

Profesiones y política social

Avance de investigación en curso

GT 33- Sociología del Desarrollo

Arturo Ballesteros Leiner¹

Itzel Violeta López Pérez²

Resumen

El trabajo se estructura a partir de tres ideas principales: 1) la relación de los profesionales con los ciudadanos en el contexto de la sociedad de bienestar, 2) la necesidad de impulsar los estudios sobre los profesionales en América Latina, para dar cuenta de su papel estratégico en el sostenimiento y articulación de las políticas sociales, y 3) a partir de un balance sucinto de la experiencia europea de los Estados de bienestar, se identifican aquellos aspectos clave que pudieran ser útiles en el rediseño y mejoramiento de políticas públicas y en particular sobre el funcionamiento de las instituciones principalmente sociales en América Latina

Palabras clave: política social, profesiones y programas sociales

Es reconocida por diversos investigadores (Bertilsson, 2003, Ballesteros, 2009), la participación clave de algunas profesiones en el complejo proceso de construir la racionalidad en el desarrollo de programas sociales en Estados, ciudades o comunidades que han diversificado e intensificado sus políticas sociales. El tema acerca de que las profesiones modernas tienen un papel crucial en la administración del Estado de Bienestar, permite entender como en el caso español, el rol específico que juegan, como ejemplo de ello, dos profesiones de reciente creación, respecto de las llamadas profesiones clásicas (abogados, médicos, arquitectos, etc.) : el Educador Social y el Graduado Social.

Resulta interesante revisar lo anterior, ya que por ejemplo en México la diversidad de programas sociales tanto federales como locales tienen un denominador común, el de estar desarticulados unos de otros y poseer en diversas coyunturas una carga política que pervierte sus fines. Adicionalmente, habrá que decir que las dificultades en la gestión de los beneficios de dichos programas es una de sus características más comunes. Incluso puede señalarse que una buena parte de los recursos destinados a los programas se gastan en el enorme cuerpo burocrático que los opera. Tan sólo en 14 entidades del país hay, por lo menos, 423 programas sociales locales, sin que existan mecanismos claros de coordinación con las estrategias federales. Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Transparencia Mexicana presentaron los primeros resultados de la *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales*, a la que se convocó a participar a todas las dependencias federales y las entidades del país con el objetivo de crear una base de datos pública que establezca los criterios mínimos de institucionalidad de la política social.

De acuerdo con la respuesta otorgada por las instituciones y los Estados que han proporcionado información para la realización de esta iniciativa, el Distrito Federal en México, es la entidad que mayor número de programas sociales tiene, 122, y un 32 por ciento de ellas están enfocadas al sector cultural; mientras que en Nayarit, de 53 programas sociales, el 21 por ciento están dirigidas al sector educativo.

Por otra parte, es importante señalar que el problema de los beneficios sociales para la ciudadanía se agrava al no estructurarse como derechos sociales y con ello su permanencia siempre está en riesgo y dependiendo de condiciones como las del carácter electoral. Esta ponencia intenta, por ello, presentar

algunas rutas por las cuales se han consolidado los Estados de Bienestar, principalmente en Europa, y sobretodo analizar como se operacionalizan profesionalmente los accesos a los programas sustentados por políticas sociales y que se expresan como derechos para la ciudadanía en la mejora de su bienestar social.

El Estado orientado básicamente por fortalecer el bienestar ciudadano, posibilita la ampliación y especificación de los derechos sociales (Therborn, 1989). La apertura de los espacios de participación y el desarrollo de las políticas públicas conducen a una diversificación de sujetos y de temas socialmente problematizados, que obligan a la especificación y reconocimiento de nuevos derechos y libertades subjetivas. Ello, si bien implica una mayor democratización de la sociedad, significa al mismo tiempo, nuevas demandas para el Estado y vuelve más compleja aún la política, pues este se ha visto obligado a atender cuestiones específicas y novedosas que se derivan de estos recientes derechos, así como las que siguen vinculadas a la dinámica clasista.

Esa superposición no tiene sólo efectos políticos sino, principalmente, funcionales. Es en ese espacio o segmento social que, como en el ejemplo de España, los profesionales denominados *Graduados Sociales* se han posicionado debidamente, atendiendo dos pilares fundamentales para el bienestar ciudadano: las relaciones laborales y la seguridad social. Por otra parte, los educadores sociales, tienen como objetivo el ayudar en la decodificación de los complejos procesos de gestión de los programas sociales y acercan en esa medida a los ciudadanos, la posibilidad de educarse en el conocimiento del derecho social y con ello tienen un claro impacto con consecuencias cohesionadoras.

Diversos expertos sobre el tema, señalan que una buena parte del debate sobre la política social se ha centrado en el papel de la ciudadanía, ya sea porque alguno de los enfoques propone “privatizar” la gestión del servicio mediante una participación más destacada de la gente en las comunidades, o porque a la demanda por el mejoramiento y ensanchamiento de la política social se le imputa el logro de un ciudadano o ciudadana capaz de discernir. En virtud de ello, es importante hacer un análisis acerca del concepto de ciudadanía y sus vinculaciones con la política social, principalmente con el desafío de lograr derechos sociales e individuales plenos.

Ciudadanía y política social

La ciudadanía es una condición política y jurídica reconocida por las sociedades consolidadas democráticamente, gracias a la cual se le otorga a la persona el carácter de un sujeto que goza de todos los derechos y obligaciones para actuar libremente, y que, por esta misma razón, se encuentra en condiciones de igualdad con respecto al resto de la sociedad. Este estatus de sujeto le confiere el acceso a las condiciones y oportunidades para el desarrollo de su capacidad de autogobierno, es decir, de sus potencialidades para asumir una posición “autoconsciente” con respecto a la organización de su vida social e individual y a la configuración de su entorno.

Lo social no se agota en la satisfacción de necesidades, aunque desde luego constituye uno de los aspectos más importantes. Presupone realidades que articulan una multicausalidad de factores de tipo económico, cultural, político, social y biológico. Es así como, por el lado social, además de las manifestaciones biológicas se encuentran estructuras de poder familiar y comunitario, concepciones y valores, que determinan el proceso de satisfacción-insatisfacción de necesidades. Por el lado puramente económico, las estructuras de propiedad y de distribución de la riqueza y los patrones de vida generados por el mercado inciden de una manera fundamental en dicho proceso.

Las políticas sociales desde esa perspectiva, deben atender las necesidades básicas de una forma inexorablemente articulada con la dimensión subjetiva. La necesidad de la atención de la salud o de la nutrición es más que un requerimiento biológico, es una disposición subjetiva que valora esta necesidad dependiendo de su experiencia vital. Así, por ejemplo, la salud sexual y reproductiva se encuentra cruzada por las relaciones de género. Satisfacer esta necesidad sin visualizar la realidad genérica

implica mantener un determinado orden en la relación hombre-mujer. Igualmente, la satisfacción de la necesidad de vivienda implica romper o reproducir un determinado concepto del espacio vital. O las necesidades enormemente complejas de los adultos mayores en el terreno material, de salud, de afecto, etc. De aquí que la inclusión en la administración y articulación de programas sociales de profesionales como los educadores y graduados sociales se vuelvan agentes clave en la gestión de esas políticas de bienestar social.

En el siguiente apartado abordamos el caso específico de la Red Ángel en el Distrito Federal y algunas profesiones como Trabajo Social y Sociología de la Educación, que tienen gran pertinencia en el proceso de transición democrática en que vivimos y en particular en la articulación de políticas sociales de amplio espectro y de fuerte impacto en la cohesión social.

La Red Ángel

Hemos comentado sobre el hecho de que un Estado que genera políticas sociales que amplían los derechos ciudadanos, requiere de profesionales (como los casos comentados del educador Social y el Graduado Social en España) que no solo hagan llegar los beneficios de los programas a los interesados, sino que permitan crear una cultura ciudadana que recodifique la percepción de “generosidad” de los gobiernos a una que se oriente por la conciencia de los derechos.

En esta parte, presentamos las características del denominado programa “Red Ángel”, instrumentado en la Ciudad de México hace pocos años. Esto con la finalidad de ubicar la importancia de articular la dispersión de programas sociales y de profesionalizar a los encargados de desarrollarlos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana (TM) invitaron a los Gobiernos Federal y de los Estados a participar en un ejercicio permanente para registrar los niveles de institucionalización de los programas sociales en México. Para ello, conformaron la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO).³

A la fecha, la IPRO ha integrado información de 2602 programas sociales de trece dependencias federales y 32 entidades federativas. De este total 90 corresponden a dependencias federales y 2512 a las entidades federativas. El DF es la entidad que mayor cantidad de programas sociales tiene con 390 (231 actuales y 159 no vigentes) y la que le sigue es Sinaloa con 240 (233 vigentes y 7 no). Entre las que menos tienen está Yucatán (11), Quintana Roo (11), Chiapas (14), Nuevo León (12) e Hidalgo (18) según el IPRO. Las dependencias federales suman sólo 90 programas sociales (76 vigentes 14 no) y de estas las que más tienen son Educación Pública, Desarrollo Social y Agricultura. Las dependencias que menor cantidad de Programas tienen son: Economía, Salud y Trabajo y Previsión Social. Por sector, en educación se tiene el mayor porcentaje de programas (23.05), le sigue Asistencia Social y Desarrollo Social con 18.10% y 18.50 % respectivamente. Los sectores que menor porcentaje tienen, son: Deporte, Alimentación, Vivienda y Trabajo.

Cada programa tiene 20 atributos de institucionalidad mínima. A nivel nacional, 78% de los programas sociales tiene reglas de operación; 44% tiene un padrón público de beneficiarios; 56% tiene evaluaciones internas o externas; 60% cuenta con medios para realizar quejas o denuncias electorales y 40% cuenta con mecanismos de contraloría social.

Lo anterior, nos permite acercarnos a la enorme diversidad de programas sociales en el país. Hemos elegido el caso del D.F. por dos razones, la primera es que cuenta con el mayor número de programas respecto de las demás entidades federativas y respecto a las dependencias federales. Y adicionalmente porque ha implementado la iniciativa de articular algunos de sus programas en una Red.

La red de protección social “Red Ángel”, que articula 15 de los 122 programas (aunque se aclara que estos 15 son los que concentran el mayor presupuesto de gasto social del DF), es definida por el Gobierno del DF como un sistema integrado, con base en la visión de una sociedad donde predomina la equidad, la perspectiva social que permite incluir a los adultos mayores, personas con discapacidad, las

niñas y niños que han perdido a su madre o padre, a los que necesitan respaldo para continuar sus estudios, las personas que necesitan un apoyo para su vivienda, los que usan el sistema de transporte público, los que requieren consultas y medicamentos gratuitos desde el nacimiento hasta su vejez⁴. Cabe aclarar que en la actual administración se ha quitado la denominación de Red Ángel evidentemente por razones de identidad política del actual gobernante.

El programa, señala la página web, se instrumenta a través de una tarjeta única para todos los miembros de la red y con ella se obtienen los beneficios permanentes (la que depende de la base jurídica en derechos) que se articulan con mecanismos de actualización y contacto constante con los miembros que permite un entorno vivo y dinámico. Ahora bien, la gran pregunta es ¿Quiénes operan la Red? ¿Son profesionales formados especialmente para ello? O bien, ¿se han habilitado con cursos breves de capacitación a grupos con perfiles diferentes?

En un primer acercamiento al problema y en entrevistas directas a algunos operadores del programa (ya que en la página web de la Red no se informa al respecto), se detecta que hay mucha diversidad de perfiles: egresados o estudiantes de preparatoria, técnicos en trabajo social, comunicadores, entre muchos otros. Es claro que la complejidad de la geografía de la ciudad dificulta enormemente la accesibilidad a los usuarios de zonas con altos grados de marginación y ello implica, entre otros, problemas de operación y seguimiento.

Por otra parte, es de reconocerse el hecho de que la Red pretende atender una de las más sensibles deficiencias de las políticas sociales, al generar programas enormemente atomizados y con poca institucionalidad. Pero también es evidente, que hace falta reconocer como relevante la participación de profesionales formados *ex profeso*, como es el caso de los Trabajadores Sociales o de los Sociólogos de la Educación, o bien de nuevas profesiones que atiendan como en el caso europeo la enorme tarea de sostener y gestionar los derechos logrados en el Estado de Bienestar. En el caso de nuestro país, los profesionales mencionados tienen formación que permite elaborar diagnósticos sociales y educativos; así también dominan metodologías para la intervención socioeducativa, entre otros aspectos que se requieren para el desarrollo de los programas sociales referidos y que en todo caso podrían ser un buen referente para las IES para actualizar sus planes de estudio.

Profesionales que permitan lograr la articulación de los programas, capacitados debidamente en su implementación y en especial en la promoción de una educación social y ciudadana que fomente el conocimiento de los derechos, que fomente también una contraloría social que vigile su debida aplicación y que demande la generación de nuevos programas que atiendan los derechos de la ciudadanía por una vida con mayor bienestar.

Es conocido el hecho de que una buena parte de las políticas sociales se diseñan para atender coyunturas políticas específicas, como es el caso de los procesos electorales y con ello muchos programas aparecen y desaparecen según los intereses de los Partidos en gobierno. Por la gravedad de esta situación, es que pensamos que es preciso reconvertir los programas en derechos sociales y que es importante asociarlos en términos operativos a profesionales *ad hoc* que atiendan todo el proceso de su implementación, así como la consolidación de una cultura ciudadana que integre una educación social que genere cohesión y en esa medida construya comunidad y fomente la participación democrática.

Referencias

1. Ballesteros, Leiner Arturo (2009) *Profesiones y Estado de Bienestar: el Educador social y el Graduado Social*. México: UPN.
2. Bertilsson, M. (2003) *Estado de Bienestar, profesiones y ciudadanos*. En Sáez C. J.;Svensson, L. y Sánchez, M. (coords..)(2003) *Sociología de las profesiones, pasado, presente y futuro*. España: Diego Marín.

3. Therborn, G. (1989) *Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones del cambio*. En Muñoz de Bustillo, R. (coord.). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.

¹ Doctor en Sociología y Profesor UPN(aballesl@hotmail.com)

² Estudiante de Sociología, UPN (violetailp@hotmail.com)

³ <http://www.programassociales.org.mx/>

⁴ <http://redangel.df.gob.mx/>