

MASSEI, V., (2020), Las políticas sociales como espacios multiactorales en disputa: desafíos y propuestas para el Trabajo Social, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 09, p. 17-27.

LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO ESPACIOS MULTIACTORALES EN DISPUTA: DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA EL TRABAJO SOCIAL

Verónica Massei *

Universidad Nacional de Luján
masseiv@yahoo.com.ar

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar las políticas sociales en tanto espacios multiactorales y arena de disputas entre sectores y agrupamientos de clase, y el papel que el Trabajo Social tiene en esos procesos. Busca en especial, reconocer los desafíos y propuestas para la intervención profesional en torno a las políticas sociales así concebidas.

Para ello, en un primer momento se analizará sintéticamente el significado de las políticas sociales en el orden Burgués capitalista; y luego se ahondará en la configuración de las políticas sociales como espacios de conflictos y alianzas multiactorales Estado-sociedad civil. Finalmente se desarrollarán algunas propuestas en torno a la intervención del Trabajo Social en ese marco, esperando ser un aporte teórico-práctico para el ejercicio profesional.

Palabras clave: Políticas Sociales - Trabajo Social - Espacio multiactoral.

**SOCIAL POLICIES AS MULTI-STAKEHOLDER SPACES IN DISPUTED:
CHALLENGES AND PROPOSALS FOR THE SOCIAL WORK**

Licenciada en Trabajo Social, Maestranda en Políticas Públicas de Flacso Argentina, docente de la Lic. en Trabajo Social de la UNLu e investigadora con categoría V en dicha Unidad académica.

Recibido: 13.11.2020
Aceptado: 02.12.2020

MASSEI, V.
www.redsocialesunlu.net

ABSTRACT

This paper aims to analyze social policies as multi-stakeholder spaces and arena of disputes between sectors and class groups; and on the role that Social Work has in these processes. It seeks in particular to recognize the challenges and proposals for professional intervention around the social policies thus conceived.

To do this, at first the social meaning of social policies in the capitalist Bourgeois order will be briefly analyzed; and then it will delve into the configuration of social policies as spaces for conflicts and multi-stakeholder State-civil society alliances. Finally, some proposals will be developed around the intervention of Social Work in this framework, hoping to be a theoretical-practical contribution for professional practice.

Key words: Social Policies - Social Work - Multi-stakeholder spaces.

INTRODUCCIÓN

Entendiendo que el Estado es un complejo social que materializa un proyecto económico-político que hegemoniza socialmente en determinado momento histórico, y que constituye uno de los constructos centrales que institucionalizan ese orden y garantizan su reproducción, se puede comprender que toda política pública concretiza esa función. Pero en este trabajo se considera, a la vez, que el Estado no es un mecanismo monolítico en manos de la clase hegemónica, sino que también se constituye como arena de las disputas de las clases y proyectos societales en pugna en cada momento socio-histórico, y lo mismo sucede entonces en torno a las políticas estatales que de él emanan.

Para el Trabajo Social, cuyo surgimiento y desarrollo se produce en el marco de relaciones sociales capitalistas, se hace necesario comprender que el Estado y las políticas sociales tienen como función central participar y garantizar la reproducción de la estructura política y económica capitalista; pero a la vez se considera necesario comprender los procesos, disputas y luchas sociales que allí se producen, y el papel que las/los profesionales juegan en las mismas. Este trabajo busca ser un aporte a este análisis y a los desafíos que surgen para la profesión, y se asienta en una perspectiva orientada hacia el desarrollo de procesos y proyectos humanistas, con horizontes de superación de las desigualdades y opresiones imperantes.

I. EL SIGNIFICADO SOCIO-HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL ORDEN BURGUÉS-CAPITALISTA

Si bien este trabajo no se propone un análisis exhaustivo del significado de las políticas en el marco de las relaciones sociales capitalistas, se presentará una síntesis sobre ello, que posibilite contextualizar adecuadamente el objetivo que se persigue.

En el orden burgués-capitalista, las políticas sociales tienen como meta la atención de las manifestaciones de la “cuestión social”, en tanto expresión de las desigualdades inherentes al desarrollo del sistema capitalista (producto de la relación Explotación-Acumulación) y como conjunto de problemáticas sociales, políticas y económicas de la clase trabajadora; y la función principal de aquellas es asegurar las condiciones de desarrollo de ese orden social (Iamamoto, 1997). En este sentido las políticas sociales se orientan a la articulación de procesos políticos, tales como el consenso social, aceptación y legitimación del orden, y la reducción de conflicto; a la vez que tienen también objetivos económicos ligados a la reducción de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital (Pastorini, 1997).

Este es un proceso que se halla atravesado por la lucha de clases, dado que la relación entre el Estado y los sectores subalternos se desarrolla en un proceso conflictivo, y las políticas sociales expresarán la correlación de fuerzas entre las clases, grupos y sectores que tensionan la sociedad burguesa en el proceso de disputa por el acceso, control y apropiación de la riqueza socialmente producida; a la vez que son expresión de las luchas por la hegemonía política e ideológica en el interior de la sociedad (Pastorini, 2019).

Coincidiendo con Netto:

“No hay dudas de que las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización y organización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores, a que el Estado, por veces, responde con anticipaciones estratégicas. Sin embargo, la dinámica de las políticas sociales está lejos de agotarse en una tensión bipolar -segmentos de la sociedad demandantes/Estado burgués en el capitalismo monopolista- De hecho, ellas son resultantes extremadamente complejas de un complicado juego en que protagonistas y demandas están atravesados por contradicciones, enfrentamientos, conflictos. La diferenciación en el seno de la burguesía, los cortes en el conjunto de los trabajadores y las propias fisuras en el aparato del Estado (que, con la autonomización de la actividad política, llevan a algunos de sus actores profesionales a una relación muy mediatizada con las clases sociales) tornan la formulación de las políticas sociales en procesos que están muy distanciados de una pura conexión causal entre sus protagonistas, sus intereses y sus estrategias.” (Netto, 1992, p.19)

Podemos sintetizar entonces que, sin perder de vista que el Estado es un Complejo Social con carácter de clase, es decir representante y garante del orden burgués de

dominación del capital sobre el trabajo (Pastorini, 2019), y que sus políticas son mecanismos al servicio de su manutención, ellas constituyen a la vez una arena fundamental para dirimir cuestiones e intereses en disputa, así como proyectos societales alternos.

Haciendo eje en este aspecto de la Política Social, proponemos un análisis de las mismas en tanto espacio multiactoral, donde se ponen en juego intereses, perspectivas y grados de poder diversos y en tensión.

II. LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO ARENA DE DISPUTAS Y COMO ESPACIO MULTIACTORAL

Las políticas sociales se hallan entonces configuradas y atravesadas por la lucha entre diferentes clases sociales y sectores de las clases en pugna, enfrentados o asociados en la defensa de intereses diversos o antagónicos, en un proceso conflictivo. Por ello, en los diversos momentos de su desarrollo, deben considerarse no sólo como decisiones técnico-políticas de gobierno sino como un proceso multiactoral donde se producen disputas, negociaciones y modificaciones en torno a diversos aspectos de esas políticas.

Coincidiendo con Di Virgilio y Galizzi:

“(…) las políticas son el resultado de complejos procesos de interacción, negociación y compromiso que involucran a una diversidad de actores, que definen el entramado de intereses y que concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de recursos y habilidades también disímiles (Subirats, 1989). De este modo, el destino final de las políticas dependerá de los grupos de interés en conflicto alrededor del problema sobre el que se intenta intervenir, es decir, de la composición del entramado de intereses. Este entramado comprende a “todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema [...]”. (Di Virgilio y Galizzi, 2009, p.319)

Cuando hablamos de actores sociales, hacemos referencia a fuerzas sociales organizadas de acuerdo a intereses y objetivos comunes, y los cuales se ubican en las estructuras generales de la sociedad que, en el orden capitalista remite a la coexistencia de dos clases sociales antagónicas: burguesía y clase trabajadora, con múltiples fracciones en su interior (Mallardi, 2014). Se deben relacionar los intereses y las posiciones de los actores sociales con estas fracciones y clases fundamentales, aunque teniendo en cuenta que la correlación entre intereses particulares y de clase muchas veces se explicita en momentos de contradicciones y conflictos.

Los actores involucrados son tanto actores estatales como de la sociedad civil, que se objetivan como: instituciones estatales; organizaciones de la sociedad civil; partidos

políticos; organizaciones populares; referentes barriales, como así también la población específica hacia quienes van dirigidas las diversas políticas sociales (Mallardi, Ob. Cit.).

Respecto de los actores estatales es importante poder diferenciar entre los actores del gobierno, en tanto conjuntos que desarrollan la conducción del aparato gubernamental, en momentos específicos; y los actores propios al “aparato administrativo del Estado” (plantel de agentes “estables” de la burocracia). No serán lo mismo entonces, actores vinculados a la función de gobierno (funcionarios a cargo de los Ministerios, Secretarías, organismos estatales, etc.) que las/los agentes que son parte de la burocracia estatal en sus formas más o menos profesionalizadas y los cuales tienen sus propias lógicas, posiciones e intereses. Respecto de estos últimos Oszlak (1984) analiza que no son actores totalmente autónomos sino que se hallan variablemente subordinados a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria; pero que en su relativa autonomía poseen la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente de acuerdo con el ámbito de su competencia y la índole de la cuestión suscitada.

Por otra parte, respecto de los actores de la sociedad civil, podemos reconocer distintos tipos de referentes y organizaciones, políticas, sociales, sindicales, etc.; con diversos niveles de alcance territorial y en los objetivos que persiguen. Coincidiendo con los planteos de Nogueira (2003) es importante comprender las reconfiguraciones de la sociedad civil que son resultado de la complejización, diferenciación y fragmentación de las sociedades contemporáneas. Esto proyectó un amplio conjunto de “nuevos sujetos” que en su acción, se unifican con dificultad y complejizan (a la vez que podemos agregar que fragmentan) la agenda de problemas y demandas sociales.

En el proceso de planificación social Mallardi (2014) retomando a Matus, señala que debe reconocerse entonces la presencia de estos múltiples actores sociales con intereses, posturas y acciones distintas sobre una misma cuestión. Cada uno de esos actores se inserta de manera diferente en la realidad, adhiere a distintas ideologías, tiene intereses e intenciones diferenciables y cuenta con distintos tipos y grados de poder. La realidad puede ser explicada de forma diferente por cada uno de ellos y esa explicación particular será el fundamento de su acción.

Esos múltiples actores sociales involucrados, desarrollarán entonces diversas estrategias en los distintos momentos de la planificación social de una política, que se pueden sintetizar como Estrategias de cooperación, de cooptación o de conflicto (Mallardi, Ob. Cit.):

Las Estrategias de cooperación: suponen negociaciones para acordar vías comunes de acción, es decir llegar a consensos de objetivos y acciones, donde cada uno de los actores ceden parte de sus posiciones para alcanzar los resultados acordados.

Las Estrategias de cooptación: implican que la visión, objetivos e intereses de un actor son asumidos por los otros, ya sea por una cuestión de poder o de convencimiento argumentativo.

Las Estrategias de conflicto: implica que no hay posibilidad de las dos primeras y se hace necesario dirimir las posiciones a partir de la correlación de fuerzas entre los actores sociales involucrados.

A su vez es importante lo afirmado por Matus:

“la cooperación, la cooptación y el conflicto no son excluyentes en la estrategia de un actor social, pues dichas vías estratégicas son relativas a varios otros actores sociales y a los diversos proyectos y operaciones que componen los programas direccionales de los otros actores sociales relevantes. Las combinaciones posibles de estas vías son múltiples y complejas y pueden darse al interior de un actor en lucha entre tendencias y entre distintos actores sociales” (Matus, 1992, p. 521)

Podemos sintetizar entonces que los múltiples actores sociales involucrados en el desarrollo de las políticas sociales tendrán diversos grados de influencia sobre su configuración; y sus diversas actuaciones y estrategias producirán modificaciones en torno a dichas políticas que requieren ser reconocidas para cada situación específica.

Por último es importante señalar, coincidiendo con Netto:

“Es posible verificar, por un lado, alianzas político-sociales de las más insólitas para la formulación de una determinada política social; por otro, la ponderación de esas alianzas puede introducir fricciones entre políticas sociales formuladas simultáneamente y, en fin, es de registrar que las luchas y las confluencias de los protagonistas no se encierran en la formulación — la implementación de las políticas sociales es otro campo de tensión y alianzas, donde frecuentemente juegan un papel no despreciable categorías técnico-profesionales especializadas.” (Netto, 1992, p.19)

III. PROCESOS MULTIACTORALES EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL: POSIBILIDADES Y DESAFÍOS DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Inicialmente analizamos, en base a lo planteado por Pastorini (2019), que las políticas sociales resultan del proceso de disputa por el acceso, control y apropiación de la riqueza socialmente producida; a la vez que son expresión de las luchas por la hegemonía política e

ideológica en el interior de la sociedad. En este proceso el Trabajo Social tiene un papel importante a jugar, en tanto las políticas sociales constituyen el principal espacio socio-ocupacional de la profesión, en los distintos momentos de su desarrollo: en la puesta en agenda de un tema o problema, en su diseño-Planificación, en su implementación y en su evaluación.

Una primera cuestión es reconocer el posicionamiento profesional al que se adscribe, cuál es el proyecto societal, intereses y valores que nos orientan. Esto permitirá reconocer cuáles son las vinculaciones que buscará desplegar con los diversos actores sociales, estatales y de la sociedad civil, presentes en los escenarios concretos donde desarrolla su intervención: relaciones de Cooperación, relaciones de confrontación, de cooptación, y también quisiéramos agregar vinculaciones asociadas a procesos socio-educativos de problematización-desnaturalización del sentido común hegemónico.

Este trabajo se asienta en una perspectiva Profesional orientada a generar procesos de apropiación más igualitaria de la riqueza socialmente producida, así como procesos orientados a la superación de situaciones diversas de opresión y desigualdad social; y en consonancia con este posicionamiento pueden reconocerse algunos desafíos y estrategias posibles para la intervención profesional desarrollada en el marco de las políticas sociales, tales como:

- Contribuir con Procesos organizativos que disputen al Estado la inclusión de temas/problemas en la agenda y la asignación de presupuestos para su atención.
- Favorecer procesos colectivos, participativos, que disputen los sentidos de la política social tanto en la explicación de los problemas sociales, como en el diseño y puesta en marcha de las estrategias para su atención (planes, programas, proyectos).
- Generar articulaciones con los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad que desarrollan esas acciones.
- Participar en el aparato estatal como parte de los equipos que diseñan dichas políticas.

A continuación ampliaremos cómo se conciben las estrategias propuestas.

- *Favorecer Procesos organizativos que disputen al Estado la inclusión de temas en la agenda y la asignación de presupuestos para su atención*

Estas acciones de disputa involucran tácticas de diverso grado de complejidad junto a actores de la sociedad civil, tales como: Acciones de visibilización; recursos de reclamo por

las vías institucionales; generación de procesos de denuncias formalizadas; Medidas de acción directa en el espacio público; acciones de negociación, entre otras posibles.

Se propone que en el ejercicio profesional se favorezcan estos procesos de participación de los usuarios en relación a la política social, en situaciones donde existen procesos organizativos incipientes, o incluso donde no los hubiere, y se requiere cumplir un papel activo en su emergencia. El Trabajo Social, a partir de sus saberes específicos, contribuye en el análisis y evaluación de acciones estratégicas, en el diseño y puesta en acto de las tácticas, entre otras acciones.

- Favorecer procesos colectivos, participativos, que disputen los sentidos de la política social

Estos pueden llevarse a cabo a través de estrategias tales como Diagnósticos y evaluaciones participativos, entre otras. Estos procesos de participación posibilitan que las/los sujetos usuarios tomen parte activa, y pueden desarrollarse con distintos “grados de participación”, según las condiciones objetivas y subjetivas que se reconozcan. Los procesos de participación constituyen una instancia privilegiada para generar la “problematización” del saber cotidiano y del sentido común, y son necesarias propuestas superadoras de aquellas que se proponen “sólo dar la palabra” a los sujetos, ya que si bien esto es un aspecto necesario del proceso de problematización, es sólo un primer paso. Dicho proceso exige prácticas dialógicas, instancias deliberativas, transferencia y socialización de información, entre otras. La finalidad es generar rupturas en el pensamiento del sentido común así como reconocer alternativas de acción para su resolución consistentes con esas explicaciones. A la vez propiciar esta problematización se opone tanto a prácticas de “moralización” como a prácticas verticalistas o autoritarias que buscan imponer ideas, valores, prácticas a los sujetos.

Cuando estas condiciones se logran, puede avanzarse en disputar colectivamente los sentidos de la política social, tanto en la explicación de los problemas sociales, como en el diseño y puesta en marcha de las estrategias para su atención.

- Generar articulaciones con los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad, que desarrollan esas acciones

La intervención profesional debería desarrollarse en vinculación con las organizaciones y movimientos populares que disputan frente al Estado la resolución de diversas necesidades, problemas y efectivización de derechos; ya que son los que participan en los procesos de lucha, negociación y otorgamiento que configuran la política social. Coincidiendo con Matusevicius:

“La disputa de las organizaciones sociales, de los movimientos de lucha permite reubicar el problema social en su dimensión colectiva. En función de esto, se presentan distintas estrategias de organización de ese sujeto colectivo que implican distintos modos de procesar las causas más estructurales de los problemas y, en consecuencia, exigir respuestas viables que se traduzcan en programas de acción.” (Matusevicius, 2014, p.193)

Lo que se disputa es, una vez más, sobre los recursos y su distribución, el sentido y la orientación de las políticas públicas, los niveles de protagonismo y participación se los afectados. Articular con estas organizaciones sociales y su acción colectiva exige reconocer los desafíos que conllevan estas articulaciones ya que, por un lado al no constituir una función asignada a la profesión será muy probablemente desalentadas u obstaculizadas desde las instituciones donde nos desempeñamos laboralmente. También desde las organizaciones populares la intervención profesional puede ser vista como prácticas de control social, que generen desconfianza o rechazo. Por lo cual el establecimiento de vínculos y articulaciones debe partir de estos reconocimientos para transitarlos y resolverlos estratégicamente.

Se coincide con Matusevicius (O. Cit.) en que la finalidad de estas articulaciones refiere tanto a la ampliación del poder de decisión de los sectores populares respecto del Estado, como a sentar las bases de cambios en las correlaciones de fuerzas que afiancen el poder de la clase trabajadora, en la búsqueda de superación del sistema social. El papel a jugar en esta relación es centralmente, poner en juego sus saberes y sus poderes al interior de las instituciones, al servicio de potenciar y ampliar las capacidades de estas organizaciones en los procesos de disputa.

- Participar en el aparato estatal como parte de los equipos que diseñan dichas políticas:

Ya mucho se ha analizado sobre la importancia de que el ejercicio del Trabajo Social cobre mayor protagonismo en las instancias de diseño de los Planes, programas y proyectos sociales, y no sólo participando en los momentos de su implementación. Este aspecto es central para disputar en niveles de decisión de mayor alcance sobre por las explicaciones de los problemas, los sentidos y direccionalidad de las políticas.

Se considera que mucho se ha avanzado, pero aún falta que la profesión consolide su participación en estos espacios. Como en el resto de las estrategias mencionadas, aunque tal vez con mayores grados de exigencia en esta función, se requiere para ello de profesionales con sólidas competencias teóricas y políticas que lo hagan posible.

A MODO DE CIERRE

Como se dijo inicialmente, este trabajo se propuso brindar un aporte para reflexionar sobre los desafíos y propuestas para el ejercicio profesional del Trabajo Social en torno a las políticas sociales concebidas como espacios multiactorales y en disputa; ya que las/los Trabajadores sociales son actores de relevancia en esos procesos.

Sólo en la medida que reconozcamos cómo se configuran las políticas sociales, las oportunidades y los desafíos presentes, podremos abocarnos a la tarea de tomar un papel más activo en las disputas que están en juego. Este trabajo espera ser una contribución más a la discusión colectiva sobre los temas que aquí se han presentado, y para el ejercicio profesional cotidiano de las y los colegas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI VIRGILIO, María Mercedes y GALIZZI Daniel (2009) “Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis.” En CHIARA, Magdalena y Mercedes DI VIRGILIO (2009) *Gestión de la política Social. Conceptos y Herramientas*. Bs As: UNGS/Prometeo

MALLARDI, Manuel (2014) “La elaboración de proyectos sociales desde una perspectiva situacional. Cuestiones conceptuales y aportes operativos.” La Plata: Dynamis Editora

MASSEI, Verónica (2019) “Trabajo Social y procesos participativos: Aportes teórico-metodológicos y táctico-operativos para la intervención”- Ficha de apoyo académico UNLu

MATUS, Carlos (1980) “Planificación de Situaciones”. Fondo de Cultura Económica, México.

MATUS, Carlos (1992) “Política, planificación y gobierno.” Fundación ALTADIR, Caracas.

MATUSEVICIUS, Jorgelina (2014) “Intervención profesional en tiempos de precarización laboral: contrapoder instituyente y articulación con los movimientos sociales” En MALLARDI, Manuel (Comp.) *Procesos de intervención en Trabajo Social: Contribuciones al ejercicio profesional crítico*. La Plata: CATSBA

NOGUEIRA, Marco Aurelio (2003) “La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético” *Revista del CLAD* N° 25. Disponible en:

OSZLAK, Oscar (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en Oscar Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal* Paidós, Bs.As.

NETTO, José Paulo (1992) “Capitalismo monopolista y servicio social” Ed. Biblioteca latinoamericana de servicio social

PASTORINI, Alejandra (1997) “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría ‘concesión-conquista’”. *Revista Serviço Social & Sociedade* n. 53. Sao Paulo, Cortez.

MASSEI, V., (2020), Las políticas sociales como espacios multiactorales en disputa: desafíos y propuestas para el Trabajo Social, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 09, p. 17-27.

PASTORINI, Alejandra (2019) “Los fundamentos del modo de producción capitalista como clave para analizar las políticas sociales” En MALLARDI, Manuel y FERNANDEZ, Emiliano (Comp.). *Cuestión Social y Políticas Sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Puka Editora

ROBIROSA, Mario (1996). “Articulación, Negociación, Concertación”. *Revista Acto Social*, año V, N° 16. Universidad Nacional de Córdoba