

**XI Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional**  
**“DISPUTAS POR EL ESTADO, LA DEMOCRACIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y PODER POPULAR”**

Grupo de Trabajo N°9: “Intervención profesional en tiempos de tensión, entre la redistribución y la restricción”

Título de la Ponencia: Aproximación a políticas de salud, gestión territorial e intervención profesional a partir de una experiencia particular en el noroeste del conurbano bonaerense.

Autoras: Belizan, Noelia; Caballero Das Chagas, Gabriela; Cussigh, Cecilia.

E-mail de referencia: gaby\_daschagas@hotmail.com.ar

Pertenencia institucional: Programa de Estudios sobre Fundamentos Teórico-Metodológicos del Trabajo Social. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

Nuestra propuesta de trabajo constituye un avance de un proyecto de investigación acreditado vigente titulado “Análisis sobre la relación Estado-Sociedad Civil en la contemporaneidad a partir de experiencias de formación profesional en Trabajo social en la Universidad Nacional de Luján”, el cual se desarrolla dentro del Programa de Estudios sobre Fundamentos Teórico-Metodológicos del Trabajo Social radicado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján<sup>1</sup>.

El proyecto de investigación mencionado se propone analizar y profundizar la relación Estado-Sociedad Civil en la contemporaneidad a partir de experiencias de formación profesional que las/los estudiantes realizan hacia el final del recorrido académico por la carrera de Licenciatura en Trabajo Social la Universidad Nacional de Luján. Dicha propuesta de trabajo, tiene como finalidad sostener y profundizar una línea de investigación que un grupo de docentes-investigadores, junto a estudiantes y graduados, vienen desarrollando desde el año 2012 articulada al debate contemporáneo del Trabajo Social.

Como ya hemos mencionado, la investigación aborda el análisis de producciones escritas sobre prácticas de formación tomando como referencia el período 2016-2017. La revisión de estos documentos es necesaria para poder describir algunos de los rasgos que asume la gestión, en un municipio ubicado en el segundo cordón del noroeste del conurbano bonaerense, de la política pública de salud. En este sentido, se recuperan las políticas dadas particularmente en centros de atención primaria de la salud ubicados en barrios periféricos, caracterizados por las

---

1 Directora: Basta, Roxana. Coo-directora: Cavalleri, Maria Silvina. Integrantes: Estudiantes Cussigh, Cecilia; Belizan, Noelia; Caballero Das Chagas, Gabriela; Docentes Glomba, Monica; Moretti, Patricia; Maiola, Fernanda.

precarias y precarizadas condiciones de vida de la población en general, en específico la niñez. Asimismo, se toman otras experiencias ocurridas en instituciones del nivel de atención intermedio, en las cuales se consideran los dispositivos de atención a la primera infancia.

Dichas producciones presentan análisis de coyuntura institucionales que particularizan las relaciones que se dan entre las/los trabajadores/as sociales y la población usuaria, teniendo en cuenta las características de la institución y/o programa (organigrama, recursos de funcionamiento, objetivos institucionales, objetivos profesionales, dependencia del profesional del Trabajo Social, etc.), la organización del proceso de trabajo (demandas, líneas de trabajo y procesos de intervención, funciones asignadas por los espacios institucionales y construidas por los profesionales, etc.), y por último, la construcción del vínculo con el sujeto-usuario/o (concepción de sujeto de derecho en tanto ciudadano/a, beneficiario o destinatario carente). Estas dimensiones orientan la caracterización sobre los espacios institucionales y/o programas.

En relación a nuestra participación en este Grupo de Trabajo, la misma se fundamenta a partir de los objetivos del proyecto de investigación en donde nos insertamos, ya que los mismos se relacionan con caracterizar los aspectos que asumen las políticas sociales del área de salud en los espacios institucionales del territorio en cuestión. En concordancia, en este trabajo nos proponemos dar cuenta de cómo se materializa la intervención del Trabajo Social en el campo de la salud, a partir de instituciones del primer y segundo nivel de atención.

En este sentido, organizamos esta presentación siguiendo tres ejes fundamentales: políticas sociales, intervención profesional y gestión estatal, poniendo énfasis en la territorialidad del estado municipal, y tomando como variables de análisis las categorías de políticas sociales y programas, Estado, sociedad civil y sujeto.

En cuanto a las políticas sociales, partimos por considerar que el modelo neoliberal con sus rasgos económicos, sociales, culturales, políticos e ideológicos no sólo no ha desaparecido, sino que por el contrario, actualmente configura decisiones estatales en relación a las políticas públicas, y las políticas sociales en particular (Basta, Cavalleri; 2017). De esta manera, la contemporaneidad determina la intervención del Estado frente a situaciones que se le presentan como problemáticas a los sujetos, propiciando en la actualidad el desarrollo de un sistema de políticas sociales “meritocráticas” y de “ajuste”. En concordancia con Pierre Bourdieu:

esta ‘teoría’ desocializada y deshistorizada en el origen posee hoy más que nunca los medios de realizarse, de hacerse empíricamente verificable. [...] En nombre de este programa científico de conocimiento, convertido en programa político de acción, se cumple un inmenso trabajo político (denegado, porque en apariencia es puramente negativo), que busca crear las condiciones de

realización y de funcionamiento de la ‘teoría’: un programa de destrucción sistemática de los colectivos.<sup>2</sup>

Por otro lado, retomamos los aportes de Fernández y Piñero (2014) para coincidir en la afirmación de que las políticas sociales contemporáneas reconfiguran su patrón histórico de intervención sobre la cuestión social al ser atravesadas por lógicas de privatización, descentralización y focalización. Es decir, las políticas sociales continúan teniendo un carácter residual como históricamente tuvo la política asistencial en los sistemas de protección social en la región.

Podría decirse que en las políticas sociales neoliberales contemporáneas se identifican características que las mismas asumieron ya en la década de los noventa con mayor crudeza, sin perder de vista que esta forma que toman comenzó a gestarse a partir de la década de los ´70. Al respecto, Mendoza (2009), va a sostener que el patrón de la focalización se cristaliza en las políticas sociales asistenciales ya que se dirigen hacia un sector de la población clasificada como “pobre” y fueron, son, entendidas como una forma de compensar las fallas del mercado.

Sin embargo, queremos hacer hincapié en los procesos de **descentralización**, y esto porque si bien es frecuente encontrar referencias -tanto en investigaciones como en bibliografía sobre el tema- referentes a la focalización en términos teóricos como operativos -en mayor medida-, nuestro interés es recuperar la descentralización como una dimensión tan relevante como la focalización. Por cierto, la descentralización fue y es un proceso que no comenzó a desarrollarse desde los noventa, sino que se venía impulsando desde años atrás.

Sobre este último aspecto, intentamos traer a la reflexión algunas características que asume este municipio ubicado en el noroeste del conurbano bonaerense. Los documentos analizados, son referidos a instituciones que dependen de una Secretaría que aborda políticas de salud en consonancia con abordajes particulares sobre la niñez y la familia, la que tiene a su cargo más de treinta espacios de atención pública de la salud, ya sean Centros de Atención Primaria como así también Hospitales generales.

En relación a esto, esta forma organizativa presenta particularidades que se consideran propicias para retomar en el análisis desarrollado, las cuales, son recuperadas a partir de los documentos. En este sentido, profesionales que se desempeñan en un dispositivo destinado a la primera infancia manifiestan que no cuentan con una coordinación especializada que supervise su accionar y sus intervenciones diarias. Si bien cuentan con una “jefa”, expresan que el tiempo dispuesto por la misma para supervisar el trabajo realizado es escaso. En este

---

2 Bourdieu, Pierre (1997) “La esencia del neoliberalismo”. Universidad Pedagógica Nacional. Disponible en: <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/download/5426/4453>

contexto, podemos inferir la multiplicidad y polivalencia de las/los trabajadoras/es debido a la centralización de la toma de decisiones.

A partir de lo expuesto, acordamos con los análisis que sostienen que las políticas de corte neoliberal ponen en discusión las condiciones sobre las que los sujetos en tanto ciudadanos acceden o no a derechos sociales; la universalidad o condicionalidad para la garantía en el acceso; el abordaje territorial e integral o no de políticas sociales. En este sentido, a través de programas y proyectos específicos, las distintas áreas de las políticas sociales -como el área de la salud de gestión pública- impulsan una lógica que tiende a reforzar el discurso del sujeto “emprendedor” que puede salir de “su” pobreza a partir de la utilización racional de los recursos materiales y la modificación de conductas tendientes a la dependencia del Estado. De esta manera, se desconoce la desigualdad como fundamento de la pobreza y sólo se hace énfasis en el abordaje de las consecuencias de este proceso.

En relación, retomamos los aportes de Melisa Campana (2014), quien continúa el análisis de las mediaciones entre el neoliberalismo y las políticas de salud:

“hay una clara correspondencia con los postulados neoliberales, no sólo por la centralidad de las «capacidades» o «activos» de los pobres, sino también porque, dentro de las oportunidades sociales, el acento recae sobre programas de salud y educación. Pero como al Estado, desde esta óptica, sólo le compete «ayudar», la oferta de salud y educación ha de ser básica, mínima, elemental, garantizando umbrales de subsistencia a partir de los cuales cada jugador estará librado a su suerte. O, mejor dicho, a su habilidad de transformar en activos sus capacidades, de hacer un uso eficaz de las oportunidades sociales, porque los individuos, desde esta perspectiva, no son receptores pasivos, son agentes racionales y, sobre todo, responsables y prudentes” (36)

Sobre el siguiente eje en cuestión, es decir, la **intervención profesional**, recuperamos aportes de Topalov (1990) para tener en cuenta aspectos constituyentes a nuestra profesión. El principio de acceso universal a las políticas públicas se ve tan afectado por los procesos de construcción y recomposición de la cuestión social, que al Trabajo Social le llega esta expresión en su carácter más fragmentado y parcializado: una demanda y/o pedido. En este sentido, el acceso universal se encuentra aún más tensionado y cuestionado por rasgos neoliberales vigentes hasta la actualidad, debido a que la universalidad contradice a la revalorización de capital. Es decir, la respuesta del Estado autonomiza e individualiza los problemas sociales.

Estos argumentos no son sólo analíticos. Se materializan en denominadas “nuevas formas, instrumentos y discursos” de intervención institucional. Por lo tanto, las modificaciones estatales traen aparejados cambios en la cotidianeidad de las instituciones, que necesariamente repercuten en el ejercicio profesional del Trabajo Social (Basta; Cavalleri, 2017).

Los rasgos de las políticas neoliberales se expresan en las funciones y en la intervención del Estado. En este sentido, la intervención se centrará en garantizar

“mínimos de equidad” y el consecuente desarrollo de un “sistema de protección social para pobres” a partir de que el sujeto demuestre “carencia”. Desde las instituciones del Estado, se continúa colocando a los individuos en un lugar de “capaces o no de salir de sus situaciones de vulnerabilidad social”. Además, se identifica a la pobreza como una de las problemáticas más complejas de superar, y que por lo tanto, requiere del esfuerzo de “todos” en tanto corresponsabilidad, y se dejan de lado las condiciones estructurales que determinan este fenómeno.

En este contexto, la trabajadora social de una de las instituciones en cuestión manifiesta: *“mucha asistencia. La institución hacía mucho que no tenía trabajadora social, entonces cuando llegué tuve que arrancar de cero. En el CAPS habían muchos preconceptos de asistencialismo, así que tuve que trabajar con eso también, porque es una parte importante, pero no es sólo eso, el Trabajador Social, también en salud, puede gestionar todo lo que está relacionado a esto”*. Además, el mismo documento nos brinda recursos para esbozar una aproximación referida al conflicto de intereses que se da en el territorio a partir de la intervención profesional de la trabajadora social y el vínculo con una referente barrial en relación a la gestión de recursos. Dichas intervenciones por parte de la profesional se tornan difusas, puesto que, la forma en que se venía dando la obtención de recursos a los que acceden las/los usuarias/os, tenía una estrecha relación con procesos discrecionales, lo que apuntó a sostener y naturalizar procesos políticos de gestión que poco tienen que ver con la satisfacción de necesidades en términos de derechos sociales.

Por último, al respecto de la gestión estatal contemporánea, José Adelantado (2017) manifiesta una idea amplia referida a “la institucionalización de la desigualdad”. Es decir, las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes además de ciertos intereses y, al mismo tiempo, contribuyen a legitimar y perpetuar tales condiciones de desigualdad.

El autor entiende como “una amenaza” la aplicación, desde diciembre del 2015, de un conjunto de instrumentos denominados -como ya hemos expresado- de “nueva gestión pública”, cuyo mayor logro es haber puesto en marcha un proceso de desinstitucionalización aplicando conceptos como flexibilidad, desregulación, agencialización, gerencialización, privatización.

Siguiendo al mismo autor, la gestión en su dimensión organizativa, plantea la necesidad de delimitar a qué nivel de gobierno le corresponde la satisfacción de las responsabilidades públicas y cómo se financian. La administración burocrática -de raíz weberiana, tal y como la caracteriza Adelantado- se ha cuestionado por su centralismo y uniformidad a medida que las necesidades de los territorios y de las personas que en ellos viven se han hecho más heterogéneas. Sin duda, ese tipo de organización era más eficaz en un marco de regulación fordista, que en el actual, en el que las

demandas de los ciudadanos están mucho más fragmentadas y requieren soluciones más a su medida.

En este sentido, otro tema importante que atañe a la organización tiene que ver con la redefinición del marco administrativo que regula la presencia de gobiernos multinivel (nacional, provincial y municipal) en la satisfacción de las responsabilidades públicas y cómo se distribuye la financiación entre ellas. Esta discusión, tiene muchas aristas, como la concurrencia de instituciones y la división de funciones en programas multiterritoriales, pero una problemática que sobresale es la que está relacionada con la descentralización. La tensión aparece cuando ese proceso no se acompaña de los recursos necesarios para gestionarlos, y se puede convertir en una vía para eludir la responsabilidad pública por falta de fondos (Adelantado, 2017).

Sobre este último aspecto nos interesa continuar profundizando ya que el municipio en cuestión cuenta con programas en gran medida financiados con recursos del nivel municipal, como así también diseñados por el mismo organismo estatal. Si bien existen recursos provinciales, la toma de decisión recae siempre sobre unos pocos espacios.

A modo de cierre, decidimos resaltar algunas cuestiones. Por un lado, este municipio ubicado en noroeste del conurbano bonaerense presenta particularidades ricas para el análisis en el marco, tanto de la formación académica y pre-profesional, como así también para el conocimiento universitario ya que es un potencial empleador de recientes graduadas/dos; sus espacios institucionales se configuran como posibles espacios socio-ocupacionales más inmediatos para dichos sujetos. En este contexto, la comunidad académica (estudiantes, docentes, investigadoras/es) se ve frente a la necesidad de dar cuenta sobre las particularidades que asume el sistema de protección social, la gestión y la intervención profesional.

Por estas razones, buscamos presentar en este escrito reflexiones respecto al contexto municipal y algunas precisiones en cuanto a ciertas variables y categorías que influyen en el cotidiano profesional del Trabajo Social, particularmente en el área de salud debido a la multiplicidad de espacios en este sector. Pudimos observar que las políticas vinculadas al área mencionada cuentan con recursos municipales en donde este nivel de gestión es el que lleva adelante el diseño de dichas políticas y su implementación se da en el marco de las instituciones propias de su territorio. Sin embargo, coexisten en dichos espacios institucionales y de programas recursos materiales y diseño que están a cargo del nivel provincial, si bien la implementación la asumen profesionales que son parte del recurso humano municipal. A su vez, encontramos una inclinación hacia la concentración y centralización en relación a la toma de decisiones en el ámbito municipal; decisiones que tienen que ver tanto con la gestión de los recursos como así también con cuestiones ético-políticas e ideológicas,

lo que obstaculiza, a su vez, la toma de decisiones de las/os profesionales del Trabajo Social en relación a sus intervenciones. Sobre estos aspectos, continuaremos profundizando para la presentación final de este trabajo en el marco de las Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional lo cual nos dará mayores herramientas para continuar pensando la intervención del Trabajo Social.

### **Bibliografía:**

ADELANTADO, José (2017) "Por una gestión 'inclusiva' de la política social" en "Gestión de la política social conceptos y herramientas"; compilado por Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio. - 1a ed . - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

BASTA, Roxana; CAVALLERI, María Silvina. (2017) "Crisis contemporánea argentina: neoliberalismo, neodesarrollismo y ¿un "cambio" hacia dónde?". En Revista RED Sociales, Vol. 4 Nro. 1, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, Luján.

CLEMENTE, Adriana. (2012) "Pobreza persistente y tensiones en el cambio de paradigmas en su abordaje" en Arias, A.; Bazzalo, A; García Godoy, Bárbara. Políticas públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires, Espacio Editorial.

BOURDIEU, Pierre (1997) "La esencia del neoliberalismo". Universidad Pedagógica Nacional. Disponible en:

<http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/download/5426/4453>

CAMPANA, Melisa (2014) "Gobernar la pobreza. La política social neoliberal" En: Lera, Carmen (2014) "Debates y proposiciones de Trabajo Social en el marco del Bicentenario". Red Rioplantense de unidades de unidades académicas de Trabajo Social".

FERNÁNDEZ y PIÑEIRO (2014) "La política social en la actualidad latinoamericana: ¿hacia una política asistencial pos-neoliberal?. Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas. Revista Cátedra Paralela N°11.

MENDOZA, Mariela (2009) "Implicancias del neoliberalismo en Argentina: la transformación de las políticas sociales" en Parra, Gustavo (Org.) (2009) El debate contemporáneo en el Trabajo Social argentino. UNLu. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

TOPALOV, Christian. (1990) "De la "cuestión social" a los "problemas urbanos": los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX" en DANANI, Claudia (Org.) (2004) Políticas sociales y economía social: debates fundamentales, Bs. As; UNGS /Editorial Altamira / Fundación OSDE. Disponible en: [http://www.urbarred.ungs.edu.ar/textos/Topalov%20\(2004\).pdf](http://www.urbarred.ungs.edu.ar/textos/Topalov%20(2004).pdf)

