

ACERCA DE LA DEFINICIÓN DE PROBLEMA SOCIAL:

García Salord sostiene que todo campo profesional se estructura en relación con ciertos imperativos sociales (demanda social) que plantean como necesario un tipo de práctica determinada. Estos imperativos sociales se estructuran a partir de los *obstáculos que surgen en el proceso de producción y reproducción de la vida social, derivados de las contradicciones estructurales que caracterizan a cada sociedad y que se expresan como problemas sociales.*

El problema social se constituye en objeto de intervención de la práctica profesional del trabajador social, previo análisis y delimitación del aspecto o aspectos de ese problema sobre los que se habrá de intervenir. Caracterizar el problema social significa *presentar información acerca de la problemática (datos acerca del fenómeno real y concreto), explicar categorías conceptuales utilizadas y establecer relaciones entre dichos conceptos: como se construye esa problemática como objeto de conocimiento, como se entiende y conceptúa.*

Margarita Rozas sostiene que los problemas sociales son fragmentaciones de la cuestión social, términos en los cuales se instituye lo social como instancia pública de la acción social del Estado, siendo el Estado capitalista el que, en cada momento histórico, define, jerarquiza, clasifica y fragmenta la cuestión social como problemas sociales. Rozas entiende la cuestión social como originada y emergente de la relación contradictoria entre capital-trabajo, cuando las clases sociales hacen su aparición en el escenario socio-político y cuando la clase trabajadora se evidencia como actor político y social. Agrega la autora que la cuestión social se manifiesta en el despliegue de un conjunto de desigualdades cruzadas por aspectos políticos, económicos, raciales y culturales.

Maria Lucia Martinelli realizando un análisis del capitalismo, sostiene que la burguesía para garantizar su objetivo fundamental de reproducción de las relaciones sociales de producción capitalista, ha anulado la dimensión política de los problemas sociales, metamorfoseándolos en manifestaciones particulares, de dificultades personales, dándoles un tratamiento terapéutico y pulverizado. En otro párrafo de su obra, la autora cita la definición que brinda Sartre del término situación, para quien significa determinar el lugar real del objeto considerado en el proceso total. En razón de esta explicación, si concebimos al problema social como una situación, ello obliga a pensarlo en el contexto total del que emerge y forma parte.

Para José Paulo Netto, la intervención estatal sobre la cuestión social se ha realizado fragmentándola y parcializándola. Dice el autor que tomar la cuestión social como problemática configuradora de una totalidad es remitirla concretamente a la relación capital-trabajo, lo que significa colocar en jaque el orden burgués. Agrega Netto que la política social se constituye entonces en políticas sociales, derivadas de la capacidad de movilización y organización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores, a la que el Estado responde con anticipaciones estratégicas. Las secuelas de la cuestión social son recortadas como problemáticas particulares (desempleo, hambre, carencia habitacional, accidente de trabajo, falta de escuelas, incapacidad física, etc.), en la perspectiva de promover la reducción de las *disfuncionalidades*. Para Netto, la cuestión social es atacada en sus *refracciones*, en sus secuelas cuya naturaleza totalizante, si es asumida consecuentemente, impediría la intervención; se categorizan los problemas sociales, con la consecuente atomización de las demandas.

Ander-Egg define el problema social como *situación social de desequilibrio, desajuste, desorganización o falta de armonía, o situación normal que, en su proceso de crecimiento, enfrenta a una crisis que obliga a una reformulación radical. Los problemas sociales son los que constituyen las cuestiones inquietantes que se dan en el seno de una sociedad y en relación a los cuales se tiene conciencia de la necesidad de encontrarles soluciones.*

Amadasi y Pantano definen el problema social como *una discrepancia significativa entre la realidad y un*

estándar deseable, es decir entre la realidad de las cosas tal cual son y el plano de la deseabilidad, del ideal, del deber ser, y su grado de desajuste. Para estos autores, esta relación no se refiere a situaciones meramente globales, sino a dimensiones específicas, ejemplificables en cuestiones tales como la salud, la vivienda, la educación, el empleo, etc.

Liliana Pantano cita a Paul Horton y señala que hablar de problema social implica hacer referencia a la cultura del hombre, a sus relaciones con otros individuos, a su conducta personal orientada por otras conductas y a lo relativo a la conciencia colectiva. En términos comunes es aquello que suscita malestar generalizado y que aparece mas precisamente como *la condición o el proceso que ejerce una influencia desorganizadora sobre las personas o la sociedad*.

Pantano cita luego en su obra la definición de Paul B. Horton y Gerald R. Leslie, quienes dicen que *los problemas sociales constituyen una condición que afecta a un numero importante de personas, de modo considerado inconveniente y que, según se cree, debe corregirse mediante la acción social colectiva*. A continuación, la autora realiza un análisis de la definición: Los problemas sociales son...

- *una condición*. Es decir reconocen un origen social; implican situaciones creadas por el hombre, o que él puede modificar, excluyendo así lo natural o sobrenatural, y poseen cierto grado de permanencia.
- *que afecta a un número importante de personas*. Se destaca aquí la magnitud cualitativa y cuantitativa del problema. Cualitativamente: C Wrigth Mills hace una diferenciación entre las inquietudes y los problemas de una sociedad. En el primer caso se trata de un asunto privado donde se ve amenazado un valor amado por un individuo; en el segundo, un valor amado por la gente. Para Wrigth Mills, *los problemas se relacionan con materias que trascienden del ambiente local del individuo y del ámbito de su vida interior ... Un problema es un asunto publico*. A pesar de las cifras, lo que realmente interesa no es tanto cuántos son sino que se ve amenazado aquello que es relevante para una comunidad: la dignidad de que debe gozar el ser humano como tal. Esto, sencillamente, justifica encarar la situación aunque el numero de casos no sea alto.
- *de modo considerado inconveniente*. Todos los problemas no afectan de igual modo a todas las comunidades, ya que una condición, sea o no deseable, depende de los valores aceptados por la población. No obstante, para que se pueda pensar que cierta condición es un problema social, se debe reconocer como *socialmente indeseable ... debe existir en la sociedad cierto grado de conciencia de que existe una condición no deseada*.
- *que debe corregirse mediante la acción social colectiva*. Este último elemento, esencial de un problema social, según Horton y Leslie es que esa conciencia de la condición indeseada se vea acompañada por la idea de que puede y debe hacerse algo –en forma organizada, privada o institucionalmente– para resolverla ... *El sustrato indiscutido de la acción es la concientización. Solamente una conciencia clara del problema puede vislumbrar los recursos necesarios para encarar soluciones eficaces*.

Amadasi y Pantano sostienen que en Argentina, los que

no tienen acceso a un sistema integral de salud, los que cuentan con un ingreso inferior al necesario para satisfacer sus necesidades básicas, los menores en situación de riesgo por causas de origen familiar, los analfabetos, los ancianos, los que observan conductas delictivas, los discapacitados, los enfermos, los drogadictos, etc. no son casos aislados, sino situaciones que les ocurren a un sector importante de la sociedad, afectándola en su totalidad. De allí su carácter de sociales. Cuando estos autores analizan la necesidad de una acción social colectiva propuesta en la definición de problemas sociales, explican que si en una sociedad el elevado número de muertes de recién nacidos es interpretado como indeseable pero natural, o como castigo divino, o como producto del destino ineludible, allí la mortalidad infantil no constituirá un problema social. Del mismo modo, si se insiste en la inevitabilidad de las inundaciones que afectan determinadas regiones, provocando pérdida masiva de viviendas y cosechas y se considera a estos sucesos naturales en vez de reconocer sus raíces de contenido social, se estará ante una situación problemática, pero no ante un problema social y no cabrá esperar políticas en tal dirección. En cambio, cuando se toma conciencia de que la población

afectada es generalmente la proveniente de aquellos sectores más vulnerables, recién allí se está en el ámbito de los problemas sociales y la intervención del Estado frente a esta situación problemática constituye una política social.

El SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) define el problema social como *una brecha entre el ser y el deber ser de la realidad, que un actor o un conjunto de actores identifica con la intención de transformarla. Se formula a través de un enunciado que expresa la insatisfacción con respecto a su realidad social y la intención de cambiar esa realidad que no satisface.*

La noción de brecha también está presente en la definición de problema social que realiza Mario Róvere, quien lo define como *una brecha entre una realidad o un aspecto de la realidad observada y un valor o un deseo de cómo debe ser esa realidad para un determinado observador, sea este individual o colectivo.*

Escalada, Fernández Soto y Fuentes puntualizan que los problemas para ser considerados problemas sociales, exigen ser problematizados por los sujetos sociales. En tal sentido, afirman, que la condición para aceptar el concepto de problema no radica exclusivamente en la existencia de determinantes estructurales, sino también y necesariamente en la intervención de elementos subjetivos. Agregan las autoras que una vez identificado y delimitado, se necesita una definición precisa y operativa del problema, lo cual supone una clara referencia espacio-temporal y la precisión de para quién es un problema.

Artlette Pichardo Muñiz puntualiza que conceptualizar el problema es definirlo a partir de una determinada perspectiva de análisis, seleccionando las categorías conceptuales que se usarán para esclarecer el problema de interés. Para la autora, esta perspectiva de análisis dependerá de la interrelación de varios factores: la concepción del mundo, las experiencias previas, la inserción institucional y las características de la institución en que se trabaje.

Asun Carretero, docente de la Escuela de Trabajo Social

de Málaga, describe que el problema social se debe analizar desde todos sus aspectos y después proceder a su síntesis. Dice la autora que son sus rasgos:

1. Histórico: los problemas sociales han sido diferentes a lo largo de la historia humana, con características propias en cada tiempo y lugar, por depender de las condiciones espacio-temporales (cambian según el tiempo en que se producen y el espacio en que se materializan), lo que configura nuevas necesidades sociales y nuevos problemas sociales.

2. Dinámico: los problemas sociales son un fenómeno en constante evolución sobre el que influyen factores económicos, culturales, etc. que se manifiestan con caracteres propios en cada ciudad, grupo o individuo. A resolver unos problemas surgen otros motivado por: el dinamismo social, necesidades insatisfechas, desigualdades sociales, etc.

3. Social: los problemas sociales trascienden del ámbito particular al social, porque:

- Se generan por las contradicciones del sistema social.
- Se manifiestan en conductas con consecuencias sociales.
- Se proyecta en grupos numéricamente considerables de la sociedad.
- Su presencia produce preocupación social.
- Su resolución exige de distintas acciones, prestaciones, servicios sociales, etc.

4. Carácter estructural: surgen dentro de la estructura social, engendrados por éstas en su proceso de transformación.

5. Carácter complejo: los problemas sociales son una realidad compleja, esencial a su naturaleza que se presentan en estrecha relación con otros en una configuración sucesiva de causa–efecto. H. Mahler expresó metafóricamente su complejidad como una "espiral diabólica".

6. Carácter psico–social: los problemas sociales poseen aspectos objetivos (de la realidad) y subjetivos (del aspecto bio–psico–social del hombre).

En referencia al abordaje del problema social, Carretero señala que si bien éste no es exclusivo del TS, lo distintivo en él, es su particular modo de abordarlo, desde una perspectiva integral y totalizadora, ya que entiende los problemas sociales encarnados en personas concretas, producidos en la transacción hombre–medio. El Trabajo Social es la única profesión que trabaja en los problemas sociales desempeñando un rol "generalista". Frente a estos, debe:

1. Examinar la organización social donde se producen, analizando sus causas–efectos para actuar sobre ellas.
2. Identificar, describir y definir los problemas sociales existentes, clarificando los factores que los producen y sus efectos en quienes lo padecen.
3. Jerarquizar los problemas, según criterios: su magnitud, urgencia de solución, conciencia del problema, recursos existentes, etc.
4. Planificar la intervención a desarrollar. Incluye atención directa (en crisis, duelo, emergencias) y proyectos que promuevan la formación/participación de los afectados para que sean los protagonistas en solucionar sus problemas, etc.
5. Ejercer de forma permanente el rol educativo en la intervención profesional, para prevenir problemas sociales.
6. Denunciar los problemas sociales que generan desigualdades, marginación, discriminación, etc., planteando alternativas a los mismos.
7. Prevenir problemas sociales, siendo crítico con el análisis de las organizaciones sociales y actuando sobre ellas preventivamente.
8. Evaluar el resultado de la intervención profesional, introduciendo las oportunas correcciones en proyectos que no resuelvan los problemas existentes.
9. Determinar los cambios que la sociedad necesita para erradicar sus múltiples problemas, apoyando los que posibiliten el crecimiento personal y la mejor calidad de vida de individuos, grupos y ciudades.

Vinculando la temática de la definición de los problemas a las políticas públicas y la agenda de gobierno, Luis Aguilar Villanueva señala que una larga y sustentable tradición epistemológica indica que los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino construcciones, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan. No hay problemas en sí, no están objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad. Cuando el problema es de altísima prioridad (y no asunto de rutina) se vuelve cuestión y se debate acerca de los pasos a dar para resolverlo y acerca de si su definición y planteamiento sea correcto, de manera que se pueda resolver. De este modo el problema conduce a una definición operativa que da pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

Por su naturaleza construida, dice Aguilar Villanueva citando a Ackoff, los problemas de las políticas públicas *son productos del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas; no experimentamos problemas que, a la manera de los átomos y las células, son construcciones conceptuales.* Las situaciones problemáticas son hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser. Estas situaciones problemáticas o problemas vitales son distinguidos por el autor del problema cognoscitivo. Así, los problemas tienen una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa; son construcciones lógicas que articulan, ordenan los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición.

Aguilar Villanueva indica que los problemas se plantean, se estructuran, de manera que tengan una respuesta, que sean solubles; la solución forma parte de la misma definición del problema. Cuando un problema está mal estructurado se advierte una indeterminación acerca de cuáles son los componentes de la situación que se consideran han de ser modificados o removidos y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que habría que intervenir o incidir.

Finalmente agrega el autor que estructurar bien un problema es producir tal definición del hecho calificado como problema que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como causa de o efecto de. Sin la inclusión explícita o implícita de un enunciado causal (además de un concepto del problema) no se puede actuar para modificar una situación problema.

Joan Subirats, al referirse a la formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, indica que la definición del problema a resolver es en ocasiones considerado una cuestión casi irrelevante. Quienes así lo entienden, consideran erróneamente que el problema vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los hechos, tal como aparecen.

Subirats también sostiene que los problemas no están allí fuera, que no existen los problemas objetivos y que es necesario construir, estructurar la definición del problema a plantear y resolver, tarea que corresponde realizar al analista. Es éste quien, dependiendo de su subjetividad y a partir de la situación problemática planteada, construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa. Agrega el autor que los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas no tiene vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen.

Para este autor no basta con considerar que los problemas son las discrepancias entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera, lo que separa la realidad de los deseos puesto que ello no resuelve la dificultad de cómo atravesar la distancia entre las dos situaciones. Es preciso también articular una solución que permita salvar la distancia.

Concebido el problema como construcción analítica, requiere abandonar definitivamente, en opinión del autor, la concepción que liga problema a situación observable. Construir el problema implica también ser conciente de que los problemas que generan la formación de las políticas públicas son casi siempre interdependientes: se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida su segmentación. Para este autor, el considerar los problemas como oportunidades de mejora permite que una vez identificadas o definidas, poner en marcha la acción de los poderes públicos. La misma artificiosidad del problema, en el sentido de construcciones analíticas, les puede otorgar gran dinamismo ya que a medida que se va solucionando el problema planteado, cambia el problema en un proceso de continuo aprendizaje.

Finalmente, Subirats sostiene que no siempre los problemas llegan a convertirse en temas o cuestiones de relevancia pública. Ello puede obedecer a la falta de recursos económicos o humanos, la falta de legislación,

la falta de voluntad política y la falta de presión de los medios de comunicación y de los sectores implicados. Cuando el tema o cuestión se politiza, adquiere naturaleza de problema público e ingresa a la agenda de actuación de los poderes públicos. En este proceso intervienen los siguientes factores: proporción de crisis o escándalo o posibilidad futura de agravamiento de la cuestión; el tema provoca una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación; aumento de la importancia global del tema; el poder público se ve afectado; tendencias o valores de moda; número de gente afectada; intereses y nivel de organización.

GARCÍA SALORD, Susana. Especificidad y rol en Trabajo Social. Currículo, saber, formación. Ed. Hvmánitas. Buenos Aires. 1991

Guía para la elaboración del trabajo monográfico de indagación sobre campos de actuación profesional. Área de Talleres. Carrera de Trabajo Social. UBA.

ROZAS, Margarita. La intervención profesional en relación con la cuestión social. Espacio Edit. Buenos Aires. 2001.

MARTINELLI, Maria Lucia. Servicio Social: identidad y alienación. Cortez Editora. Sao Paulo. 1992

NETTO, Jose Paulo. Capitalismo monopolista y Servicio Social. Cortez Editora. Sao Paulo. 1997.

ANDER-EGG, Ezequiel. Diccionario del Trabajo Social. Ed. Hvmánitas. Buenos Aires. 1994.

AMADASI, Enrique; PANTANO, Liliana. Política social argentina. Ed. Hvmánitas. Buenos Aires. 1989.

PANTANO, Liliana. La discapacidad como problema social. Eudeba. Buenos Aires. 1993.

HORTON, Paul. Problemas sociales. Ed. El Ateneo. Buenos Aires. 1978. Citado por Liliana Pantano Op. Cit.

P.B.Horton y G.R.Leslie. The sociology of social problems. Englewood Cliffs. N. Jersey. 1974. Citado por Liliana Pantano Op. Cit.

PANTANO, Liliana. Op. Cit.

Op. Cit.

Curso semipresencial de Política y Gerencia Social. Capítulo II: Planificación de programas sociales. SIEMPRO. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

ROVERE, Mario. Planificación estratégica de recursos humanos en salud. OPS. Washington DC. 1993.

ESCALADA, Mercedes; FERNÁNDEZ SOTO, Silvia y FUENTES, Pilar. Acción, estructura y sentido en la investigación diagnóstica. En El Diagnóstico Social, de Mercedes Escalada et al. Espacio Editorial. Buenos Aires. 2001.

PICHARDO MUÑOZ, Arlette. Planificación y programación social. Ed. Lumen-Hvmánitas. Buenos Aires. 1997.

CARRETERO, Asun. El problema social como objeto del Trabajo Social. En http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/el_problema_social_como_objeto.htm

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. La hechura de las políticas. Porrúa Editores.

SUBIRATS, Joan Análisis de políticas publicas y eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Publicas. Colección Estudios. Serie Administración General.