

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# Políticas Sociales e Intervención Profesional.

Carmen Gómez, Alberto Gandulfo, Dora Orlansky y Liliana Vignau  
Coordinadora: Graciela Biagini.

Cita:

Carmen Gómez, Alberto Gandulfo, Dora Orlansky y Liliana Vignau  
Coordinadora: Graciela Biagini (2004). *Políticas Sociales e Intervención Profesional. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/330>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Temas: Políticas sociales

### Panel **“Políticas Sociales e Intervención Profesional”**

Panelistas:

Carmen Gómez, , Alberto Gandulfo, Dora Orlansky y Liliana Vignau

Coordinadora: Graciela Biagini (grabiagini@ciudad.com.ar)

Objetivos:

1. Facilitar la transferencia de experiencias profesionales en distintos espacios públicos;
2. Resignificar las "respuestas técnicas a las políticas" y
3. Explorar el “aporte” de las universidades, como instancias formativas, sobre dichas prácticas.

### **Los Sociólogos en la Administración Pública**

Dora Orlansky orlansky@mail.retina.ar

Esta presentación trata sobre la inserción de los sociólogos en la Administración Pública Nacional y su evolución en las últimas cuatro décadas.

### **Inserción de los sociólogos en el sector público**

Como es sabido, por la índole de las tareas y por los beneficios vinculados con las condiciones de trabajo, el sector público (nacional, provincial y municipal) ha constituido y sigue constituyendo una importante fuente laboral para estudiantes universitarios y profesionales, en general. Y, en particular, para los sociólogos.

Desde la creación misma de la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires a fines de la década de 1950 el destino ocupacional de los egresados se concentró principalmente en el ámbito estatal, sea en la docencia universitaria, la investigación, las tareas técnico-profesionales y hasta meramente administrativas.

Sin embargo, no hubo otra demanda laboral tan significativa para los sociólogos como la del ámbito estatal. El mercado de trabajo no estatal fue surgiendo lento y escasamente, como es el caso de diversos centros y organismos de investigación y de estudio que nacieron recién a partir de los sesenta y a principios de los setenta (Instituto Di Tella, Fundación Bariloche, CEDES, FLACSO, etc.). Mientras tanto, el sector privado propiamente dicho, o sea, la industria, el comercio y los servicios, registraron sólo una incipiente atracción ocupacional.

La dinámica económica y política del período influyeron en la orientación de la carrera de Sociología traduciéndose en una formación acorde con un perfil prioritariamente académico, aunque compatible y, a veces, sobrecalificado para el desempeño en puestos administrativo-burocráticos estatales.

Según los regímenes políticos que se sucedieron durante las últimas cuatro décadas, los distintos períodos presentaron una inserción diferencial de sociólogos en los organismos estatales que dependió muchas veces de la universidad de procedencia, según su carácter estatal o privado.

La “experiencia” indica que los gobiernos militares (1966-1973; 1976-1983) tendieron a reclutar entre los egresados de universidades no estatales. Esta observación, si bien perceptiva ya que no se dispone de datos de segregación anti-UBA, es consistente con la noción y la existencia de redes epistémicas y/o clientelares cuyos miembros, sean funcionarios, comunicadores, académicos, docentes, profesionales, técnicos, administrativos, partidarios, simpatizantes, etc., tienen en común la “pertenencia” o la afinidad hacia determinadas organizaciones o sectores ideológico-políticos.

De paso, vale la pena mencionar que con mayor particularismo aún y más allá de los regímenes políticos y del partido en el gobierno, las redes de relaciones familiares o cuasi familiares han sido en la administración pública una vía de acceso “natural” tanto a cargos “políticos” como “administrativos de carrera”.

### **Evolución del papel de los sociólogos en el sector público: etapas**

Además del destino usual de las universidades nacionales, las dependencias de la administración pública como fuente laboral para los sociólogos pasaron por distintas etapas.

A fines de los años cincuenta, la creación del CONICET significó que la investigación era una política de Estado. Si bien en sus orígenes fue un organismo extremadamente elitista y con fuerte predominio de las ciencias exactas y naturales constituyó un compromiso hacia el desarrollo de la investigación en general. Las ciencias sociales fueron incluidas aunque con menor prestigio y menores recursos.

En los años sesenta se destacó la creación de y/o el impulso a los organismos de recolección de datos de población y económicos, o de planificación del desarrollo económico y regional. Algunos ejemplos de estas características son o fueron el INDEC, CONADE, CFI. Una sociología desarrollista complementando a la economía aplicada hicieron punta en los proyectos de intervención estatal “modernizadora”.

Los turbulentos años setenta iniciaron el período negro de los “sociólogos bajo sospecha” y se interrumpió el anterior brío que tuvieron los roles profesionales y técnicos de la sociología al servicio de la planificación estatal.

Con la década del ochenta y la recuperación de la democracia se produjo “el blanqueamiento de la profesión sociológica” y comenzó una etapa de creciente absorción de científicos sociales por parte del Estado en las más diversas áreas del gobierno y las distintas jurisdicciones ministeriales.

La tendencia a la demanda creciente de científicos sociales se acentuó en la década del noventa. Incluyó también a las nuevas profesiones de politólogo, comunicador social, y del trabajador social en un formato profesional renovado.

La novedad de este período lo constituyen los cuantiosos préstamos otorgados por los organismo multilaterales Banco Mundial, BID o PNUD hacia programas diversos, entre los cuales se cuentan los de fortalecimiento del servicio civil, de combate a la pobreza, de promoción de los organismos no gubernamentales y de la sociedad civil, etc. Han generado una suerte de tercerización de muchas funciones del ámbito estatal en la forma de “consultorías”, “contratos” de trabajo, pasantías, etc. En suma, diversas modalidades de cuentapropismo atraviesan hasta en la actualidad una gama diversa de puestos con condiciones de trabajo y remuneraciones muy disímiles.

Al mismo tiempo, nuevos roles y funciones han sido asumidas por sociólogos –y científicos sociales, en general. Lo inédito en los últimos años ha sido su incorporación en las funciones políticas de gobierno, ya sea en carácter de funcionarios designados en los cargos más altos y aún, políticos electos.

Para concluir, entonces, un sólo comentario:

*El papel (y poder) creciente de los sociólogos en programas y políticas frente a los resultados e indicadores sociales ¿no merece una autocrítica?*

## **Las políticas sociales y la intervención de los sociólogos: experiencias de los 90 .**

**Carmen E. Gómez.** carmeng41@yahoo.com.ar

Este trabajo reconstruye mi propia inserción profesional como socióloga en una década de profundas transformaciones del Estado y tiene por objetivo señalar algunas acciones resultantes de ese momento y de las expectativas realizadas (y no tanto) respecto de lo esperado de nuestra profesión.

Dicha inserción profesional comenzó en el Ministerio de Educación en el año 1993, en el marco de la Reforma Educativa con el inicio de la implementación de la Ley Federal de Educación sancionada en 1992<sup>1</sup>, con la transferencia de establecimientos educativos de nivel medio y superior de la Nación a las provincias.

Vale el intento de recordar la definición de Estado en su nivel más abstracto para avanzar en una breve reseña sobre lo que las reformas producen en él y por lo tanto, sobre la sociedad. El Estado entonces, en este plano de análisis, puede ser definido como una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio. En el sentido Weberiano, es el monopolio del uso legítimo de la coerción. Sin embargo, el Estado puede ser visto como el “poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados”<sup>2</sup>. El acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (actor), el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), campo en el que los actores se están resignificando continuamente.

En el período que señalo, los organismos nacionales (ministerios, secretarías) es decir el poder político institucionalizado, incorporaron profesionales para las tareas técnicas, de gestión y de investigación. Se profesionalizaron las plantas ministeriales pero también, se desplazaron muchos a grupos de técnicos o titulados con formación docente, transferidos o expulsados del Ministerio.

Muchos sociólogos recibieron con aceptación fervorosa las profundas reformas y formaron parte de los equipos con mayor decisión política (por ejemplo en el diseño e implementación del Plan social Educativo<sup>3</sup>, o como miembros de las secretarías de educación básica que tomaron las riendas de la descentralización)

Estas reformas fueron de la mano de la profundización de políticas privatizadoras que dejaron librado al mercado la resolución de los problemas sociales y económicos. A partir de los 90 la nueva tarea del Estado en temas educativos se orientó a evaluar resultados y contenidos, a diseñar curriculums y a atender inequidades a través de programas específicos.

La educación en Argentina constituyó el espacio de socialización de los niños para conformar los ciudadanos necesarios para la nación, aún con orígenes y culturas diversas, pero que bajo la idea de Nación configuraba identidades colectivas con una idea inclusiva, de futuro y capaz de lograr la movilidad social.

En 1998 el BANCO MUNDIAL en su documento “El conocimiento al servicio del desarrollo” definía que lo que distingue a los pobres -personas o países- de los ricos es no sólo que tienen menos capital, sino menos conocimiento. Y además entendía que los primeros tienen menos instituciones para certificar la calidad, imponer el cumplimiento de las normas y difundir la información necesaria para operar en el mercado y para producir capital humano y social. Paradójicamente a los consejos de este organismo, durante los

90 las políticas implementadas vaciaron el sentido histórico de la educación en el imaginario público como expectativa de inclusión universal y dieron como consecuencia el abandono sostenido del financiamiento y sostenimiento de la escuela pública.

“El debilitamiento de la educación pública se vive como fatalismo, pero se omite que la desinstitucionalización es un proceso real con protagonistas, intereses, relaciones de fuerza (desfinanciamiento, abandono, reformas equivocadas)”<sup>4</sup> Esta observación del autor da cuenta de la naturalización de los procesos de desfinanciamiento propios de la época.

El equipo del que personalmente formaba parte desarrollaba una tarea técnica (no política) pero que consistía en un insumo fundamental para la gestión política ya que las tareas realizadas atravesaban las áreas de información y de investigación, que además contribuyen a la producción de conocimiento. El análisis y ordenamiento de la información proveniente de las escuelas, por medio de técnicas analíticas o sintéticas y la habilidad de interpretarla en términos de conceptos o construcciones no observables hace a la investigación como un punto de enlace con la política, en tanto esta define los planes de acción para la búsqueda de uno o varios objetivos. El diálogo entre productores técnicos, investigadores y políticos constituiría a un terreno apropiado para acercar el análisis, con la planificación, el seguimiento y aplicación de políticas.

Esta tarea técnica consistía en la elaboración de informes con análisis de procesos educativos, segmentación, estado de la oferta y de la incidencia del contexto social en la educación. La información y la lectura de indicadores estadísticos para las jurisdicciones y con ellas, para la gestión política y para los sectores de prensa.

Esta área fue desmantelada durante la gestión Llach y Delich, con el avance de los intelectuales y técnicos ligados a la Fundación Mediterránea y al Ministro de Economía

Domingo Cavallo. Esta fundación representaba el pensamiento que más se acercaba a las políticas de desregulación, a la construcción de un Estado que no incidiera en los grandes negocios, o mejor dicho, que los facilitara y al otorgamiento de amplios poderes a los grupos económicos más poderosos de capital transnacional.

En los años del menemismo, la omisión de temas planteados por los equipos técnicos era la forma más utilizada para evidenciar que algo no se podía decir. Muchas cuestiones aún no han sido revertidas en la medida que existe poca revisión de lo hecho, al interior de los organismos, en esa época. Si bien se lograba la expansión de la matrícula o sea la incorporación de los niños y jóvenes escolarizados, la educación y los sistemas que las implementan perdían importancia en la valoración social.

Los programas, reformas y políticas en general estuvieron signados (y actualmente también lo están en los organismos nacionales) por la mirada e impronta de los economistas que redujeron el funcionamiento de las inversiones públicas a los indicadores de impacto, a la obtención de estándares de eficacia y eficiencia. La existencia de financiamiento externo “dirigía” la agenda respecto a la elaboración de informes. La producción de los mismos fue mucho más profusa durante el menemismo que durante el gobierno de la Alianza. Durante esta última gestión, si proveníamos de la gestión anterior no éramos consultados en lo absoluto y además la actividad ministerial se detuvo y no había interés en nuestra experiencia técnica

El largo camino de lograr experiencia a medida que se avanza en una tarea técnica tiene sus inconvenientes ya que muchas veces por carecer de experiencia o por tener una formación muy general y poco específica en lo metodológico, no fuimos lo suficientemente contundentes, creo, para expresar el vaciado de representación de lo social en ese discurso y en esa práctica. Muchos de nosotros teníamos más formación

teórica que formación en la aplicación de técnicas de análisis y éramos puestos en discusión por profesionales con mayor experiencia pero más comprometidos con las reformas.

La crítica hacia la puesta en práctica de mecanismos poco éticos o vinculados a la corrupción dio como resultado el despido de sus puestos de trabajo de algunos compañeros, el traslado a otras áreas menos “visibles” desde lo técnico o simplemente, imposibilitados de publicar informes o acceder a espacios de intercambio.

### **Cuando se trabaja en las escuelas. Que se espera de nosotros? Que podemos decir y hacer?**

A principio del 2000 ingresé a una área de la Secretaria de Educación de Buenos Aires donde formé parte de varios equipos de investigación. En este ámbito la experiencia ha sido y es bien diferente, dado que las jurisdicciones gestionan escuelas en forma directa y esta experiencia permite el trabajo en terreno, en las escuelas con docentes, alumnos y las familias a través de la realización de investigaciones evaluativas sobre el funcionamiento de programas y proyectos.

En el trabajo de campo es posible observar las políticas públicas en su manifestación más directa a través de la organización de las instituciones y con la presencia de sus principales actores. Allí se espera que la intervención de un sociólogo sea una actitud crítica desde lo técnico pero no desde lo político o ideológico. Esta ida a terreno me permitió revalorizar lo público ; el compromiso con la educación pública como representación de un acceso para todos; de la recuperación de espacios abandonados por la gran política y del rol de la educación en la sociedad; de la dignidad puesta día a

día para confrontar el malestar que genera enseñar y transitar realidades complejas. Esta idea estaba desdibujada en las áreas de gestión que no tenían escuelas bajo su organización.

En algunas de las escuelas estudiadas, habitan poblaciones con dificultades de acceso a bienes y servicios, con situaciones de violencia doméstica, social y escolar. Es interesante lo que surgía de la intervención profesional en esta trama: la posibilidad de desarmar lo que parece obvio, armarlo de otra manera, y estar en ello. “Estar atento a las sutilezas casi infinitas que los actores despliegan en el transcurrir de su existencia”, como diría Bourdieu.<sup>5</sup>

En este espacio, la intervención es directa y con la presencia de los actores. De igual manera, hay limitaciones en la crítica posible a las políticas educativas en la medida que las decisiones últimas corresponden a funcionarios designados por cargos políticos que toman, a veces nuestros comentarios, pero en muchas oportunidades, no.

Aquí ya se plantea un punto interesante de análisis desde lo personal, en tanto mi formación de grado como socióloga, no se había orientado a la sociología aplicada. Mi entrada al desarrollo profesional vino por la inclusión en equipos vinculados al fortalecimiento de la información educativa para la toma de decisiones, para el monitoreo de políticas y para la planificación como señalé anteriormente. La formación de grado, en lo que hace a mi cohorte, estuvo signada por la incidencia que tuvo la recuperación de la democracia en el año 1983 y todos los sucesos políticos que fueron aconteciendo al respecto.

Formé parte de la primer cohorte que hizo el CBC y del arribo de profesionales que habían estado en el exilio, así como compañeros de curso que también habían estado

exiliados. La participación política era habitual y parte de la vida cotidiana de los alumnos, así como también lo era la participación sindical de muchos de nosotros en nuestros ámbitos laborales.

La facultad entendida como lugar de análisis del conflicto social y del estudio de sucesos políticos y sociales, no precisamente nos dió (o me dió) una herramienta práctica para la inserción laboral. La llegada del menemismo al poder, en el momento de nuestro egreso, nos limitó fuertemente la posibilidad o la expectativa de insertarnos profesionalmente en organizaciones sindicales, movimientos sociales u otras organizaciones.

- **Carrera, camino, posibilidad**

La pertenencia a espacios ligados a la gestión suelen tener limitaciones importantes tanto en lo salarial como en el ascenso en los cargos públicos. Por otro lado la búsqueda de nuevos espacios de inserción (tal vez más interesantes o que impliquen mayores desafíos profesionales) requieren o exigen la obtención de nuevas credenciales (Posgrado, seminarios de formación, maestrías) que implican un plus importante de esfuerzo en tanto es muy difícil transitarlos en medio de varios trabajos, compromisos y responsabilidades.

Esto es una línea que atraviesa todo el mercado de trabajo, no solo en la sociología. A lo largo del período (los 90) se observaría, un sesgo de la demanda laboral hacia mayores requerimientos educativos. En esto se da un elevado cambio técnico, de valorización (en cierto sentido) del capital humano, o por un fenómeno de devaluación educativa asociado al insuficiente crecimiento de puestos de trabajo formal. Desde la década de los 90 coexistieron y se combinaron los efectos del cambio técnico y de la devaluación educativa.

Aún con la obtención de mayores acreditaciones, de experiencia y de especialización, las ciencias sociales (y la sociología particularmente) sufren la diferencia y discriminación por pertenecer a un campo diferente que el de las ciencias tradicionales o duras. En este sentido, en palabras de Pierre Bourdieu, la sociología constituye un campo más semejante a las artes que a la ciencia. A la sociología se le exige la renovación permanente en la continuidad (al mejor estilo de la moda o la plástica)

El mercado valoriza con mejores ingresos a un ingeniero más que a un sociólogo especialista, con años de experiencia y formación en su lugar de trabajo frente a algunas carreras más generalistas. Esto sucede en los ámbitos de búsqueda de profesionales en donde una profesión proveniente de las ciencias duras (por ejemplo, un ingeniero) obtiene más de un 40 % de salario que un sociólogo con experiencia y especialización- En estos casos, los especialistas se tornan esclavos de un capital específico, vulnerables a las presiones y a las solicitudes del mercado.

### **Enfoques, participaciones y tareas pendientes: articular, debatir, definir, seguir las políticas**

Creo que algunas cuestiones hacia las que hay que orientar las prácticas y nuestra inserción tiene que ver con el seguimiento de política, programas y proyectos. Esto no se hace habitualmente en los espacios públicos. A mi criterio es imprescindible realizarlo en conjunto con otras disciplinas ya que las pocas evaluaciones que existen se realizan en muchos casos solo por economistas, recortando el enfoque y análisis que las ciencias sociales y humanas pueden aportar.

En cierta medida esta práctica tiene un aspecto predictivo de las políticas públicas y creo, por lo tanto, sumamente necesario. No solo como necesidad de la gestión orientado a la

asignación correcta del gasto sino para transparentar el accionar público y evidenciar en lo que se interviene.

Hay competencia de método que no aporta sustantivamente a la creación de conocimiento y al debate del rol profesional. EL “cuantitativista o positivista” versus el cualitativista, es una pelea en el mismo campo que no hace sino perder y desviar una reflexión crítica de lo que implica la intervención de la ciencia en una área social. Ambos abordajes se realizan sobre el entramado social y su estructura. Esto se pierde de vista en la disputa de técnicas y es lo más rico.

La falta de espacios de discusión, de realización de acuerdos, de revisión de nuestra inserción como profesionales, nos “formatea” por un lado como profesionales muy independientes e individualistas pero por otro lado, nos deja muy desprotegidos a la hora de definir nuestro rol. Como señalé antes, creo que en general las ciencias sociales aún no tienen un status de aprobación como otras ciencias y eso impacta en nuestro trabajo. Toda inserción es muy precaria, no solo de los sociólogos, pero sin el contacto con otros colegas que no sean amigos o pares, se pierde la riqueza de resignificar estos temas.

Abundan los espacios mal rentados, ad honorem, los trabajos a riesgo, programas y proyectos que cuentan con escasos fondos para honorarios. Males del mundo laboral y académico que nos atraviesan y a los cuales nos hemos acostumbrado en estos últimos años.

### **Bibliografía consultada**

*Bourdieu, Pierre* “Intelectuales, política y poder” Eudeba, Buenos Aires. Año 2000

*Bourdieu, Pierre.* “La miseria del Mundo”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.1999.

*Duschatzky, Silvia* "Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad". Buenos Aires, Argentina Paidós, Buenos Aires, 2001

*Ibarrola, María* Revista "Investigación y política educativas" en Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 3. México, 2003

*Oszlak, Oscar*. "Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?" en: *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, No. 9, octubre, 1997.

*Tenti Fanfani, Emilio* "La educación básica y la cuestión social contemporánea" Artículo presentado en el Congreso sobre pedagogía. Universidad Luis Amigó, 2000

## **LOS PROFESIONALES Y LAS POLÍTICAS SOCIALES desde los '90 hasta la actualidad** Lic. Alberto Gandulfo<sup>6</sup> auzagan@arnet.com.ar

En las Políticas Sociales durante los años '90 predominó la implementación de los llamados Programas Compensatorios / Focalizados, impulsados fuertemente por los organismos multilaterales de crédito y adoptados por las dependencias y oficinas del Estado Nacional, fenómeno que se expandió casi sin alteraciones por todo el territorio de América Latina. Una primer mirada que hoy podemos observar como resultado de esta intervención es la ruptura de los principios articuladores de universalidad, equidad y justicia social que caracterizaron al denominado "Estado de Bienestar" y por extensión, en detrimento de las prácticas y sentido de las acciones y responsabilidades del Estado.

Durante estos años el Banco Mundial y el BID invirtieron muchísimo dinero y recursos profesionales de los más calificados para financiar y asistir en la instrumentación de los Programas Compensatorios / Focalizados, que tienen su base ideológica y fundamento conceptual en la tan mentada teoría del "derrame" que impulsó el neoliberalismo. Teoría que concebía la crisis social como una disfunción transitoria del sistema, que debía ser compensada hasta tanto el mercado (a condición que se profundizara la apertura

económica, se sostuviera la paridad cambiaria, se avanzara con la privatización de los servicios públicos, se liberaran los controles sobre el sistema financiero, entre otras) se encargaría de generara condiciones para que los expulsados del mercado de trabajo consiguieran nuevos y mejores empleos, recuperarán su ingresos y el nivel de consumo.

Es la época donde aparece con mayor relevancia la medición de la Pobreza. Los medios masivos de comunicación empiezan a informar, analizar y anticipar las mediciones de la Encuesta Permanente de Hogares, los funcionarios y consultores generalizan los datos del NBI y de Línea de Pobreza. Es el momento dónde se formula el Mapa de la Pobreza en la Argentina. Toda esta información y logística sirvieron para perfeccionar la aplicación de los programas, para seleccionar y controlar a los beneficiarios, para discriminar y tomar decisiones ante la el aumento de las necesidades de la población y la escasez de recursos. Tal vez lo significativo de esta época es que no se tenga registro que los organismos oficiales no hayan mensurado, analizado o informado sobre la impresionante concentración de la riqueza que caracterizó a la tristemente “segunda” década infame” de la Historia Argentina.

Como consecuencia de la generalización de esta forma de instrumentar la responsabilidad del Estado, la Política Social quedo reducida a la aplicación de los Programas Compensatorios / Focalizados, en un contexto de ajuste permanente del gasto público y reducción del déficit fiscal (y por ende fuerte recorte del gasto en salud, en educación, en la previsión social, etc) mientras se sostenía en forma ascendente los niveles de pobreza a lo largo de la década del '90. Esta tensión permanente entre concentración económica y exclusión social fue el mayor condicionante para el ejercicio de la profesión en el ámbito de las Políticas Sociales. Lo paradójico del caso, es que muchos licenciados en sociología participamos de la instrumentación de estos Programas:

algunos como técnicos (laburantes) otros como decisores de las políticas (funcionarios), otros como consultores (....)

Para instrumentar los referidos programas, los organismos multilaterales de crédito impulsaron la conformación de sistemas administrativos paralelos a la administración central del aparato estatal. Al principio, cada programa tenía su propia oficina de administración, forma de contratación, pago de viáticos y gastos elegibles a la hora del financiamiento; luego se crearon las Unidades de Financiamiento Internacional (UFI) para dar mayor racionalidad y eficacia a la administración. Lo significativo es que todos estos sistemas funcionaron y funcionan en dependencias del estado pero con total autonomía de la normativa de la administración pública. De esta manera, los Programas Sociales construyen su propia reproducción. Imponen sus propios criterios de eficiencia, eficacia y efectividad para medir el éxito de sus acciones y la capacidad de gestión de sus gerentes y equipos. Se evalúan asimismo, y conforman comités “externos” de evaluación integrados por profesionales surgidos de las canteras de otros Programas Sociales Compensatorios / Focalizados, de otros países. En términos relativos, podríamos observar cierta extensión de esta práctica reproductiva en el comportamiento del Clientelismo de los Programas Sociales (que no es lo mismo que el clientelismo político pero en mucho sentido semejante) que empiezan a conformar un mercado propio: ONGs, Consultoras e incluso, los mismos beneficiarios.<sup>7</sup>

En este marco, el ejercicio profesional se redujo a la aplicación del Marco Lógico (con sus diferentes variantes) como instrumento para el diseño, la formulación y evaluación de los Programas Sociales Compensatorios / Focalizados; aplicación tecnocrática que favoreció cierta homogenización profesional, se convirtió en una herramienta “formadora” de profesionales y dejó como resultado mucha “chatura” intelectual que hoy se observa en la falta de pensamiento crítico, la ausencia de nuevos diseños y de cierta carencia

metodológica. De esta manera se produjo una fuerte captación de profesionales, en algunos casos altamente tecnologizados, despolitizados y ocupados en la instrumentación de programas sociales que muchos usaron (algunos de trampolín) para el desarrollo profesional.<sup>8</sup>

Resulta paradójico que en el contexto de la peor crisis social de la historia Argentina, los sociólogos hemos tenido un avance importante en el desarrollo profesional si miramos, por ejemplo, la permanencia de ofertas laborales en la aplicación de estos mismos programas sociales, posibilidades de trabajo profesional que hace unos cuantos años podríamos considerar imposible. Incluso, podemos observar que en la instrumentación de estas “políticas” muchos de nuestros colegas han alcanzado alto rango en las cadenas de decisión.

Durante los noventa y en la actualidad, la sociología aportó Ministros, Secretarios de Estado, Consultores Internacionales, Coordinadores de Programas y un sin número de profesionales técnicos. La sociología deja de ser la ciencia “subversiva” de los años ‘70; sale del anonimato, incluso deja de ser “simpática” la presencia de un sociólogo en los equipos profesionales. Se abre un mundo de oportunidades y de estabilidad profesional inéditos para los sociólogos de otras épocas.

### **Listado de temas pendientes en el ejercicio profesional en las Políticas Sociales para la actual coyuntura**

1. Desarrollo de un marco conceptual que pueda dar cuenta de los desbastadores efectos sociales del neoliberalismo, entre muchos otros:

- Conocer las estrategias de supervivencia de los sectores populares ante la crisis
- Analizar en profundidad qué hacer con la falta de escolaridad y de experiencia de trabajo en los jóvenes de hoy

- Indagar sobre los efectos mediatos del alcoholismo y la desnutrición infantil en nuestra sociedad
2. Investigación sobre la problemática social: desarrollo de nuevos estudios que superen la antinomia cuantitativos y cualitativos; elaboración de bancos de datos que realmente sean de utilidad práctica; diseño de instrumentos de recolección de información, procesamiento y sistematización; impulso y divulgación de las investigaciones, etc
  3. Debatir, discutir y aportar en el diseño de Políticas Sociales de Inclusión Social, con metodologías de intervención integrales que apuesten al desarrollo humano, al fortalecimiento de las organizaciones populares, a la instrumentación de políticas de mejoras de ingresos y distribución de la riqueza.
  4. Recuperar el debate sobre la problemática social. Crear nuevos espacios de discusión política y profesional; propiciar la confrontación de ideas; discutir la formación profesional, publicar revistas de divulgación, edición de material bibliográfico, abrirnos a nuevas técnicas de enseñanza-aprendizaje, de producción de conocimiento.
  5. Recuperar el compromiso ético y el ejercicio ciudadano del profesional en la búsqueda de la transformación social: vincularse con las organizaciones comunitarias, superar el efecto “moda” de algunas intervenciones, recuperar la noción de intelectual, confrontar permanentemente con la realidad y ser agente impulsor del cambio
  6. Involucrarse con otros profesionales, desarrollar experiencias interdisciplinarias, estar abiertos a otros actores del conocimiento, del saber popular, los portadores de oficio, los idóneos. Pensar que nuestra realidad cada vez más compleja requiere de respuestas inteligentes (no simples, ni reducidas).
  7. Seguramente esta discusión y otras tenemos que darla en la formación universitaria y en los posgrados, en el consejo profesional y el colegio de graduados, en los centros de investigación, en los aparatos del Estado, en los gremios, en los barrios, en los partidos políticos. Lo importante es recuperar la discusión y la creación colectiva

## **Políticas sociales e intervención profesional: acerca de algunas cuestiones**

**“técnicas” y ético-políticas. Lic. Liliana Vignau.**

[carlil@infovia.com.ar](mailto:carlil@infovia.com.ar)

Me voy a referir a experiencias vividas a lo largo de dos décadas integrando distintos equipos de salud dependientes del estado municipal y nacional. Entiendo que lo que voy a transmitir será siempre parcial, y en buena parte autobiográfico, ya que aunque se trate de experiencias compartidas con otros y otras, siempre lo que prima es la propia percepción, las propias vivencias. Lo deseable sería ir integrando otros aportes con el concurso de todos/as las colegas que en la actualidad se estén desempeñando como sociólogos/as en el área de salud.

El ingreso de un reducido grupo de sociólogas en distintos hospitales de la ciudad de Buenos Aires, para coordinar y supervisar programas comunitarios con base hospitalaria se produjo por una apuesta de la corriente más avanzada del sanitarismo argentino en los tempranos 70. Esta corriente impulsaba la necesidad de externalizar de los hospitales, acciones de promoción, protección y prevención de la salud, buscando participación de la población en el lugar donde vive, allí donde se origina el proceso de salud-enfermedad-atención. Esto se daba en los comienzos de los 70 y esta introducción del sociólogo en las instituciones sanitarias produce un fuerte impacto no exento de conflictos en especial en los inicios. Rápidamente se observó la valoración de nuestro recurso profesional en el área materno-infantil que nos incorporó a sus equipos, en especial en todo aquello que tenía que ver con investigación y capacitación en las unidades hospitalarias. Nuestras prácticas no eran ni iban a ser asistenciales, por lo tanto no hubo competencia por el lugar del médico y si bien observábamos la hegemonía que la profesión médica detentaba no se asumió ante ella un rol subordinado. Pero hubo que demostrar qué podíamos hacer y qué capacidades teníamos como sociólogas para ir ganando el espacio de la integración. Eran los comienzos del 70 72-73 y el contexto social fue facilitador.

La dictadura cortó este primer proceso de inserción y todos sabemos que pasó. El terrorismo de estado produjo un genocidio a la par que se destruían equipos en las instituciones, emigraban muchos profesionales, se perdieron interlocutores y la actividad se tornó más burocrática y rutinaria: cumplir con los objetivos del programa que nos había convocado obligando a los profesionales a replegarse dentro del hospital.

El retorno a algunas reglas de juego de la democracia en los 80 fue un contexto facilitador para la remoción de los obstáculos que la dictadura impuso al libre debate de las ideas, al desarrollo de las Ciencias sociales y a la Carrera de Sociología en particular. Durante aquellos años, y como bien se señalara en el primer congreso no solo se privó a estudiantes y graduados del estudio de los teóricos sociales demócratas y radicales, sino también de la interpretación crítica de los clásicos y todos los avances que en el campo disciplinario se dieron en Europa y Latinoamérica.

La llamada transición a la democracia, como se denominó a la primera mitad de la década del 80, suponía al estado como objeto de transformación y se abrieron para las Ciencias Sociales espacios de trabajo en áreas tradicionales: salud, cultura, justicia, desarrollo social y se crearon áreas nuevas: mujer, derechos humanos, administración pública, etc.

En el área de Salud las instituciones efectoras en las cuales estábamos ya insertos (Hospitales y centros de salud, unidades sanitarias) tenían una especificidad, una organización y cultura institucional propia, que también debía ser objeto de democratización.

Nuestra práctica se incluía desde los hospitales, fundamentalmente en los programas con extensión comunitaria, en los cuales se observaba una dificultosa articulación dentro de

instituciones que respondían en líneas generales a un sistema compacto, que reproduce saberes y prácticas, orientado valorativamente hacia si mismo, compartimentado en especialidades, con predominio de la medicina biologicista, apegado a la búsqueda de únicas causas, que atendían a personas individuales desvinculadas de su medio socio histórico. Se observaba la escisión de la teoría y la práctica, la producción del conocimiento separada de la aplicación de conocimientos.

Ahora bien, desde la teoría social se interpreta que “Toda práctica inserta en un campo comienza a explicarse según la lógica de este campo, según sus propias leyes de funcionamiento que actúan como mediadoras”. Cual es la lógica de una institución hospitalaria?: es la lógica cuantitativa y centrada en los resultados: cantidad de camas, cantidad de médicos, cantidad de enfermeras, cantidad de consultas externas, cantidad de intervenciones quirúrgicas, de urgencia, de estudios de diagnóstico. En el caso de nuestra profesión a medida que se definía el rol necesitaba de un corrimiento de ésta lógica, ya que la nuestra se orientaba al análisis de los procesos que conducían a esos resultados. De más en más se iba comprendiendo que la presencia del sociólogo se justificaba en función de un proyecto institucional que lo contuviera.

Ahora bien, incorporado el/la sociólogo/a a la institución también la teoría dice: “la sola descripción de las condiciones objetivas no logra explicar totalmente el condicionamiento social de las prácticas; es importante también rescatar al agente social, y su relativa independencia, que producen las prácticas y a su proceso de producción”. La práctica profesional se fue definiendo en distintas actividades: 1) con investigaciones en microespacios, con la aclaración de que por parciales que fueran no se podían definir sino en función de una problemática teórica; 2) capacitación de grado y posgrado, 3) Programación y evaluación, 4) coordinación de grupos 5) integración de comisiones, comités, grupos pluridisciplinarios. Los profesionales apreciaban y reconocían el aporte

del empirismo sociológico, el diseño de la investigación, el manejo de las variables psico socio culturales, la importancia de los estudios comparativos, la identificación de indicadores, la construcción de escalas de riesgo; (metodología para abordar la realidad social), aunque paulatinamente se fueron introduciendo en las fracturas del sistema, la concepción de que la realidad social es factible de ser descripta, pero es también un objeto de percepción y que por lo tanto la ciencia social podía tomar por objeto de análisis la realidad y la percepción que de esa realidad tenían los distintos actores que de ella participaban. Así se dieron una cantidad de estudios exploratorios y descriptivos de satisfacción de usuarios, de reinserción social de la población atendida, los estudios del área programática, estudios de la percepción de la población respecto de los servicios, de la utilización de los servicios, de problematización de la cultura hospitalaria, se dialogaba cada vez más respecto de la epidemiología, y en el proceso se fueron identificando interlocutores nuevos, y se aprendió a utilizar los resortes de la comunicación informal.

No parece casual que los primeros que reconocen el aporte de las ciencias sociales sean aquellos dedicados a la salud de la madre y el niño, tal vez sean éstos profesionales quienes se enfrentaban y se enfrentan aún más hoy con mayor frecuencia y dureza con las condiciones materiales de vida que determinan perfiles patológicos que no pueden explicar desde su paradigma biologicista y entonces están permeables a otras explicaciones y estrategias de intervención mas integrales y que incorpore variables de grupo y estructurales a los paradigmas tradicionales. Hoy parece casi esperable que en los ámbitos de la salud participen profesionales de las ciencias sociales pero cuando nosotros iniciamos la experiencia tuvimos que recrear en la practica cotidiana un rol todavía no del todo definido, en ámbitos distintos a los habituales y con una demanda de la población a la que no estábamos acostumbrados.

Se coincidía con los profesionales de la medicina en muchas oportunidades con la necesidad de cambios; se disentía en cuanto al cómo instrumentar los cambios. Otros disensos: los tiempos de cada profesión, y la utilización acrítica de estadísticas hospitalarias que no podían validar los procesos de atención y la relación población equipo de salud.

El Estado que favoreció esta apertura a la inclusión de sociólogos en las instituciones sanitarias de su dependencia no sumó a una cantidad importante de profesionales que se constituyera en una masa crítica susceptible de agrupamientos sectoriales. En otra situación se encontraban las trabajadoras sociales los/as psicólogos para los cuales el modelo sanitario tenía funciones bien definidas.

En conclusión el rol profesional – prácticas – habitus, durante la década de los 80, se fue definiendo con singularidades en cada institución. Las diferencias las marcaba el nivel jerárquico, la condición centralizada o efectora; normativa o ejecutora.

Los avances teóricos y metodológicos de la sociología latinoamericana que en campo de la salud se incluyó en la llamada corriente de salud colectiva, los desarrollos en sociología de la salud, la experiencia de la reforma sanitaria italiana que se difundieron tardíamente en nuestro país promediando la década de los 80 a nivel de universidades y centros de estudios en congresos, jornadas y materiales de difusión, obtuvieron una muy buena acogida por parte de nuestra disciplina y facilitaron marcos teóricos sólidos para el desarrollo de investigaciones pero todo este proceso no penetró los muros de las instituciones sanitarias.

APS – SILOS – PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA-

Las Residencias Interdisciplinarias de Educación para la Salud a fines de los 80

permitieron sintetizar buena parte de los saberes y prácticas de la década.

A comienzos de los 90 se inició el proceso de desmantelamiento del Estado del cual no escapa el sistema de salud. Los/as profesionales de las Ciencias Sociales se transfirieron a otros ámbitos del sistema portando un capital cultural en términos de conocimientos relacionado con determinadas disposiciones, ideas, valores, habilidades; sobre todo las estrategias posibles para el desarrollo de intervenciones en el sector salud; un capital social en términos de relaciones, vinculaciones y un capital simbólico de reconocimiento y prestigio de individuos y grupos. Cuáles fueron esos ámbitos: las consultoras privadas, las organizaciones no gubernamentales, las universidades públicas y privadas, y fundamentalmente, los programas del sector financiados por organismos internacionales. En esta nueva coyuntura se crea un mercado de trabajo que de más en más va perfilando un conjunto de especializaciones (reduccionismos) requeridas para las cuales las Ciencias Sociales y sus profesionales estaban preparados teórica, metodológica y técnicamente, Los temas a los que se debió dar respuesta, entre otros: planificación estratégica, la descentralización del sistema de salud, la gestión de servicios, la articulación estado-sociedad civil, la asistencia técnica a la transformación del estado, la evaluación de programas y proyectos, etc. Lo ventajoso fue el abordaje de situaciones nuevas, con nuevos actores y, en algunos casos, el reinicio efectivo de un intercambio fecundo entre espacios de producción académica y de intervenciones en salud.

Una diferencia con la situación anterior es la pérdida de la estabilidad laboral y la ampliación de contratos precarios. Este régimen contractual aún rige y se da la paradoja de cantidad de profesionales con escasa o nula ocupación mientras en el otro extremo están los profesionales que sostienen varias fuentes de trabajo.

Personalmente extraño el trabajo en equipo y los espacios de jornadas, encuentros tan propio de las instituciones sanitarias de los tempranos 70 y de los 80; ahora cada cual forma su propia empresa, o cada cual es un consultor individual con términos de referencia, actividades y criterios de éxito. Si bien se mantienen las relaciones humanas y profesionales se hace muy difícil plantearse objetivos de grupo y transferencia de conocimientos y experiencias en espacios adecuados y en algunos casos el trabajo individual genera el ocultamiento del conocimiento.

Hace 20 años aproximadamente el Colegio de Graduados en Sociología, que supo nuclear a la comunidad sociológica, durante los años de la dictadura, nos convocó a sociólogos/as que desarrollaban actividades profesionales en distintos organismos del estado, y a quienes se desempeñaban en la docencia o estaban dedicados a la investigación. No guardé apuntes de aquellas jornadas, pero recuerdo claramente que cada uno/a fue exponiendo el “cómo” fue diseñando un rol dentro de cada ámbito, en contextos sociales adversos para el desarrollo de la función de profesionales con un perfil en general atento a desentrañar conflictos, a visualizar las contradicciones, a poner el acento en los procesos, a remitirse y reenviar al contexto histórico y social, a ser curiosos y críticos. Fue una primera oportunidad, un primer espacio de presentación del ejercicio de un rol profesional del sociólogo institucional. Se discutieron estas prácticas, estaban quienes no concebían para nosotros una práctica distinta a la docencia e investigación tradicionales. Lo cierto es que estas prácticas y los saberes que seguramente ellas han producido se han ido ampliando y hoy existe una masa crítica de profesionales en condiciones de aportar no solo a la formación de nuevos profesionales, sino también a trasladar al ámbito académico el impacto social de la profesión.

Se hace necesario generar espacios de reflexión epistemológica respecto del sustento teórico de estas prácticas como de la rigurosidad de los procedimientos. Esta reflexión

crítica nos llevaría al esfuerzo de conocer, analizar supuestos, alcances y límites de nuestro saber y prácticas. Para ello deben existir espacios que permitan distanciarse de la práctica y poder establecer con pares un juicio crítico. A MI CRITERIO ESTE ESPACIO DEBE ABRIRLO LA UNIVERSIDAD.

**Graciela Biagini:** Tan sólo a modo de cierre, antes de abrir las preguntas, quisiera repasar algunos de los puntos más salientes

Por un lado, la problemática político-ideológica y hasta ética que han planteado algunos de los panelistas acerca del papel y poder que han tenido algunos sociólogos yo diría que en el “ajuste perpetuo” y la legitimación que eso implicó para la reforma del estado y el achique del gasto social. Cómo no recordar aquí a Basualdo con aquello del transformismo de los intelectuales?

Por otro lado, los ponentes más jóvenes, reflexionaron sobre la forma en que el discurso único y el enfoque tecnocrático se fue imponiendo a través de “capacitaciones” y de discursos de profesionales (asesores, consultores, etc.) con mayor experiencia pero más comprometidos con las reformas. También estuvo presente la confrontación, el despido o la neutralización de quienes resistieron y se oponían a tales políticas. Me pregunto, porque no creo que la sociología sólo sirva para gobernar mejor, dónde estaba el Consejo de Profesionales de Sociología para marcar una presencia colectiva y de defensa de la profesión?. Tal vez habría que analizar sus funciones o competencias también para revertir esta tendencia del Estado de contratos precarizados, no?

Finalmente, también la universidad ha sido interpelada por no haber brindado algunas herramientas metodológicas y de planificación más aplicadas para la inserción laboral. Tampoco hemos podido generar una dinámica de discusión e intercambio crítico con nuestros graduados.

Una última reflexión: es importante reconocer que en el papel del “tecnócrato ajustador” han participado, y no en carácter de laburantes o técnicos de nivel secundario, algunos docentes de esta facultad con importantes responsabilidades en la formulación y ejecución de programas sociales. Sin querer hacer macartismo pero no sería posible empezar a pensar en el tema de los comité de ética vinculados con nuestras prácticas profesionales?

9

---

<sup>1</sup> A partir de la ley 24.049, de 1992, se comenzó a transferir a las provincias y a la ex Municipalidad de Buenos Aires la responsabilidad de los servicios educativos de la secundaria y de la superior no universitaria. Eran 4767 establecimientos, 105.000 cargos docentes y 17.410 no docentes, además de sus presupuestos. En 1993 se dictó la ley federal de educación que modificó el esquema tradicional por un ciclo de educación inicial, otro de educación general básica de nueve años (distribuidos en el EGB1, 2 y 3) y el nivel polimodal de tres años. Así, la obligatoriedad se extendió de siete a diez años. La ley federal introdujo también la renovación de los contenidos básicos curriculares (CBC) y la instrumentación de un sistema nacional de evaluación de la calidad.

<sup>2</sup> Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?” en: *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, No. 9, 1997

<sup>3</sup> El **Plan Social Educativo** implementado por el Ministerio de Educación Nacional, fue un instrumento de política de intervención-asistencia-instrucción-hacia las escuelas en sectores desfavorecidos y para las cuales no era suficiente la descentralización, la autonomía y la creación de proyectos que surgieron como producto de la nueva Ley Federal- El PSE (Plan Social Educativo) es el primer plan focalizado aplicado en el contexto de Reforma desde el organismo central y además el primer dispositivo aplicado en la historia del sistema educativo a los sectores socialmente desfavorecidos

<sup>4</sup> Tenti Fanfani, Emilio “*La educación básica y la cuestión social contemporánea*” Artículo presentado en el Congreso sobre pedagogía. Universidad Luis Amigó, 2000.

<sup>5</sup> Bourdieu, Pierre. **La miseria del Mundo**. Fondo de Cultura Económica .1999, Buenos Aires.

<sup>6</sup> Licenciado en Sociología, egresado de la UBA en 1992 Actualmente me desempeño como Asesor del Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

<sup>7</sup> Fíjense que hoy día sigue siendo de gran preocupación el cruce de información para controlar y evitar la superposición de beneficiarios. Por supuesto, se intenta crear un Registro Unico de Beneficiarios que seguramente contará con presupuesto internacional, un equipo de profesionales altamente tecnologizados en dependencias de algún organismo oficial. Otra vez, se trata de controlar a la gente y nada se hace para controlar el clientelismo político.

<sup>8</sup> Actualmente podríamos decir que existe una “carrera” de Consultor Internacional, impulsada por los mismos bancos, empujada por cierta corporación profesional, a la que no todo el mundo puede acceder, pero que cuenta con un nutrido número de sociólogos que se la pasan viajando, asesorando, opinando, recomendando y cobrando buenos dividendos.

9