo Social. Reflexiones y propuestas acerca de la entrevista, la observación, el registro y el informe social. Buenos Aires, Espacio.

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

Ulloa, F. (2011): Novela Clínica Psicoanalítica. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Waldmann, Peter (2006): El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Madrid, Iberoamericana.