

## Problemas emergentes en Trabajo Social

Por Natalia Bentos, Luciana Gracia, Marisa Lanteri, María Pilar Osella, Patricia Reynoso, Sandra Ripoll, Carla Targhetta y José Romero

**Natalia Bentos, Luciana Gracia, Marisa Lanteri, María Pilar Osella, Patricia Reynoso, Carla Targhetta y José Romero.** Licenciadas y Licenciado en Trabajo Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

**Ripoll Sandra.** Doctora en Trabajo Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

### Introducción

El presente artículo se desprende del Proyecto de Investigación denominado “Problemas emergentes para la intervención del trabajo social” que se lleva a cabo en el marco de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

En este proyecto nos propusimos estudiar los acontecimientos que se han constituido como problemas novedosos en la intervención de las/los trabajadores sociales a partir de las transformaciones ocurridas en las políticas públicas y en la institucionalidad social, tomando como referencia la ciudad de Rosario. Desde este equipo sostenemos que el Trabajo Social como profesión se inserta en los procesos de trabajo que se organizan por una entidad empleadora, mayormente pública, intentando atender a un problema social instalado en la agenda de gobierno. Es lo que, a decir de Grassi (2003), se convierte en cuestión de Estado. Ahora bien, ambas cuestiones -que un problema se instale en la agenda pública y que se implementen dispositivos para su atención- no suceden de manera inmediata, suelen ser parte de complejos procesos políticos y sociales que hacen necesario desandar su trama.

Es la intención de este artículo realizar un mapeo de los conceptos utilizados en la investigación, que ofician de guía en la conformación de una matriz teórica construida para la lectura analítica de los acontecimientos.

### ¿Qué es un problema social? ¿Cómo emerge un problema en nuestra profesión?

Los problemas sociales ocuparon y ocupan un lugar privilegiado en los debates en torno a nuestra profesión. En diferentes momentos históricos y de acuerdo a la perspectiva teórica hegemónica, los encontramos enunciados como “desviaciones sociales”, “problema objeto de la intervención”, “manifestaciones de la cuestión social” entre otras denominaciones. Lo que nadie puede negar es que han sido materia de estudio generando una rica producción en el campo de la construcción disciplinar.

Ahora bien, para nuestra investigación utilizamos fundamentalmente los aportes de tres autores/as para dar contenido a este concepto. En primer lugar, el sociólogo Joseph Gusfield (1981), en su libro “La Cultura de los Problemas Públicos” menciona que los problemas humanos no se presentan de pronto en la consciencia de los observadores. Plantea que es necesario, para definir una situación problemática, precisar y categorizar los acontecimientos. La totalidad de las situaciones que las personas experimentan como dolorosas, no se tornan, necesariamente, asuntos ni metas de acción y gestión pública, ni tienen igual significado en diferentes épocas y pueblos. Los temas y problemas pueden tener mayor o menor visibilidad y aparecer o desaparecer del interés público.

El autor estudia el proceso a través del cual los problemas se convierten en problemas públicos. Afirma que los mismos conservan una estructura, la cual es un área de conflicto en la que un conjunto de grupos e instituciones -que a menudo incluye dependencias del gobierno- compiten y pelean por la propiedad de esos problemas o bien por desentenderse de ellos, por la aceptación de las teorías causales y por la atribución de la responsabilidad. En esa instancia, el conocimiento y la política entran en contacto. El conocimiento es una parte del proceso, aporta una manera de ver los problemas que congenia o entra en contradicción con las distintas maneras en que se establece la responsabilidad política. Esta apelación al fundamento de los hechos, puede surgir de instituciones religiosas, de la ciencia, del folclore. Cualquiera sea su origen, tendrá implicaciones para las soluciones prácticas a los problemas públicos.

Otro de los aportes que consideramos son los que propone la trabajadora social y antropóloga argentina Estela Grassi, quien sitúa los problemas sociales como expresiones propias de la cuestión social. Para la autora, “la cuestión social no se presenta como tal, sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma” (2003:3). En este punto encontramos una coincidencia con el planteo de Gusfield en tanto que la autora enuncia que la aflicción de un grupo social no es por sí un problema social. Para que sea constituida como tal, es necesaria la acción eficaz de las/os sujetos interesados en imponer un determinado estado de cosas (perjudicial desde algún punto de vista) como una situación problemática para la sociedad en su conjunto. Siguiendo sus aportes, refiere que “las condiciones de tal aflicción tienen ya una significación social tal, que cuestionan la legitimidad del sistema institucional por sí mismas. En tal caso, la disputa es por el tipo de solución y por quién tiene la responsabilidad de encararlas. La definición de un problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses, que orientan la acción en lo que atañe a la solución del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado” (Grassi, 2003:3).

Otra de las autoras que aborda el tema de la construcción de los problemas sociales es María Bonicatto. En este caso, define a los problemas como “situaciones denunciadas como negativas por un actor social. Pueden definirse como la distancia entre una situación dada y una situación deseada, por lo tanto siempre un problema es un problema para alguien” (2010:42). Para tal caso define y distingue los conceptos de problemas y malestares. Estos últimos se caracterizan por la indefinición de sus bordes, por la imprecisión de sus dimensiones, por la imposibilidad de describirlos y conocerlos. Desde su perspectiva, el malestar deja de serlo y pasa a ser un problema cuando tenemos la información suficiente para estar procesándolo situacionalmente y desde allí pensar estrategias para modificarlo o acompañar a los actores que en situación necesitan o desean revertirlo. El problema, entonces, es aquello que se constituye como diferente a lo que se espera encontrar, aquello que irrumpe en la situación sobre lo cual no se sabe cómo intervenir o que, es peor aún, cuestiona medularmente el conjunto de conocimientos teóricos y metodológicos con los que el profesional cuenta para su intervención.

Como vemos, los tres autores citados coinciden en que la mera existencia de un sufrimiento o aflicción no define por sí misma un problema social, tampoco sin ella. Los tres le otorgan un valor activo a la capacidad generalizadora, la incidencia de grupos interesados en hacerlo público y el lugar del conocimiento, tanto en el tipo de respuesta como en las responsabilidades atribuidas para resolverla.

Ahora bien, para precisar el tema en estudio, se hace necesario enlazar el concepto de problemas sociales al carácter de emergente. Para tal fin, resulta oportuno sumar los aportes del sociólogo Denis Merklen. En su libro “Bibliotecas en llamas. Cuando las clases populares cuestionan la sociología y la política” (2013), dicho autor analiza una serie de acontecimientos suscitados en los suburbios parisinos vinculados a los incendios intencionales en bibliotecas estatales que desataron diversas polémicas, generando reacciones varias de distintos sectores, ámbitos culturales, políticos, periodísticos e investigadores sociales. Si bien realiza un estudio pormenorizado sobre los acontecimientos -que no es de nuestro interés profundizar ahora- resulta pertinente traer a colación para nuestro análisis algunos elementos que propone y nos permiten ir acercándonos al concepto de problemas sociales emergentes.

El primero refiere a la perplejidad. La misma se entiende como aquel estado frente al cual sentimos desconcierto. Para Merklen es necesario superar este estado por parte de los actores que observan y construyen el problema: “Se trata de cuestionar la idea según la cual ese tipo de acontecimiento se inspira en conductas insensatas o nihilistas. Para ello el primer caso consiste en abandonar el estado perplejidad que han asumido diferentes actores...” (Merklen, 2013:25). El segundo elemento que trabaja y nos gustaría rescatar es la idea de Repetición. El autor se plantea que, en la medida que hay una repetición de los ataques y se los puede considerar endémicos, no es posible considerarlos como acontecimientos aislados o accidentales.

El autor cuela además otro elemento: que dichas revueltas (quema de bibliotecas públicas) se han instalado como diálogo con la política pública con la que se les intenta responder (Merklen, 2013). Elegimos poner de relieve dicha idea ya que cita a la política pública, poniendo en relación el acontecimiento con el Estado. Nuestra propuesta trata de leer los problemas emergentes en el Trabajo Social, en el marco de las políticas públicas.

En reiteradas escuchas a colegas suelen aparecer malestares por situaciones que se presentan como irresolubles con la política social vigente. En sintonía con la propuesta de Grassi, ubicamos allí posibles problemas sociales que podrían ser enmarcados en las aflicciones que cuestionan la legitimidad de un sistema institucional. Ahora bien, para recalificar un problema social como problema social emergente, proponemos cruzar esas aflicciones con los dos elementos que rescatamos de los análisis de Merklen: perplejidad y repetición.

Decimos entonces que debemos hablar de un acontecimiento que tenga cierto carácter disruptivo, que ubique una discontinuidad, aquella situación sobre la que no podemos responder a priori con las herramientas interventivas que disponemos. No obstante, se reconoce que dicha situación puede volverse materia solvente del trabajo social. No se trata de una situación individual que desbordó la capacidad de respuesta o puso en jaque a una institución, sino, en principio la sumatoria de situaciones que aparentan seguir una línea común. Aquellos que irrumpen una y otra vez con características más o menos similares, y a los cuales no es posible orientar las acciones en lo que concierne a una solución.

De acuerdo a esta premisa, podríamos reconocer problemas emergentes en aquellas situaciones que con cierta regularidad presentan los usuarios a las/los trabajadoras sociales y que no están instalados en la agenda pública, reconociendo de este modo una línea de investigación a recorrer.

Como ejemplo de ello podríamos situar a la recurrente usurpación de viviendas en sectores vulnerables con fines de convertirlas en espacios de comercialización de distintas sustancias ilícitas, los pedidos de resguardo de jóvenes que han recibido amenazas de muerte o el sorpresivo aumento de pedidos de elementos ortopédicos en los efectores públicos de salud, como consecuencia de los conflictos surgidos entre grupos enfrentados en el marco de la narcocriminalidad. También podemos incluir a aquellas situaciones que son fruto de las reivindicaciones y derechos que han sido reconocidos por el Estado (a través de la legislación y el discurso de las políticas públicas). Aunque encuentran dificultades para ser tratadas desde la organización del mismo, instalan, en ese acto, una línea de análisis que pone en diálogo a esas situaciones con la política pública.

De esta manera, compartimos con Grassi que “Un problema no se define aislado, sino inscripto en una red de problemas que mantiene continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por lo tanto, la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención” (2001: 4). Es así que se torna imprescindible indagar en los cambios legislativos, de la política social y de la institucionalidad social entendiendo a los mismos como materialización de dichos procesos.

### **Tensiones entre las promesas de la ley y las respuestas de la política social**

El título que antecede hace referencia a una hipótesis de trabajo que venimos debatiendo al interior de nuestro grupo de investigación: la distancia generada entre la nueva legislación y las respuestas de la política social han ocasionado toda una serie de problemas emergentes para la profesión.

En esta línea ponemos de relieve algunas interacciones vinculadas a la relación entre el reconocimiento de derechos a la ciudadanía y su efectiva garantización. La reformulación del marco legal de varios campos de intervención profesional, la promoción de derechos y nuevas institucionalidades conviven con prácticas institucionales que contradicen y resisten los postulados de la ley vigente. Agravado esto a su vez por el cambio de signo político ocurrido a fines del 2015, que conllevó un marcado cambio ideológico en la intervención del Estado en materia de lo social, generando un freno a la posibilidad de crear nuevas institucionalidades que den contenido a los principios planteados por la legislación actual. Ejemplos de ello se expresan en la falta de espacios de alojamiento alternativos al manicomio como establece la ley de salud mental vigente y/o la demanda por consumo problemático de sustancias a hospitales monovalentes que no cuentan con planes terapéuticos específicos para esta problemática.

También podemos ubicar que ciertos temas adquieren visibilidad producto de la acción colectiva de organizaciones de la sociedad civil, como el colectivo “Ni una menos”, que instalan debates, reclamos y exigen respuestas al Estado en sus diferentes niveles político- administrativos, incidiendo en la conformación de su agenda como en la posible reestructuración de los organismos públicos. En otro registro, nos parece interesante situar las formas de intervención sobre lo social. Nos interesa aquí poder recuperar las descripciones que, desde diferentes miradas, advierten un punto de inflexión en las intervenciones “sobre el otro”. Estas profundas transformaciones no estarían ligadas solo a la forma de enunciar y construir los problemas sobre los que se interviene, sino en la crisis de un modo de intervención sobre lo social. Recuperamos en este caso los aportes que a lo largo de sus obras ha realizado Robert Castel, quien ubica a principio de los años setenta un momento en el que se produce “una transformación profunda de la economía y de los modos de regulación social que se corresponde sin duda con la salida del capitalismo industrial” (2010: 177).

En la sociedad salarial, la integración se realizaba mediante la inscripción en colectivos estructurados que permitían el acceso a protecciones sociales, otorgadas y/o reguladas por el Estado Social y vinculadas al mundo del trabajo. Para el autor, lo que entra en crisis es el modelo mismo de integración, ya que las relaciones laborales se recomponen con exigencias cada vez mayores de competitividad, de adaptación al cambio y personalización de las tareas, dejando desprovisto/a los/as trabajadores/as para hacer frente a las transformaciones en curso. Con la desocupación masiva y la precarización laboral, surge, una población de “náufragos de la sociedad salarial” que no encuentran lugar estable en la nueva organización de la sociedad.

La salida del capitalismo industrial provocó una descolectivización de la sociedad. Este proceso, a su vez, no pudo ser contenido a través de las estructuras organizativas del Estado Social, debiendo adaptarse al cambio de un modelo más flexible, más pequeño, más descentralizado. “El objetivo de la intervención social sería en adelante reconstruir recorridos individuales con la participación de los usuarios” (Castel, 2010: 184), recomponiendo las intervenciones sociales bajo los registros de inserción y territorialización: la inserción se lee como un acompañamiento a estos nuevos grupos para la administración de sus problemas de la vida cotidiana. Entretanto, la territorialización comprende políticas transversales que implican la participación de los actores locales que pertenecen a diferentes administraciones y a organizaciones de la sociedad civil. De este modo, el Estado propone directivas generales y corresponde a las instancias locales hacerse cargo de ellas.

Dentro de estas nuevas estrategias de gestión de social, Castel incluye, por un lado, las transformaciones en las nociones de peligrosidad que se desplazan al uso de factores de riesgos disociados de los individuos. Por otra parte -y como consecuencia- la reorganización de las prácticas que comienzan a ser atravesadas por un conjunto de instrumentos (exámenes, test, fichas sociales) que median en el encuentro del práctico y su cliente: “De hecho, no existe una relación de inmediatez respecto a un sujeto, porque ya no hay sujeto [...] sino factores, correlaciones, estadísticas de elementos heterogéneos. Descomponen al sujeto concreto de la intervención y reconstruyen una combinatoria de todos los factores susceptibles de producir riesgos” (Castel, 1986: 231). Esta operatoria implica la disolución de la noción de sujeto y el pasaje a la intervención sobre poblaciones caracterizadas por su vínculo a factores de riesgo.

Abonando las hipótesis de Castel, Denis Merklen debate sobre lo que muchos han denominado nuevo individualismo, entendiendo que ese proceso es anterior a los años ochenta y deviene de una profunda crítica sobre la sociedad industrial, que generaba un asfixiante control y “normativización” de la vida social. El autor describe lo que ha llamado “Políticas de Individuación” o “Políticas del Individuo” que implican una reorientación de la relación Estado-Sociedad, en la que se instala una lógica de intervención basada en el binomio “escucha/repación”, propias de las formas que toman los servicios. Al disolverse la integración de las personas a la sociedad como objetivo central de las instituciones, se hace necesario centrar el trabajo sobre el individuo, para producirlo como tal. Por lo tanto, se requerirá que sea “responsable” de sí mismo y de los efectos de sus acciones. En ese sentido, la construcción supone a alguien “activo”. Responsabilidad y activación son las estrategias que se imponen en las formas del trabajo “sobre el otro”.

Estas nuevas formas de acción del Estado se orientan a que las personas se hagan responsables de su propia situación. Para ello se instalan nuevas modalidades de intervención como pueden ser las políticas de acompañamiento personalizado, seguimiento, orientación, empoderamiento dirigidas a abonar la activación del individuo, pensándolo como un actor fundamental en el proceso de su integración/reinserción.

Por otro lado, se sustituyen las viejas formas de control social que consisten ahora en “supervisar el permanente esfuerzo que el individuo [y en nuestro caso, también el de sus grupos familiares] debe realizar para mantenerse activo” (Merklen, 2013: 84). “El control no es una operación directa sobre el cuerpo tal y como Foucault

ha mostrado que pasa con la disciplina, más bien se trata de una operación sobre el movimiento de los individuos, mejor aún, sobre la posibilidad de su movimiento” (Domenech, Miquel et al., 1999:31).

Retomando el ejemplo de las políticas de acompañamiento personalizado, es posible ubicar en las exigencias del programa un circuito de control que implica a los equipos de referencia y al profesional que desempeña la función de acompañante. Se les exige periódicamente dar cuenta del trabajo realizado y logros alcanzados con el sujeto acompañado, para la continuidad de la prestación.

Siguiendo la hipótesis planteada sobre las implicancias de las nuevas legislaciones y las respuestas de la política social, consideramos que ambos elementos son ineludibles a la hora de pensar la intervención.

Los cambios ocurridos en las modalidades de intervención social trabajadas por Merklen y Castel (retomadas aquí) se complejizan, en este contexto, con el surgimiento de nuevas legislaciones de contenido progresista tales como la Ley de Salud Reproductiva (año 2003), la reforma de la Ley de jubilaciones y pensiones (año 2008), la Ley de Salud Mental (año 2010), por enumerar algunas. Las políticas sociales comienzan a tener un giro a la garantía de derechos universales; esto puede verse reflejado en la conversión de los programas de renta mínima (Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa Familias) a lo que se denominó Asignación Universal por Hijo, transformándose en un derecho legalmente exigible.

Se crean también nuevas estructuras institucionales, pero resultan de carácter experimental y escasas para dar respuestas a las exigencias de la problemáticas y las propuestas de las leyes. Un ejemplo posible de ubicar aquí son los dispositivos sustitutivos al manicomio, enunciados en la nueva legislación nacional sobre Salud Mental. Si bien en Santa Fe se crearon dispositivos con esta lógica, estos no forman parte de un plan general de gobierno sobre la problemática. Se constituyen en experiencias aisladas surgidas, muchas de ellas, de los colectivos de trabajadores que en su puesta en marcha son capitalizadas y se institucionalizan como políticas de estado. No obstante son insuficientes y suelen verse atravesadas por problemáticas de escasez presupuestaria.

Podría decirse que la ciudadanía y los derechos encuentran un escenario propicio para ser concretizados en la vida de los individuos y achicar la brecha entre la condición jurídica y las condiciones materiales de las personas, pero la visión garante se encuentra con dificultades institucionales: la falta de coordinación entre los niveles de gobierno, la dispersión de esfuerzos, la fragmentación de programas y la proliferación de estructuras burocráticas (Bonvecchi y Smulovitz, 2007) se construyen como obstáculos para su plena implementación. Los mecanismos de individuación descriptos por Merklen, la insularización de la política social, las transformaciones en el trabajo sobre los otros, tienen en esta coyuntura plena vigencia. Cabe preguntarse entonces si solo se trata de obstáculos o de condiciones de posibilidad para que puedan convivir ambos intereses en las formas que adquiere la cuestión social hoy.

Lejos de tener el dominio para dar respuestas a estos interrogantes, sí podemos apreciar que el escenario en el que se ejerce cotidianamente la profesión, hace muy dificultosa la posibilidad de colectivización de las problemáticas, debido a que las aflicciones entran en un diálogo con la política pública que se constituye en clave individual. Teniendo en cuenta la vertiginosidad en la dinámica de trabajo propia de las instituciones públicas ancladas en una óptica individual, suele obturar la mirada de la repetición, existe el riesgo de que las aflicciones presentadas de forma individual pasen inadvertidas como problemas emergentes.

## Reflexiones finales

Como equipo de investigación fue necesario construir una red conceptual que nos permitiera ligar nuestras inquietudes e interrogantes relevados de la práctica profesional con las referencias teóricas de aquellos/as autores/as que trabajan sobre estos temas.

Consideramos que la ciudad de Rosario es un escenario privilegiado para el estudio de estas variaciones, debido al importante *aggiornamento* a las nuevas legislaciones nacionales a través de adecuaciones normativas e institucionales en la provincia de Santa Fe. Por otro lado es una metrópolis en constante crecimiento, con presencia de colectivos organizados que debaten en la escena pública y además receptora de poblaciones migrantes (nacionales e internacionales), entre otras características que abonan a un conjunto de acontecimientos que convulsionan el devenir cotidiano.

En este marco nos proponemos, como desafío, crear un instrumento que nos permita relevar los problemas emergentes en la profesión, aproximarnos a las modalidades de intervención actuales para recoger y reconfigurar las situaciones problemáticas para las cuales no se encuentran modos de atención y/o resolución, percibidas como disformes pero que irrumpen en la escena de lo social.

Para la construcción del instrumento resulta fundamental poder anudar los conceptos de perplejidad y repetición como elementos conceptuales en los que se anida la idea de problemas emergentes. En este sentido, seleccionamos una serie de informantes claves que se encuentran interviniendo en instituciones estatales ancladas en campos donde se sucedieron cambios legislativos significantes. Al momento de la selección de los entrevistados nos pareció una consideración importante ubicar profesionales con una antigüedad superior a los dos años en su función, debido a que la trayectoria institucional abona a distinguir aquellos problemas que son solventes y regulares de aquellos que “aparentan ser solventes” y son novedosos.

## Bibliografía

Bonicatto, M. “La escena de lo social. El lugar donde se procesan los problemas”, Escenarios, La Plata. N°15, 2010.

Bonvecchi, A. y Smulovitz, C. “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social”, Buenos Aires: Banco Mundial, 2007.

Castel, R. “De la peligrosidad al riesgo” en ALVAREZ URÍA, Fernando y VARELA, Julia, Materiales de Sociología Crítica, Madrid: La Piqueta, 1986.

Castel, R. “El ascenso de la incertidumbre.” Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Domenech, M. y otros, “La desinstitucionalización y la crisis de las instituciones”, Educación Social, Barcelona. N°12, 1999.

Gusfield, J. “La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente.” Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2014.

Merklen, D. “Bibliotecas en Llamas. Cuando las clases populares cuestionan la sociología y la política,” 2013.

Merklen, D. “Las dinámicas contemporáneas de la individuación” en Castel Robert, Kessler Gabriel, Merklen Denis, Murard Numa. Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires. Paidós. 2013

Grassi, E. "Cuestión social, cuestión de estado: lo político de la política social." Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales- UBA, 2001.

Grassi, E. "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (1)". Buenos Aires. Espacio. 2003