UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Notas para la discusión sobre el fenómeno de la exclusión social, en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

Ana Laura Amen

Tutor: Sandra Leopold

2008

Mi escándalo mayor, es que exista en mi vecindad, en el marco de una proximidad dolorosa y cotidiana, un infierno en el que se mantiene a una cierta cantidad de hombres, mujeres y niños

El infierno en el cual se pudren los que nutren la máquina social, o fueron excluidos por ella. Esta maquinaria social, este modelo de sociedad ha producido en la tierra un infierno contemporáneo que contiene la miseria encarnada, la miseria que tiene nombres: vagabundos y desocupados, trabajadores provisorios, aprendices y empleados, obreros y proletarios, la miseria que hace la calle con las prostitutas, duerme bajo los puentes con los vagabundos y puebla las noches de los que no tienen trabajo. Esta es la gran miseria del mundo, la de los desclasados, los indigentes, los héroes de todos los días que atraviesan las pruebas del frío, el hambre, la noche, el abandono y el aislamiento.

(Michel Onfray, 1997:57,58)

SUMARIO

Introducción.....pág. 4

Capítulo I: Una aproximación conceptual a la exclusión social.

1.1) Acepciones del concepto de exclusión social.....pág. 7

1.2) Origen del concepto.....pág. 7

1.3) ¿A qué nos referimos cuando hablamos de exclusión social? Las distintas dimensiones de la exclusión.....pág. 8

- Dimensión económica.....pág. 8
- Dimensión social.....pág. 10
- Dimensión simbólica.....pág. 11
- Dimensión política.....pág. 13

1.4) Pertinencia del concepto de exclusión social.....pág. 15

1.5) Problemática de la exclusión.....pág. 19

Capítulo II: Exclusión social y pobreza, el caso uruguayo

2.1) Datos estadísticos a tener en cuenta.....pág. 23

2.2) Señales y tendencias de vulnerabilidad social.....pág. 26

- Desempleo y precarización laboral.....pág. 26
- Infantilización de la pobreza.....pág. 27
- Fragmentación, segregación territorial y marginalidad.....pág. 28

2.3) ¿Qué se hace actualmente para abordar el problema de la pobreza y la exclusión social en nuestro país? Presentación P.A.N.E.S.....pág. 32

Capítulo III: Apuntes y aportes para una discusión necesaria sobre el Programa "Trabajo por Uruguay".....pág. 37

3.1) ¿Qué hace TXU para abordar cada dimensión de la exclusión social?.....pág. 38

- Cómo aborda TXU la dimensión económica de la exclusión social.....pág. 38
- Cómo aborda TXU la dimensión social de la exclusión.....pág. 45
- Cómo aborda TXU la dimensión simbólica de la exclusión social.....pág. 50
- Cómo aborda TXU la dimensión política de la exclusión social.....pág. 52

Capítulo IV: Consideraciones finales.....pág. 57

Bibliografía consultada.....pág. 65

Anexo: Material de referencia.....pág. 68

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte del eje temático de la exclusión social, e intenta desarrollar una línea de análisis sobre el tipo de medidas adoptadas en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social para abordar dicho fenómeno, centrando la reflexión en uno de los programas contenido en dicho plan.

Es así que en este trabajo intentaremos desarrollar un análisis crítico sobre el programa concreto Trabajo por Uruguay, entendiendo que dicho programa constituye uno de los componentes centrales del Plan en cuestión y nos permite desarrollar una reflexión en términos de logros, límites, interrogantes y desafíos.

El tema central de este trabajo es entonces el fenómeno de la exclusión como problema social y el análisis de una de las formas, recientemente adoptada en nuestro país, de abordar dicho fenómeno.

Es preciso mencionar que se pretende a través de este trabajo, realizar nuevos aportes intentando enriquecer las reflexiones y discusiones existentes sobre este tema.

Por lo cual este documento intentará no remitirse al estudio de los aspectos superficiales o más salientes de la exclusión social y la forma de abordar dicho fenómeno desde esta política concreta, sino más bien desarrollar un riguroso análisis sobre el tema en cuestión poniendo en juego fundamentos no sólo teóricos sino también éticos y políticos, en el sentido global de estos términos.

Quiero señalar que la decisión de elegir este tema para elaborar la tesis de grado esta vinculada a diversos factores que considero pertinente dejar en claro desde un principio; Por un lado considero que retomar y problematizar un fenómeno que está presente a lo largo de la carrera de la Licenciatura de Trabajo Social, como lo es el fenómeno de la exclusión social y la pobreza, constituye un trabajo teórico interesante y oportuno para intentar desarrollar un marco teórico sólido de referencia que permita generar nuevas reflexiones entorno a este antiguo tema. Ya que si estamos ante una profesión que trabaja centralmente con el fenómeno de la exclusión social y la pobreza, debemos estar atentos a las nuevas manifestaciones de estos fenómenos, así como a los nuevos desafíos que esto presenta para la intervención del Trabajo Social.

Por otro lado considero de especial importancia poder desarrollar una reflexión desde el Trabajo Social como disciplina a cerca de una política social concreta que aborda un fenómeno con el cual siempre estaremos en contacto desde nuestra profesión, pues nos da la posibilidad de pensar críticamente sobre lo que se hace y sugerir posibles líneas de acción, promoviendo el enfoque que sostiene que desde el Trabajo Social se puede hacer más que ejecutar políticas sociales.

De modo que este trabajo pretende rescatar como parte de nuestro quehacer profesional el estudio, análisis y reflexión sobre los fenómenos con los que trabajamos, pues el modo de comprender dichos fenómenos tendrá fuertes implicancias en la forma de intervenir frente a los mismos. Por lo cual desde

este trabajo se intentará contribuir en la generación de herramientas teóricas para analizar la sociedad en la cual estamos insertos y los problemas que en esta se presentan, para luego poder intervenir desde nuestra profesión de modo serio, responsable y crítico.

Por último debo señalar como otro de los factores que me llevó a seleccionar este tema, la falta de participación que tuvo el Trabajo Social como colectivo profesional en relación a este Plan. Por lo que no se tuvo en cuenta los diversos enfoques desarrollados desde nuestra profesión respecto al fenómeno de la exclusión social, así como no pareció existir la posibilidad formal o institucional de consultar al Trabajo Social respecto al diseño de este plan, ni respecto a posibles estrategias de intervención para implementarlo. Esto despertó a nivel personal, una inquietud por analizar desde la disciplina en la cual me estoy formando, lo que sucede actualmente con el problema de la exclusión y su abordaje desde esta política social en particular y desde el programa específico de empleo transitorio Trabajo por Uruguay.

Ahora bien, para desarrollar el tema planteado partimos de una estrategia metodológica que consistió en realizar una revisión bibliográfica y un análisis de la misma basada en diversos autores. En este sentido es preciso mencionar que la exploración a la temática en cuestión presentó algunos inconvenientes, ya que estamos ante un tema muy reciente sobre el cual existe escaso material bibliográfico, por lo que se volvió casi imposible poder acceder a material extraoficial que analice dicha temática.

Es por esto mismo que debemos destacar que estamos ante un estudio de carácter exploratorio. Y si bien esto nos trajo en más de una ocasión algunas dificultades, constituyó al mismo tiempo un fuerte desafío.

También se utilizó como parte de la estrategia metodológica la búsqueda de información sobre la temática en cuestión en diversos ámbitos, ya sea asistiendo a conferencias de prensa y seminarios a cargo de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, así como realizando una recolección de datos sobre las apariciones de esta temática en diversos medios de comunicación tales como informes especiales en la prensa escrita, notas en diarios, programas radiales y programas televisivos.

Otra de las herramientas metodológicas utilizada para la recolección de datos fue la técnica de la entrevista, la observación y el registro. Respecto a este punto cabe señalar que se consideró suficiente realizar una entrevista en profundidad a uno de los profesionales que forma parte de las autoridades del MIDES, pues creemos que por su cargo y su profesión serían relevantes sus aportes a los efectos de esta investigación.

Utilizamos entonces la entrevista como técnica para obtener información de carácter pragmático, tomando al individuo entrevistado como fuente de información general apuntando al proceso comunicativo que trasciende el nivel descriptivo y denotativo, pues es también visto como posibilidad de acceso al mundo de las representaciones de con quien hablamos. Mientras la observación es

entendida también como una técnica que nos otorga datos para la aproximación a la realidad, así como también el registro no sólo de la situación de entrevista, sino también de los diversos ámbitos de los que participé en calidad de oyente.

En lo que respecta al formato de este trabajo, hay que señalar que el mismo se estructura a partir de cuatro grandes capítulos:

En el primer capítulo, teniendo en cuenta que para poder desarrollar el tema planteado debemos comenzar por trabajar con algunas nociones teóricas que nos permitirán ir acercándonos al análisis y discusión de un modo más claro y ordenado, comenzamos por desarrollar el marco teórico de referencia basado en la conceptualización del fenómeno de la exclusión social, incluyendo el origen de este concepto, las diversas dimensiones constitutivas de este fenómeno, así como la pertinencia de la utilización del concepto de exclusión y la deconstrucción del mismo para comprender sus implicancias.

Luego, en el segundo capítulo se intenta realizar la traducción de este marco de referencia para analizar específicamente el caso uruguayo, incorporando algunos datos estadísticos actuales y analizando los diversos signos de vulnerabilidad social tales como la precarización laboral y el desempleo, la infantilización de la pobreza y la fragmentación, segregación territorial y marginalidad. Así como la presentación de las medidas adoptadas en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social para abordar este fenómeno.

Para luego sí pasar al tercer capítulo, donde se expone la elaboración del análisis y discusión sobre el modo por el cual el programa concreto de Trabajo por Uruguay aborda cada dimensión constitutiva de la exclusión social. Análisis a partir del cual, en el cuarto y último capítulo del trabajo, se exponen las consideraciones finales de destacada relevancia.

Además se incorporan en los anexos características generales e información oficial sobre el Plan de Emergencia y el programa Trabajo por Uruguay.

Se incluyen también algunos artículos de publicaciones periódicas que dan cuenta del análisis sobre el funcionamiento del Plan de Emergencia que realizan parte de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, así como el análisis del funcionamiento del programa concreto Trabajo por Uruguay, presentando también la entrevista realizada al Asistente social Christian Mirza, Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES.

A esto se agrega el análisis de los datos cuantitativos en materia de pobreza e indigencia realizado por economistas entendidos en dicha temática.

CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA EXCLUSIÓN SOCIAL

1.1) Acepciones del concepto de exclusión social

Para acercarnos al concepto de exclusión social es preciso mencionar que estamos frente a un concepto relativamente nuevo que está cada vez más presente en las ciencias sociales.
Desde hace algunos años el concepto de exclusión irrumpió el escenario público y pasó a formar parte de las discusiones de cientistas sociales, políticos, periodistas e intelectuales.
Este concepto engloba una gran cantidad y diversidad de situaciones que en términos generales podríamos dividir en dos grandes acepciones. En la primera, el concepto de exclusión social se aproxima al de discriminación y se refiere a diversos segmentos sociales caracterizados por una posición de desventaja basada en lo que los hace diferentes del común denominador de la sociedad, ya sea por su pertenencia étnica (negros, indígenas, judíos) o por su orientación sexual (homosexuales) u otro tipo de diferencia.
Serían entonces grupos sociales excluidos que participan de la vida social en general, pero son rechazados ya que no se toleran ni se aceptan sus diferencias.
Entonces si bien no están formalmente excluidos de derechos, son en muchas ocasiones apartados y discriminados.
En el segundo caso, los procesos de exclusión se vinculan a procesos de pobreza y a la desvinculación o no integración al mundo del trabajo, llevando a que estén excluidos de cierto género de consumo y del acceso a una multitud de bienes y servicios (Baraibar, 1999:83,84)

1.2) Origen del concepto

El concepto de exclusión social surge entre fines de los años 70' y principios de los 80' en Francia, en el momento que tanto Francia como el resto de Europa estaban entrando en crisis y se derrumbaba el período denominado "los treinta años gloriosos"
Este período glorioso que presentaba bajas tasas de desocupación, empleos estables, buenos salarios y protección brindada por los diversos Estados de Bienestar estaba en proceso de resquebrajamiento.
Debemos tener presente entonces, que el contexto de referencia de la introducción de la noción de exclusión social está formado por la crisis de los pilares más importantes del modelo de desarrollo económico y social de la mayoría de los países europeos; por un lado la crisis de los modelos tradicionales de los Estados de Bienestar que llevaron a que una creciente proporción de ciudadanos comience a quedar fuera del acceso a servicios públicos y a diferentes instituciones sociales; y por otro lado los problemas referidos al acceso a un empelo estable pese al crecimiento económico. Esto último

del crecimiento económico sin empleo se debe en gran medida a la reestructuración económica y productiva y a la velocidad del avance tecnológico en el trabajo (Baraibar, 1999:12)
Ahora bien, debemos tener claro que la noción de exclusión no puede aplicarse de igual modo para la realidad europea y para la realidad latinoamericana, pues sabido es, que se trataba y se trata de contextos muy distintos donde los niveles europeos de desarrollo, de bienestar y de protección social superan ampliamente a los niveles latinoamericanos. Los excluidos en el contexto europeo eran quienes habían quedado al costado del camino del progreso general, eran los inadaptados, los que quedaban fuera y no estaban en condiciones de entrar (Nun, 2000:30)

1.3) ¿A qué nos referimos cuando hablamos de exclusión social?

Las distintas dimensiones de la exclusión

Para comenzar con este punto diremos que el concepto de exclusión designa no sólo aspectos materiales y económicos, sino también aspectos simbólicos. Implica no sólo la creciente inestabilidad dada por el desempleo sino también la inestabilidad de los vínculos sociales. La exclusión pasó a expresar no sólo privaciones materiales unidas a problemas de sobre vivencia, sino que también comenzó a indicar la incapacidad de la sociedad para incorporar a un número cada vez mayor de individuos y grupos sociales.
Este concepto comenzó a dar cuenta de quiebres al interior del tejido social y dentro de los valores comunitarios. Pasó a ser un síntoma de desintegración y una amenaza contra la cohesión social (Baraibar, 1999:32)

La exclusión social es entonces un fenómeno multidimensional y siguiendo con el análisis realizado por Ximena Baraibar podríamos agrupar las formulaciones de diferentes autores en las siguientes dimensiones:
Dimensión económica, social, simbólica y política.

a) Dimensión económica

Los distintos autores que analizan el tema de la exclusión social están de acuerdo en asociarla a los cambios en el mundo del trabajo. Está en crisis el viejo orden social del mercado de trabajo y las protecciones sociales construidas sobre el, predominando entonces la

informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y consecuentemente la pobreza (Grassi, Hintze y Neufeld. 1994)

Lo que se pone en cuestión son los cimientos de la sociedad salarial.

A estos procesos se agrega el hecho de que la revolución científico-tecnológica trae consigo reformulaciones profundas, no sólo en las relaciones de trabajo, sino también en la naturaleza misma del mundo del trabajo. Cada vez se necesitan menos personas para asegurar la reproducción ampliada de la sociedad, esto lleva a que cada vez una mayor proporción de personas sea dispensable para el proceso productivo, los individuos se tornan entonces desnecesarios económicamente y por lo tanto prescindibles para el mundo del trabajo.

Estos sujetos que quedan por fuera del proceso productivo son los que Robert Castel (2004:61) llama *supernumerarios* (personas que no tienen espacio por motivos que escapan a su responsabilidad) y tienen un estatuto totalmente distinto que el que tenían los explotados, pues estos si bien se encontraban totalmente desfavorecidos eran indispensables para el conjunto de los intercambios sociales. Pero los supernumerarios no son ni siquiera explotados pues no tienen pericias convertibles en valores sociales, están excluidos de los circuitos del intercambio productivo. Es por esto mismo que presentan una menor capacidad de ejercer presión en el conjunto de la sociedad, no ejercen peso en ningún sector importante de la vida social.

Y aquí podríamos tomar los términos utilizados por Ralf Dahrendorf (en Nun, 2000:31) y decir que a los excluidos *"no se los necesita, el resto puede vivir sin ellos y les gustaría hacerlo"*

A partir de los procesos anteriormente mencionados podríamos decir que el derecho al trabajo se ve seriamente afectado y parece ser cada vez mas difícil acceder a un empleo estable que sirva de base para la proyección de un futuro manejable.

Teniendo en cuenta que existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y los sistemas de protección, podemos decir que el hecho de no acceder a un empelo estable no permite acceder a una posición socialmente útil ni a un reconocimiento público. Como señala Castel (1997:375,459) obtener un empleo es más que obtener un trabajo ya que implica la socialización de los individuos y determina su participación en la sociedad. Por lo que la falta de empleo es mucho más que el desempleo ya que implica la exclusión de los individuos de la sociedad. Continuando con los aportes de Castel, cabe mencionar que en sus obras utiliza el término de *desafiliación* en lugar de exclusión, ya que considera que la exclusión es algo inmóvil que designa un estado de privación pero no permite captar los procesos que la generan. Al hablar de desafiliación podemos trazar procesos y recorridos. Castel habla entonces de desafiliados, disociados, invalidados o descalificados.

Teniendo en cuenta esta noción de procesos y recorridos, distingue metafóricamente zonas de la vida social, zonas ocupables en la estructura social de acuerdo al grado de cohesión que estas aseguren.

Distingue así: la *zona de integración* implica contar con un trabajo permanente y con soportes relacionales firmes.

La *zona de vulnerabilidad*, es una zona de turbulencias que implica precariedad del trabajo y fragilidad relacional. *La zona de desafiliación*, conjuga ausencia de trabajo y aislamiento social por lo que hay ausencia de soportes relacionales y de protección social. Y por último *la zona de asistencia*, que desarrolla una dependencia asegurada e integrada pero diferente a la que se da en la zona de integración (Castel, 2004:58) Esta noción de zonas nos da la pauta de que pueden darse procesos de desintegración donde el individuo se vuelve cada vez más vulnerable a caer en una "zona de riesgo" y puede darse un pasaje de una zona a otra, no son situaciones inamovibles. Además, cabe mencionar que esta situación de vulnerabilidad que da lugar a un proceso de desintegración no afecta solamente a los menos calificados o preparados para entrar en el mercado laboral sino que actualmente asistimos, en palabras de Castel, a un proceso de "desestabilización de los estables" y no sólo a la constitución de una "periferia precaria" (Castel, 1997:22,23)

En síntesis, todo lo anterior nos lleva a afirmar que la exclusión tiene una estrecha relación con la integración o no integración al trabajo ya que es el medio a través del cual los sujetos acceden a un ingreso para lograr reproducir su existencia.

Son las transformaciones en el mundo del trabajo las que determinan experiencias de incertidumbre y precariedad, limitando de este modo el derecho al trabajo.

Esta situación, como dijimos, se extiende al conjunto de la sociedad pasando a ser la incertidumbre e inestabilidad las características típicas de esta época.

Todos padecemos los efectos de la crisis del mundo del trabajo y como bien dice Michel Onfray (1997:72) otra clase de reparto disminuiría el padecimiento colectivo por la dependencia del trabajo para obtener ingresos, tanto para los que sufren por exceso de trabajo, como para los que sufren por no tenerlo.

b) Dimensión social

Dentro de esta dimensión se incluyen tres aspectos: los cambios en la esfera relacional, los cambios en el acceso a los beneficios sociales (protección social que permite el acceso a bienes y servicios) y los procesos de segregación espacial.

Estos cambios son consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo (lo cual ya fue desarrollado) ya que a partir de la inestabilidad del trabajo se desagrega uno de los fundamentos de la integración social. Se destruye la vía principal de inserción social y socialización.

La pérdida de trabajo afecta al funcionamiento de una persona dentro de su mundo familiar y social y le imposibilita pensar en un futuro.

Este contexto prolongado de privación económica y social hace que las familias con miembros desocupados vean cada vez más restringida la posibilidad de apoyarse en la solidaridad familiar, barrial y comunitaria.

Se produce entonces un debilitamiento de las redes de contención social (Baraibar, 1999:92)

El segundo aspecto es el vinculado a las prestaciones sociales.

En tanto la protección social estaba fuertemente ligada al trabajo, se deduce que su desestabilización socava las raíces de estas protecciones.

Al entrar en crisis el Estado de Bienestar Social fue cambiando el rol cumplido por el Estado y el mismo se fue adaptando a los requerimientos y exigencias de una economía globalizada, fue perdiendo funciones de promoción y de integración que antes formaba parte de su desempeño (De Martino, 2001:105)

Se pasó entonces de la responsabilidad pública a la privada y de la universalidad de las prestaciones a la aplicación residual de políticas públicas.

Es así que la obligación del Estado de garantizar los derechos sociales fue desapareciendo, dando lugar a las nuevas estrategias del gobierno para instrumentar políticas focalizadas. Políticas que reducen las inversiones del Estado y restringen su impacto a un beneficiario específico y bien delimitado, reconociendo los grupos vulnerables, los más débiles, dejando de lado el uso universal de las políticas sociales. (Pastorini, 1995:136)

El tercer aspecto es el vinculado a los procesos de segregación espacial.

Podríamos decir que estamos frente a un proceso de quiebre del tejido comunitario donde las personas se van relegando cada vez más en su individualidad y se reduce la interacción de personas de diferente origen social. De esta forma se pierde la convivencia urbana y los valores que encerraba para los procesos de socialización e integración social.

Se modifica el diseño de las ciudades perdiendo la interacción entre los diversos sectores sociales, transitando el camino hacia una sociedad dual en la cual los ricos se auto-segregan en los clubes privados y los pobres se agrupan territorialmente en asentamientos y barrios marginales.

Una sociedad cada vez más amenazada por el aislamiento de dos demonios; el country y la isla; por un lado; la villa y el asentamiento, por otro. En suma, fractura y fragmentación (Villarcal, 1996:42)

c) Dimensión simbólica

Aquí entran en juego los elementos simbólicos, los procesos de representación social y los valores imperantes de la sociedad actual que establecen los límites a la normalidad de los individuos.

Los excluidos no son solamente rechazados materialmente, no sólo quedan afuera de las riquezas materiales del mercado y sus intercambios, sino también de las riquezas espirituales.

Sus valores tienen falta de reconocimiento y están ausentes del universo simbólico.

En este sentido la exclusión social es también la representación social de determinados individuos o grupos como "diferentes" siendo por este motivo apartados, rechazados y no aceptados.

La exclusión es el signo de no correspondencia a los parámetros de normalidad en varias esferas: en la esfera escolar, en la vida familiar, en el mercado laboral, en el área física y de la salud (Baraibar, 1999:46,47)

Es lo que tienen en común la exclusión escolar, étnica, cultural, sexual, etc.

Es el riesgo que corren los individuos o los grupos excluidos de la escuela, del mercado de trabajo, del acceso a la vivienda, entre otras esferas (Karsz, 2004:146, 147)

El fracaso en el acceso al modelo de las representaciones dominantes, si bien no conduce en forma directa a la exclusión social, contiene vectores de exclusión ya que multiplica la posibilidad de fracaso de otras esferas. Mientras que la acumulación de fracasos o de deficiencias se torna una causa cierta de exclusión social.

Por otra parte, debemos tener presente que si bien la exclusión social tiene un fundamento económico evidente, tiene también un segundo elemento muy importante que es la representación social que se hace sobre el excluido (Baraibar, 1999:99)

De esta forma se producen fuertes discriminaciones basadas en aspectos culturales y se descalifica a determinados grupos de personas percibidos y tratados como inferiores.

En este mismo sentido pueden citarse las variadas ocasiones en las que las situaciones de pobreza y los pobres son representados como violentos y amenazadores de la seguridad personal, conjugando el estatuto de pobre y delincuente en una sola imagen, pasando a ser no sólo objeto de discriminación social sino a ser percibidos como sujetos amenazantes y por esto mismo pasibles de ser eliminados (idem)

La exclusión engloba a todos los procesos de rechazo o no aceptación de diferencias, sean estas de ideas, valores o modos de vida.

Los excluidos son entonces grupos de personas que están por fuera de la sociedad de la que al mismo tiempo forman necesariamente parte, pues para ser excluido se debe de estar adentro. Si no se está adentro, no se puede estar excluido pues se está en otra parte.

Estas personas están en la sociedad pero no le pertenecen por estar fuera de ciertos circuitos y de ciertas prácticas y del conjunto de valores comunes de la sociedad (Karsz, 2004:160)

Son segmentos sociales representados por el resto de la sociedad como diferentes, defectuosos, que presentan inadecuación, imperfección y desequilibrio.

d) Dimensión política

Esta dimensión está referida a los siguientes aspectos: al ejercicio de los derechos ciudadanos, a las formas de organización colectiva y a la democracia que surge como consecuencia de estos procesos.
Ya hemos visto que el trabajo representa no solo el empleo y el contar con un salario, sino más bien la participación en la producción de la sociedad, el hecho de tener una utilidad social y un lugar en la estructura social. El trabajo permanece de este modo como el principal fundamento de la ciudadanía.
Como señala Castel (1997:416,417) la dignidad social de un individuo no se funda sobre la inutilidad social. La inutilidad social, esta calificación negativa, descalifica también en el plano cívico o político.
La exclusión social tiene entonces implicancias políticas. Lo que se pone en juego con los procesos de exclusión es la noción misma de ciudadanía. Pues no se puede participar en la política si la vida cotidiana queda al margen del acontecer global de la sociedad y el Estado.
En condiciones de exclusión laboral y social, la participación en las decisiones estatales o la influencia sobre la esfera pública desaparece para los sectores excluidos (Baraibar, 1999:102)
La persona que vive marginalmente en relación a las oportunidades económicas tiene una gran limitación para tornarse ciudadana.
Si se está excluido y privado del acceso a bienes y servicios, del intercambio productivo y de los soportes relacionales se estará también excluido de poder participar en las decisiones, se estará excluido de los derechos ciudadanos.
Esta exclusión política no resulta únicamente de la falta de derechos formales, sino más bien de la falta de garantías para ejercerlos. Estamos frente a una sociedad que considera a sus miembros como iguales: "somos todos iguales ante la ley" pero esta igualdad jurídica no trae consigo una igualdad de oportunidades, lo que termina por invalidar este principio de igualdad ante la ley.
El problema parece estar centrado en la falta de mecanismos que posibiliten hacer valer los derechos de todos los sectores sociales independientemente de su condición socio-económica.
Si bien se ha avanzado mucho a lo largo de la historia en términos de conquista de derechos, sigue existiendo una amplia brecha entre la norma formal y su aplicación real, entre lo deseable y lo coyunturalmente factible. No siempre los derechos legalmente establecidos, por tanto exigibles, cuentan con mecanismos reales para hacerlos efectivos.
Nos estamos refiriendo aquí a la ciudadanía como el derecho de poder ejercer derechos. No debemos reducir la noción de ciudadanía a su connotación jurídica sino entenderla en un sentido más amplio, como actividad deseable y posible, como un horizonte, como un lugar hacia el cual deberíamos caminar (Aquín, 2002:78-89)
La categoría de ciudadanía de este modo es potencialmente una categoría de inclusión social, política y cultural, capaz de estructurar la igualdad de los sujetos independientemente de que su suerte en el

mercado les haya sido adversa, o aunque no compartan las normas y valores culturales socialmente legitimados (Aquín, 2002:84)

Continuando con esta línea de análisis pensando ahora en las formas de organización colectiva, diremos que se hace muy difícil que los grupos excluidos representen una fuerza de presión o un potencial de lucha, se torna difícil lograr una eficaz organización colectiva.

Para que esto suceda se hace necesario no sólo lograr nuclearse en torno a una condición común sino también contar con un proyecto alternativo, además de ejercer un peso real en el curso de las cosas, ser indispensable, ser útil y necesario para que continúe funcionando el sistema productivo.

A esto se debe agregar el problema de la heterogeneidad y fragmentación de los excluidos.

No podemos hablar de los excluidos como un sector uniforme, pues si bien tienen en común ciertos atributos, están a la vez atravesados de profundas diferencias y conflictos, lo cual produce una restricción de la solidaridad. Se está muy lejos de la imagen de un pueblo cuyos reclamos puedan integrarse y conjugase armoniosamente.

Es casi imposible hablar de los excluidos como si sus intereses fueran unos y unívocos (Aquín, 2002:82,83)

Teniendo presente lo hasta aquí desarrollado y agregando los condicionamientos a la participación de los sectores excluidos, podemos llegar a comprender a la exclusión social como una exclusión no sólo económica y social, sino también como una exclusión política.

Si la exclusión social pone en cuestión la idea de ciudadanía, pone en cuestión también la idea de democracia.

Respecto a esto último diremos que si se puede elegir a quien decidirá a través de una votación electoral, pero no se puede decidir posteriormente, ni se puede elegir tener la posibilidad de trabajar, de educarse, de tener una vivienda, de prevenir la salud, entre otras cosas, no es real la capacidad de decidir: *"no todos los que votan deciden"*(Baraibar, 1999:107)

Esto genera un proceso de ilegitimación política, dejando cada vez una menor proporción de personas incluidas al sistema social. Cada vez son más los que van perdiendo la capacidad para intervenir o incidir en la determinación de las condiciones de trabajo y de vida en múltiples áreas de la vida social.

"Quien no tiene casa, ni comida, ni trabajo, no puede ejercer los derechos que, en principio, la democracia concede a todos por igual" (Baraibar, 1999:110)

El concepto de exclusión tiene un fundamento teórico pero, sobretodo, ético y político: pone en tela de juicio el tipo de sociedad en la cual vivimos, pone en cuestión la idea de que las cosas son así y no pueden ser de otro modo.

A modo de síntesis:

Teniendo en cuenta lo hasta aquí desarrollado podemos decir que al hablar de exclusión social estamos frente a un concepto multidimensional e integral. La exclusión tiene como eje central los procesos y mecanismos que generan la dificultad o imposibilidad de acceso a bienes y servicios, derechos y oportunidades para las personas. Da cuenta de inscripciones desfavorables dentro de la sociedad y nos permite ver la incapacidad de la sociedad para integrar a todos sus miembros, no sólo en el sistema económico sino también en las instituciones, en los beneficios públicos y en las redes de interacción social. La exclusión social refiere a procesos, no es una situación absoluta sino esencialmente gradual, y la interrelación entre dimensiones es lo que determina el grado con que afectará a la población (Baraibar, 1999:92)

Esto nos lleva a afirmar que la exclusión no se agota en la pobreza.
Veremos ahora cuales son los aspectos que hacen que el concepto de exclusión social sea más rendidor desde el punto de vista analítico, así como más conveniente y apropiado en relación al concepto de pobreza.

1.4) Pertinencia del concepto de exclusión social

En principio los conceptos de pobreza y exclusión social parecen referirse a realidades similares, por lo cual se hace difícil, a simple vista, concebirlos como dos fenómenos separados. Esto ocurre principalmente debido a que estamos insertos en un contexto en el cual se hace difícil imaginar a la exclusión separada de la pobreza, pero esto no quiere decir que estos fenómenos no puedan presentarse de modo separado ni que no podamos separar la conceptualización de ambos fenómenos. Señalaremos entonces a continuación, cuales son los nuevos elementos y factores que introduce el concepto de exclusión y que aspectos comparte con el concepto de pobreza.
Se pueden establecer diversos aspectos que dan cuenta del porque el concepto de exclusión es más pertinente y apropiado para estudiar el fenómeno que nos proponemos en relación al de pobreza: la multidimensionalidad del enfoque, el dar cuenta de procesos e integrar los fenómenos de exclusión como parte de la dinámica social. Así como la superación del esquema dicotómico, aspecto en el que conviene hacer cierta relativización.

- El concepto de exclusión presenta una perspectiva multidimensional, el concepto de pobreza se restringe a los aspectos económicos.

Como hemos visto, el concepto de exclusión social va más allá del plano material o económico, no se remite a la falta de bienes y servicios ni a la falta de satisfacción de las necesidades básicas, sino que incluye el aspecto social, cultural, simbólico y político. Si bien existen quienes incorporan factores extra-económicos a las situaciones de pobreza, esto suele tomarse en cuenta luego de considerar a ese grupo o sector como pobre, es decir, esos factores se relacionan con la situación de pobreza pero no son los que le dan origen, los que constituyen a la misma.

El concepto de exclusión va más allá de la situación económica, nos da la posibilidad de ampliar la mirada incorporando elementos políticos, culturales y sociales. Si bien el factor económico o material constituye el núcleo duro y determinante de los factores más graves respecto a la exclusión, debemos reconocer que existen exclusiones basadas en otros aspectos como en el género, la raza, la edad o las opciones sexuales (Aquín, 2002:78-89) Un sujeto puede por ejemplo, estar excluido por su opción sexual y esto puede implicar que tenga una dificultad constante para acceder a ciertas cuestiones, como puestos laborales, pero esta exclusión no estaría ligada al concepto de pobreza. De este modo el concepto de exclusión no se define por el hecho de estar por debajo de un mínimo de ciertos rangos considerados como aceptables dentro de la sociedad, sino que se refiere a un límite impreciso de diversas situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar a un individuo. Cabe destacar que si bien el concepto de exclusión no es sinónimo de pobreza, el tomar la categoría de exclusión no implica ignorar a la pobreza, a la injusticia ni a la explotación

- <u>El concepto de exclusión pone énfasis en los procesos, el concepto de pobreza se basa en la situación resultante.</u>

El concepto de exclusión, no sólo describe la situación sino que traza los procesos, recorridos y trayectorias que conducen a ella. Mientras que el concepto de pobreza se centra principalmente en las características de la situación que viven algunos individuos, el concepto de exclusión apunta a tener en cuenta los diversos mecanismos que pueden llevar a un individuo a situarse en una posición de desventaja e inferioridad de condiciones en la sociedad. La exclusión social es un proceso, no un atributo ni una condición. Por lo tanto sus fronteras cambian, y quien es excluido e incluido puede variar a lo largo del tiempo. En este sentido, señala Castells (1997: 98,99) que son muchas y muy variadas las vías que conducen a la exclusión y que llevan a individuos y grupos a una situación de dificultad o imposibilidad para procurarse el sustento. Aunque la falta de trabajo como fuente de ingresos sea un elemento clave en la exclusión, no es lo único que puede generarla. Un individuo puede verse afectado no sólo por la falta de preparación para acceder a un empleo sino que también puede ser afectado por otros acontecimientos tales como enfermedades físicas o mentales, adicciones a drogas o al alcohol, o por la cultura de las cárceles y el estigma de ser un ex convicto que puede llevar a cerrar las vías fuera del delito al recuperar la libertad, por la condición de ilegal o el analfabetismo.

Y esta variedad de situaciones puede llevar a arrastrar a un individuo hacia las regiones exteriores de la sociedad. El concepto de exclusión toma en cuenta entonces de forma dinámica los procesos generadores de exclusión. De este modo nos permite profundizar el análisis y descubrir nuevas formas de exclusión, superando el carácter descriptivo de una serie de atributos para dar cuenta de causas y condicionamientos.

- El concepto de exclusión da cuenta de la dinámica social de la que es parte, el concepto de pobreza se reduce al estudio de atributos.

El concepto de exclusión nos permite analizar como y porque ciertos sectores sociales quedan por fuera del acceso a las posibilidades ofrecidas por las sociedades y por la economía. Para comprender este concepto se hace necesario relacionarlo con la manera en que funciona la sociedad. Se intenta captar la organización y la dinámica de la sociedad para poder llegar a comprender porque ciertos grupos se encuentran sistemáticamente desfavorecidos. No se puede comprender esta categoría sin tener en cuenta el principio de totalidad que direcciona el funcionamiento global de la sociedad, y también los procesos de inclusión (Aquín, 2002:78-98) Estos aspectos no son habitualmente tomados en cuenta en el concepto de pobreza, ya que esta es más bien definida como un atributo de ciertos individuos o grupos, dejando de lado las relaciones que la originan. Se define a la pobreza más que nada como una condición de carencia, esto imposibilita avanzar en el análisis hacia una perspectiva relacional. La exclusión más que un atributo de ciertos grupos, es vista como un proceso dinámico que "deja fuera" a ciertos grupos de las oportunidades. En palabras de Castells (1997:98) la exclusión social es: *"el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado"* Este proceso que excluye a amplios sectores de la sociedad, está determinado por el funcionamiento global de la sociedad, por lo que involucra, tanto a los que están excluidos, como a los que están incluidos, ya que todos formamos parte de la dinámica social. De este modo el concepto de exclusión da cuenta de la dinámica social de la cual forma parte.

- El concepto de exclusión propone un esquema de interpretación que intenta superar la dicotomía.

Las formas de medición de la pobreza no permiten mostrar las variadas situaciones existentes dentro de la pobreza, pues clasifica a las familias en familias pobres (situadas por debajo de la línea de pobreza o con índice de necesidades básicas insatisfechas) o no pobres (por encima de la línea de pobreza o con necesidades básicas satisfechas) La realidad queda así presentada en un esquema dicotómico: los pobres y los no pobres. El concepto de exclusión tiene la posibilidad de superar este esquema, aunque es preciso señalar que también se corre el riesgo de caer en dicotomías y dividir a la

realidad en los de adentro y los de afuera: *los in y los out*. Si hacemos una distinción de este tipo sin intentar comprender el trasfondo, es decir, de entender de que modo los in producen los out, es imposible reconstruir la continuidad que existe entre tales oposiciones. Estaremos frente a una dicotomía que funciona como trampa, tanto para la reflexión, como para la acción. (Castel, 2004:58,59) Teniendo esto presente, diremos que el concepto de exclusión nos da la posibilidad de construir una visión dinámica de procesos que pueden tender a la exclusión, incorporando una gran variedad de formas de vulnerabilidad. Siendo estas situaciones cambiantes y móviles.

Consideraciones relevantes a partir de lo desarrollado

Como vimos en el último punto, puede que algunos aspectos atribuidos al concepto de exclusión puedan presentar las mismas dificultades que fueron señaladas en el concepto de pobreza. Con esto queremos decir que algunos de los riesgos que implica partir del concepto de pobreza para analizar la realidad, pueden encontrarse también partiendo del concepto de exclusión. Pues no es un problema del concepto en sí mismo, sino del contenido que se le suele atribuir a dicho concepto. En este sentido cabe destacar que el concepto de pobreza ha sido operacionalizado rigurosamente y se han desarrollado métodos de medición de este fenómeno. Existe entonces una traducción metodológica de este concepto que se ha extendido por diversas partes del mundo, cosa que no sucede con el concepto de exclusión. Y es con respecto a esta traducción que están dirigidas las críticas sobre las insuficiencias que presenta el concepto de pobreza. Pero no por esto podemos decir que el problema es inherente al concepto de pobreza. Existen además, variadas conceptualizaciones en relación a la pobreza y no todas se basan en un enfoque economicista. En este sentido podemos citar a Carmen Terra (1995) quien entiende a la pobreza como un fenómeno pluricausal que tiene su origen en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante de la sociedad. Refiere entonces a la desigualdad a partir de la cual determinados sectores de la sociedad son sometidos a condiciones de vida intolerables. Es así que la pobreza supone marginación no sólo económica, sino también política, social, ingresos insuficientes, carencia de insumos básicos de alimentación, salud, vivienda y servicios elementales y un deterioro global de las condiciones y calidad de vida. Esta forma de concebir la pobreza implica entenderla y explicarla como un fenómeno estructural que da cuenta de un proceso societal determinado por un sistema y orden socio-económico imperante y no como algo casual o circunstancial. Y así como no podemos entender los procesos de exclusión sin tener en cuenta los procesos de inclusión, no podemos entender la pobreza sin tener en cuenta la riqueza. Teniendo en cuenta esta advertencia (no todos los autores que estudian el problema de la pobreza se reducen a entenderla como carencia o falta de, entendiendo esto como un atributo) podemos señalar que se necesita un concepto nuevo, no por la ineficacia del concepto de pobreza, sino más que nada porque

estamos frente a nuevos procesos. Se hace necesario incorporar las nociones de vulnerabilidad, fragilidad e inestabilidad para entender los procesos actuales. Pues se está asistiendo no sólo a procesos de empobrecimiento sino también a procesos de desestabilización de las vías de integración social y las formas de socialización. (Baraibar, 1999:117,118) Es por esto que resulta mas adecuado el concepto de exclusión social en relación al concepto de pobreza. Si bien algunos de los aspectos del concepto de pobreza pueden ser retomados y reformulados, este concepto ya no parece ser suficiente para abordar la realidad de nuestros días.

1.5) Problemática de la exclusión

Deconstruir el concepto de exclusión para comprender sus implicancias

En este punto intentaremos abordar la problemática de la exclusión, interrogarnos sobre este fenómeno dejando de lado el carácter de evidencia que muchas veces se le suele otorgar, para realizar un proceso de deconstrucción con el objetivo de comprender el problema de la exclusión social.

Trataremos entonces de analizar no sólo de que se habla cuando se habla de exclusión, sino también de que se trata en las prácticas de intervención concreta y que cuestiones no son abordadas al hablar de exclusión, es decir, mostrar cuales son los elementos de la realidad que permanecen ocultos, de que no hablamos cuando hablamos de exclusión.

Si bien el término de exclusión se fue integrando lentamente en toda clase de vocabulario hasta figurar en los léxicos cotidianos de diferentes profesiones, pasando a ser un término familiar y habitual, esto no implica que tengamos claro que significa la exclusión, ni cuales son sus límites y alcances. Es por esto que se hace necesario deconstruir la problemática de la exclusión para avanzar en el nivel de análisis.

Es importante tener presente que si bien el problema de la exclusión pasó a ser un tema recurrente a partir de la década del 90' sobre el cual se instalan políticas públicas y diversos dispositivos de intervención, no siempre el tratar este tema es acompañado por un análisis y reflexión de dicho fenómeno.

A pesar de que se interviene sobre los excluidos, la problemática de la exclusión parecería ser un problema que permanece oculto y de algún modo intocable. Cabe mencionar que la problemática de la exclusión es una construcción teórico-politica, las situaciones de exclusión no existen realmente si la problemática de la exclusión no está vigente.

Al problematizar no se está creando la exclusión, sacándola de la nada, sino que se está cargando de significaciones ciertos actos, pensamientos y conductas que podrían recibir otras significaciones y ser tratados según otras modalidades. (Karsz, 2005:25)

Lo que aquí está en juego no es entonces un tema de términos o vocablos, es decir, de elegir correctamente que etiqueta se le asignará a determinado fenómeno, en este caso con que término sería mejor hacer alusión a la exclusión, sino el sentido y el contenido que se le asigna a este término. Una problemática es entonces, como dice Karsz (2005:25) una maquinaria para dar sentido, una suerte de taller que produce categorías e induce tratamientos prácticos. Sobre los excluidos, como dijimos, se generan políticas públicas, se moviliza una red política, institucional y administrativa que da lugar a un campo de intervención específico. Debemos tener presente entonces, que toda intervención respecto a la exclusión, es una intervención implícita respecto de la sociedad existente.

Los profesionales que actúan en dispositivos que tratan el problema de la exclusión, producen efectos, es por esto mismo que el modo de comprender este fenómeno de la exclusión se torna tan importante, pues esto tendrá futuras implicancias en el modo de intervenir frente al mismo. Es por esto que se hace necesario abordar la problemática de la exclusión, llegar a explicar y comprender dicho fenómeno. Esto implica ir más allá de la mera observación, implica acercarse al problema, compartirlo con el otro, investigar, reflexionar y analizar el funcionamiento de la sociedad actual para poder posicionarse de modo responsable, serio y crítico a la hora de intervenir.

Como sostiene Karsz (2004:148) debemos reflexionar *sobre* la exclusión y no *en* ella, es decir, al ocuparnos de la exclusión debemos centrar nuestra atención en las causas y mecanismos que hacen que esta exclusión exista y no estudiar únicamente la situación que viven los excluidos. Podemos ver que si bien existen muchos autores que investigan y hablan de la exclusión, y numerosos expertos, políticos y profesionales de lo social que reconocen la exclusión y la dura situación de los excluidos, no se dice demasiado sobre los procesos de exclusión, no se habla ni se tratan las causas de dicho fenómeno.

Y el gran interés de reflexionar y trabajar sobre la exclusión y no en ella, es decir, de trabajar sobre las causas del problema, reside en tener bien presente que lo importante no es sólo saber que una gran parte de la población está en dificultades por razones más que nada económicas, sino recordar una y otra vez que estas personas no cargan ellas solas con la entera responsabilidad de sus dificultades y, por tanto, de sus soluciones. (Sassier, 2004:108)

Pues si hablamos de los excluidos sin tratar los procesos de exclusión, estaríamos desconociendo e ignorando a la exclusión como problema social, estaríamos tan sólo contemplando sus efectos, por lo cual no podríamos ni siquiera pensar en posibles soluciones reales y duraderas. Sucede que, para todos aquellos que trabajan en la exclusión y no sobre ella o que ven al excluido en las fronteras de lo social, o los políticos que solo intentan amortiguar sus estragos, para ellos, todo parece presentarse como si

no hubiera ningún motor, ningún principio activo, ningún generador. O, si lo hay, permanece en un lugar infinitamente lejano e inaccesible. (Karsz, 2004:176)

De este modo la categoría de exclusión pasa a ser un dato que nace como algo auto-generado y esto tiene serias implicancias como por ejemplo el hecho de que muchas personas la consideren como algo natural, argumentando que nunca existió una sociedad sin exclusión y por lo tanto siempre existirá.

Parece entonces ser algo impensable que pueda llegar a existir una sociedad sin exclusión ya que siempre hubo excluidos: los esclavos, los judíos, los extranjeros, los pobres, entre otros. La exclusión sería entonces tributaria de una estructura irrebasable, sería algo inherente a la sociedad y no dependería de una coyuntura temporal.

Al naturalizar la exclusión, no se toma en cuenta las causas de la misma, no se reflexiona sobre la cuestión del porque existe, esta visión opta más bien por una resignación cómoda y justificada. Parecería que naturalizar los fenómenos sociales resulta el modo más fácil y rápido para no enfrentar ni abordar un problema.

Naturalizar la exclusión entonces, implica echar abajo la posibilidad misma de la problemática puesta en acción, basada en el carácter social e histórico, y por tanto echar abajo su solución posible, ya que si la exclusión fuese algo natural, oponerse a ella parecería inútil e insensato. Sin embargo, por todo lo desarrollado hasta el momento, estamos en condiciones de afirmar que si estamos frente a un problema social no estamos frente a un orden normal de las cosas, es decir, si la exclusión es social, no puede emanar de alguna maldición divina, ni de una naturaleza humana eterna, sino más bien de cierto número de determinaciones económicas, políticas e ideológicas.

En este mismo sentido la exclusión es siempre, en última instancia, una exclusión social. La exclusión es un fenómeno de sociedad, concierne a la sociedad, tiene lugar en la sociedad por lo cual implica abordar de modo explícito los aspectos económicos, políticos e ideológicos de una sociedad determinada. (Karsz, 2004:146)

La exclusión social se consuma en circunstancias históricas precisas, es entonces perfectamente real, concreta y material, se consuma sobre la tierra, forzosamente en sociedad, precisamente por esto es social.

En este sentido debemos tener presente que al hablar del fenómeno de la exclusión social no estamos frente a un fenómeno atemporal, sino frente a una problemática que irrumpió el escenario público desde hace veinte o treinta años, por lo que tiene lugar en una época histórica precisa que se vincula más que nada al quiebre de las propuestas de bienestar que atravesaron el siglo XX.

Pasaremos ahora a tratar otro aspecto importante que debemos tener en cuenta al abordar el problema de la exclusión social. Nos referimos a la dicotomía que suele presentarse entre el pensar y el hacer, cuestión que provoca dificultades no sólo a la hora de reflexionar sino también a la hora de intervenir.

Es oportuno destacar la necesidad de asumir la exigencia del análisis para lograr intervenir de modo serio y evitar caer en prácticas arbitrarias. Es de suma relevancia entonces el sustento teórico que posibilita la acción, pues para actuar hacen falta orientaciones, argumentos y construcciones conceptuales. No se puede prescindir de la teoría, no es cuestión de optar entre pensar o hacer, sino más bien se trata de pensar sobre lo que se va a hacer. No debemos perder de vista que las discusiones teóricas están muy vinculadas a la eficacia de las estrategias de intervención y a la pertinencia de los análisis concretos de las situaciones concretas. (Karsz, 2004:151)

Debemos terminar con la dicotomía entre el trabajo teórico y el trabajo práctico, pues son razones prácticas las que convierten en indispensable el trabajo teórico. Es por esto que por más urgente que sea intervenir ante un problema, esta intervención no puede llevarse a cabo considerando que la discusión teórica sobre la misma es una pérdida de tiempo, porque si bien dejando de lado esta discusión, tal vez logremos dar respuestas inmediatas, éstas se enfrentaran a inevitables dificultades y problemas en el correr de la práctica, también de modo inmediato.

A modo de cierre de todo el análisis realizado en este punto diremos que, como sostiene Sassier (2004:89), para luchar contra algo es preciso entender como está construido el objeto contra el cual se lucha, es por esto que consideramos relevante haber realizado este proceso de deconstrucción a la hora de enfrentarnos a tratar el fenómeno de la exclusión social.

CAPÍTULO II: EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA, EL CASO URUGUAYO

En este capitulo pasaremos a analizar que expresiones toma el fenómeno de la exclusión y la pobreza en nuestro país, nos centraremos en el caso uruguayo.

Para comenzar cabe señalar que si bien algunos indicadores macroeconómicos y sociales ubican a nuestro país en una situación favorable en relación al resto de los países latinoamericanos, esto no significa que no se desarrollen otros procesos que den cuenta de diversas situaciones de vulnerabilidad social, que muestran la existencia de procesos de exclusión social. (Baraibar, 1999:127)

Si bien Uruguay se distinguió durante muchos años por un desarrollo social mas elevado que los demás países en el contexto latinoamericano, debemos tener presente ciertos aspectos que a pesar de ser mejores que los existentes en otros países de América Latina, nos permiten ver que nuestro país no escapa a procesos que tienden a la desintegración social.

Nuestra sociedad ha incorporado problemas que antes no tenía, o tenía en menor magnitud.

Existen entonces diversos signos y señales que nos permiten dar cuenta de los problemas que se han ido incorporando en nuestra sociedad como la marginalidad, la exclusión, el bloqueo del acceso estable a una buena educación, salud y vivienda, el cierre de los horizontes de movilidad social, los problemas relacionados al mercado de trabajo, entre otros. (Graña, De Sierra. 2005)

Pasaremos ahora a analizar cuales son concretamente algunos de estos problemas.

2.1) Datos estadísticos a tener en cuenta

Como se ha observado, si bien Uruguay se ha caracterizado en el contexto latinoamericano por ser una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos, diversos elementos y tendencias, permiten identificar nuevos elementos que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta a fines de los años 90'. (Veiga, 2002:96) En este sentido, comenzaremos por mencionar que el valor del Indice de Desarrollo Humano (IDH) de Uruguay cayó del lugar 40 al 46 en el ordenamiento mundial de 173 países durante los años 2003 y 2004 y esta caída fue debido básicamente al fuerte descenso del ingreso de los hogares, como consecuencia de la profunda recesión económica vivida entre los años 1999 y 2002.

Cabe señalar que el Indice de Desarrollo Humano está formado por los siguientes componentes: el PBI por habitante que sería el indicador que da cuenta de la dimensión "acceso a recursos", la esperanza de vida indicador que da cuenta de la dimensión de desarrollo "vida larga y saludable" y la tasa de matriculación y alfabetización que da cuenta de la dimensión "acceso al conocimiento". (Lorenzelli, Vigorito, Lancillota, Pittaluga. 2005)

A partir de esto podemos decir que el desarrollo humano de nuestro país se ha venido deteriorando, entendiendo por desarrollo humano la ampliación de las oportunidades de la gente para vivir dignamente en una determinada sociedad en un determinado momento.

Pero para tener un conocimiento más amplio de la situación de la población en términos de desarrollo humano no basta con tener en cuenta los indicadores que componen el IDH, por lo cual pasaremos a presentar los datos estadísticos recientes sobre los hogares en situación de pobreza para analizar el caso uruguayo.

A modo general diremos que el incremento del número de pobres es ininterrumpido desde 1999 hasta el año 2004, la pobreza comenzó a aumentar a mediados de la década del 90' continuó incrementándose en el año 2003 con respecto a 2002, cuando ya se había producido cierta reactivación económica, y no cayó en 2004.

Y a pesar de que en el año 2005 el fenómeno de la pobreza seguía siendo preocupante, debemos reconocer que nuestro país registró en ese año una importante mejora. El año 2005 marcó un punto de inflexión: por primera vez en seis años Uruguay registra una reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el conjunto de la población, y en todos los grupos de edad, así como una leve mejora en la distribución del ingreso.

Si bien la reducción del porcentaje de población en situación de pobreza observada entre 2004 y 2006 ha sido leve (pasando de 31,9% a 27,4%), merece ser destacada porque ha marcado un punto de quiebre con respecto a la tendencia al alza registrada entre 1999 y 2004. (UNICEF. 2006:9,10)

Este cambio parece responder a la evolución positiva de la economía en los últimos dos años, en particular, al comportamiento de los salarios y jubilaciones mas que nada en el interior del país. Además a esto podríamos agregarle el impacto de las políticas sociales del nuevo gobierno que pudieron haber influido en la reducción de los niveles de pobreza, al menos de modo momentáneo y analizando el fenómeno de la pobreza sólo desde su aspecto cuantitativo.

También se produjo una disminución de la brecha de la pobreza, es decir, de la distancia que separa el ingreso promedio de los hogares pobres de los ingresos necesarios para superar la condición de pobreza, lo que estaría reflejando un alivio en la profundidad de la pobreza que padecen los hogares.

Entonces si bien en el año 2005 la economía se recuperó y se redujo el desempleo, según datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE) al menos un 30% de los uruguayos continuaban viviendo en situación de pobreza, tenían un ingreso por debajo de la línea de pobreza. Por lo cual es muy preocupante la situación del vínculo entre crecimiento económico, generación de empleo y pobreza.

Ahora bien, antes de presentar otros datos estadísticos debemos tomar en cuenta ciertas advertencias y aclaraciones. Antes de desarrollar un análisis basado en datos cuantitativos sobre la situación del país en materia de pobreza, indigencia y exclusión social debemos especificar en que metodología de

medición nos basaremos y en que cifras se basa dicha metodología. Esta aclaración es de suma relevancia ya que las diversas metodologías de medición de la pobreza pueden llevarnos a diferentes resultados y estas diferencias no sólo reflejan diferentes enfoques técnicos a la hora de medir la pobreza, sino también distintas visiones normativas a cerca de lo que cada analista considera una situación de pobreza y sobre los niveles de pobreza que se pueden llegar a tolerar en una sociedad.

Teniendo esto presente nos basaremos en el método de medición de la línea de pobreza, el cual se basa en la determinación de un nivel de ingresos que marca un consumo o poder adquisitivo considerado básico, en tanto permitiría la satisfacción de las necesidades básicas. Este método parte de la conformación de una canasta alimenticia que satisface los requerimientos mínimos de calorías y proteínas del habitante promedio. (Longhi, Fernández. 2002)

La cifra establecida como línea de pobreza varía según la metodología utilizada, si consideramos la metodología del INE la línea de pobreza se acerca a los 4.000 pesos mensuales por persona en Montevideo y a 2.500 pesos mensuales por persona en el interior, pero si tomamos la metodología de CEPAL la línea de pobreza se acerca a 2.700 pesos mensuales para Montevideo y 1.900 para el interior. Y si en lugar de esta nos basamos en la metodología sugerida por algunos especialistas, la línea de pobreza se acerca a 4.300 pesos mensuales por persona en Montevideo y 2.700 en el interior.

Ahora si, teniendo estas cifras aproximadas presentes veamos que resultados arrojan para el año 2005.

Aplicando la metodología del INE en el año 2005 había un 30% de la población viviendo en condiciones de pobreza, es decir, unas 857.000 personas viviendo en condiciones de pobreza.

Aplicando la metodología de CEPAL, que como vimos tiene una línea de pobreza bastante más baja, da un 20,9% de población pobre, es decir, unas 603.000 personas en situación de pobreza.

Y aplicando la tercer metodología sugerida por especialistas la pobreza alcanza un 36,8% de la población, es decir, casi 1.100.000 de personas en situación de pobreza.

Cabe mencionar que si bien la determinación cuantitativa de pobres (personas situadas por debajo de la línea de pobreza) no nos permite poder analizar las distintas situaciones existentes al interior de este conjunto, ya que existen grandes desigualdades por ejemplo a nivel departamental, donde en el sur del país los niveles de pobreza son más bajos que en los casos de departamentos como Rivera y Artigas, igualmente nos permite acercarnos a la alarmante situación de nuestro país.

Debemos analizar estos datos recordando que en el año 2005 fue la primera vez desde 1999 que se observa una caída de la pobreza, porque desde 2000 hasta 2004 la tendencia había sido creciente, con un salto muy importante en la crisis de 2002.

Tengamos presente que en 1999 el PBI comienza a decrecer y la pobreza y exclusión van aumentando de forma permanente, las políticas económicas regresivas y el desmantelamiento progresivo del "Estado de Bienestar" contribuyeron a empeorar la situación social de la mayoría de los uruguayos a lo largo del último cuarto del siglo XX. Este proceso se inscribía sobre el fin del modelo desarrollista

de sustitución de importaciones desde fines de la década del 50' y una correlativa erosión de las bases del desarrollo social uruguayo. (Graña, De Sierra. 2005)

Para redondear este punto debemos señalar que el Uruguay se encuentra entre los países de la región en que más se ha agravado la pobreza en los últimos años.

Este incremento trasciende la dimensión cuantitativa, pues tiene implicancias culturales complejas que conmueven profundamente una identidad colectiva basada en la moderación de los contrastes sociales y sobre una expectativa de expansión de las clases medias largamente alentada por el modelo de desarrollo predominante durante buena parte del siglo XX.

2.2) Señales y tendencias de vulnerabilidad social

Desempleo y precarización laboral

Un fuerte indicador de vulnerabilidad y riesgo social lo constituye el incremento del desempleo estructural así como la progresiva precarización de las personas efectivamente empleadas, la pérdida de beneficios estatales y el aumento de la informalidad laboral.

Este aumento del desempleo afecta mucho más a los sectores de bajos ingresos. Agregando una situación mucho más grave en los centros urbanos del interior del país donde hay un impacto cuantitativo mucho mas elevado. La crisis económico-financiera del año 2002 aumentó los niveles de pobreza considerablemente debido a los problemas en el mercado de trabajo, el descenso de los ingresos y la crisis socio-económica generalizada. En este contexto comenzaron a profundizarse las tendencias previamente mencionadas como el aumento y duración prolongada del desempleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral, factores que fueron determinantes para el surgimiento de nuevas formas de pobreza y para los procesos de empobrecimiento de la clase media. (Veiga. 2002)

Esta aguda crisis económico-financiera del 2002 produce la caída del salario real debido al aumento del ritmo inflacionario, así como la caída del gasto público. La libre flotación del dólar produjo una devaluación con efecto inmediato sobre la redistribución de ingresos favorable a quienes perciben sus ingresos en dólares como los exportadores, mientras los mayores perjudicados por esta devaluación son asalariados y jubilados con ingresos fijos en pesos que pierden poder adquisitivo real; así como las empresas que producen para el mercado interno, no sólo porque tienen ingresos en pesos, sino también por efecto de la reducción de la demanda interna que involucra la caída del poder adquisitivo de los asalariados.

Datos propiciados por el INE dan cuenta de una caída del sueldo promedio de los uruguayos de un 60% en el período de julio a septiembre de 2002, lo cual coloca al sueldo promedio uruguayo junto al

argentino, en los niveles más bajos de América Latina, luego de haber estado entre los más altos. (Graña, De Sierra. 2005)

A este panorama debe agregarse la alarmante crisis social vivida en este período, lo que llevó al surgimiento de una amplia cantidad de comedores populares abiertos por un número creciente de municipalidades y organizaciones locales, ollas populares a cargo de sindicatos y merenderos a cargo de Iglesias Católicas así como diversas entidades comunitarias que intentaron dar soluciones paliativas a lo largo del territorio nacional. El desempleo, según datos propiciados por el INE, alcanza en este contexto su récord histórico situándose en el período de agosto a octubre en un 19,2% es decir unas 288.000 personas desocupadas.

Esta cifra coloca a Uruguay en este período en el quinto país del mundo con mayor tasa de desempleo, luego de Macedonia, Argelia, Yugoslavia y Argentina. A esto cabe agregar que estos datos adolecen de limitantes que sugieren niveles de desempleo real aun mayores, ya que por ejemplo solo se contempla el país urbano (localidades de más de 5.000 habitantes)

En base a lo visto previamente podemos concluir que en el año 2002 empeoró gravemente la situación de nuestro país ya que tuvo lugar un colapso financiero que ocasionó fuertes impactos negativos, aumentando así de forma considerable los niveles de pobreza y exclusión social.

Infantilización de la pobreza

Otra fuerte señal de vulnerabilidad social es la infantilización de la pobreza.

Respecto a este punto no importa la metodología que utilicemos, la pobreza afecta fundamentalmente a la población infantil y joven, principalmente a los menores de cinco años.

El aumento de la pobreza en la población infantil durante los últimos años es uno de los problemas más graves que presenta nuestro país.

En el año 2000, uno de cada dos niños menores de cinco años se encontraban viviendo en hogares pobres, situados por debajo de la línea de pobreza. Esta situación de pobreza de niños y adolescentes, cuestiona el modelo de integración social y bienestar que el Uruguay ha mantenido por muchas décadas. (Veiga. 2002)

A pesar de que en el año 2005 tuvo lugar una reducción de los niveles de pobreza, así como una leve mejora en la distribución del ingreso, el problema del desbalance intergeneracional en el acceso al bienestar no ha desaparecido.

Si bien en diversas franjas de edad se advierte una reducción de la incidencia de la pobreza, este descenso es claramente mayor entre los adultos y, particularmente, entre las personas mayores de 65 años. El siguiente dato nos permite corroborar la existencia de este desbalance intergeneracional:

durante el año 2005 el porcentaje de niños menores de seis años en situación de indigencia fue 32 veces mayor que el registrado entre las personas de 65 o más años de edad.

Los datos nos permiten confirmar que la concentración de las formas más graves o crónicas de la pobreza continúan encontrándose en las generaciones más jóvenes. (UNICEF. 2006:12,13)

Podemos decir entonces que en el Uruguay se ha producido un importante desacoplamiento de muchos sectores sociales respecto de los tradicionales canales de movilidad que en algún momento fueron comunes a toda la población. Y este desacoplamiento tiene un fuerte sesgo intergeneracional: la pobreza se ha "infantilizado".

En este sentido es preciso resaltar que Uruguay se caracteriza por una tasa excepcionalmente baja de fecundidad, lo que junto a una alta emigración poblacional en edades de tener hijos, determina una reducción tendencial de los menores de quince años y un aumento de los mayores de sesenta años con su correlato en términos de envejecimiento poblacional progresivo. Por otra parte, el comportamiento reproductivo según ingresos reconoce importantes diferenciaciones. Es así que el peso de la reproducción biológica de la población descansa fuertemente sobre aquellos sectores sociales en peores condiciones socio-económicas y culturales.

En promedio y de modo general podríamos decir a mayor pobreza mayor fecundidad.

Se ha comprobado también la existencia de una importante concentración infantil y adolescente, con insuficiencia y deserción del sistema educativo. En este contexto, la evolución creciente de los jóvenes que no estudian ni trabajan, representa uno de los indicadores más fuertes de vulnerabilidad y riesgo social. (Graña, De Sierra. 2005)

Esta situación es seriamente preocupante ya que los niños y los jóvenes que crecieron y crecerán por largo tiempo en este contexto, van conformando la masa de lo que será una parte considerable de adultos de nuestro país.

Fragmentación, segregación territorial y marginalidad.

Otro de los indicadores de vulnerabilidad social a tener en cuenta es la fragmentación y segregación territorial, ya que han surgido diferentes formas de fragmentación y vulnerabilidad que implican la formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre diversos grupos sociales.

La segregación territorial expresa la distribución desigual y la diferenciación de la estructura social en el espacio. (Veiga. 2002)

Esta segregación territorial o residencial se evidencia sobre todo con el aumento de asentamientos irregulares: ... *"El expresivo crecimiento de los asentamientos irregulares en las últimas décadas es también un indicador relevante de la situación de desarrollo humano en Montevideo, Uruguay*

presenta una mayor dimensión absoluta y relativa de este fenómeno donde se verifican condiciones de vida "muy malas" con altos niveles de hacinamiento, graves carencias en las construcciones y equipamiento.." (PNUD 2001:45)

Esta segregación se acelera a partir de la década del 90' se puede afirmar que cada vez existen más asentamientos irregulares, estos han tenido una tasa de crecimiento anual de un 10% en el último período inter-censal, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico, y que en el correr del año 2000, 2001 y 2002 han tenido un notorio aumento en Montevideo, Rivera y Salto. (Graña, De Sierra. 2005:97)

De acuerdo con los datos relevados por el INE entre el año 1998 y 2000 había 464 asentamientos en Uruguay, de los cuales 364 correspondían a Montevideo y el resto al interior del país y entre el año 2000 y 2006 la cifra se incrementó sensiblemente llegando a 676 asentamientos de los cuales residen 412 en Montevideo y 261 en el resto del país, incluyendo 20 en las áreas rurales.

Este crecimiento determina que para el año 2006 en Montevideo una de cada diez personas viven en asentamientos irregulares. (INE – PIAI. 2006:14)

A esto debemos agregarle la gran cantidad de niños que forman parte de la población residente de estos asentamientos, los cuales no sólo presentan los niveles más altos de pobreza, sino también las mayores tasas de desnutrición, retraso de crecimiento, fracaso escolar y deserción educativa.

Estos procesos de segregación territorial conllevan un proceso de quiebre del tejido comunitario, se pierde la convivencia urbana y con esto la interacción de personas de diferente origen social.

A esto se le agrega un proceso de aislamiento de los barrios marginales considerados barrios violentos en los cuales tienden a retirarse los servicios públicos y policiales y se produce una caída del valor inmobiliario.

Estos procesos de segregación socio-geográfica reproducen y potencian las desigualdades sociales y las situaciones de exclusión y pobreza así como en algunos casos también potencian los actos de violencia. En este sentido cabe mencionar que los fenómenos de la violencia y delincuencia han experimentado un sensible aumento y han ganado gran visibilidad y preocupación en los debates públicos. Este problema contribuye a consolidar en el imaginario colectivo una fuerte sensación de inseguridad y ruptura del tejido social.

A la segregación territorial le sigue la segregación educativa: a las escuelas y liceos de los barrios pobres asisten los pobres instalándose de este modo, un proceso de erosión de la tradicional heterogeneidad social que solía darse en las escuelas montevideanas.

La escuela pública comenzó a incorporar de forma acelerada una proporción cada vez mayor de niños en condiciones sociales desfavorables y este proceso de deterioro social tuvo fuertes implicancias.

Desde la política educativa se adoptaron medidas para intentar abordar esta nueva y compleja realidad, se implementaron programas para responder e intentar paliar el creciente deterioro de la infancia.

Es así que se crearon escuelas de contexto sociocultural crítico y escuelas de tiempo completo situadas en áreas geográficas carenciadas o pobres y también se implementó el Programa de maestros comunitarios.

Esto lleva a presentar un nuevo desafío para el sistema educativo, el problema de cómo afrontar la creciente homogeneidad social de los barrios y por lo tanto de los niños que concurren a las escuelas, ya que no es lo mismo educar sobre la base de la diversidad social del alumnado, que hacerlo en la homogeneidad de condiciones sociales desfavorables.

Y de este modo se pone en cuestión la capacidad integradora de la escuela pública, ya que deja de ser la escuela el agente socializador que reúne en una misma aula a niños provenientes de hogares de muy distintos estratos sociales y el agente que intenta mejorar en todos los niños por igual su capital humano y social. (UNICEF. 2006:58,59)

... "*La fuerte segmentación entre las rutas emancipatorias de los sectores más pobres respecto de las del resto de la sociedad indica que Uruguay se encuentra frente al riesgo de una dinámica ampliada de empobrecimiento, transmisión intergeneracional de la pobreza y exclusión social*" (Katzman y Filgueira. 2001:70, 71)

Pasando ahora al problema de la marginalidad extrema, a las situaciones de indigencia y personas en situación de calle podemos decir que a simple vista la cantidad de uruguayos en situación de calle parece crecer año tras año. Basándonos en datos oficiales arrojados por los informes del PNUD sobre la extrema pobreza o indigencia se obtiene que la tasa de indigencia tiene un aumento considerable a partir de la década del 90'.

En los años 90' la tasa de indigencia fue de un 2% aproximadamente, a partir de la crisis empieza a aumentar y pasa de un 2,8% en el año 2003 a un 4% en el año 2004.

El aumento de personas indigentes en todos los rincones del país ha venido preocupando a diversos actores sociales; se estima que para el año 2003 76.000 personas se encontraban en situación de indigencia, 55% de los cuales tenían menos de 18 años.

Entre el año 2003 y 2005 en los barrios con mayores índices de pobreza de la capital (Casavalle, Tomkinson, Casabó - Pajas Blancas, Jardines del Hipódromo, Punta de Rieles) ocho de cada diez personas menores de 18 años vivían en situación de pobreza, cuatro de cada diez en situación de pobreza extrema y dos de cada diez en situación de indigencia.

En un año, la cantidad de demandantes de asistencia alimentaria en todo el territorio nacional se duplicó. A comienzos del año 2002, más de 224.000 personas acudían a programas desarrollados por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) para recibir su comida principal del día.

Otro importante indicador del aumento de la indigencia lo brinda la creciente cantidad de situaciones de desnutrición infantil reportadas por la prensa desde mediados de 2002, en este año un 5% de la

población infantil uruguaya que se atiende a través del Ministerio de Salud Pública sufre problemas de desnutrición y casi un 2% sufre de este problema de forma crónica.

Esta crisis nutricional comenzaba a darse en el año 2001, cuando tres años atrás este problema no representaba un riesgo para el país y en los 90' el problema parecía haber desparecido. (Graña, De Sierra. 2005)

La información disponible permite concluir que entre los años 1999 y 2004, la desnutrición aumentó en Uruguay afectando principalmente a los más pequeños, especialmente a los que pertenecen a los sectores de menores recursos. El fenómeno más frecuente es el de la desnutrición crónica (déficit de talla para la edad) que afecta en particular a los niños de un año. El déficit de peso también está presente en la población infantil y verificó un incremento significativo entre 1996 y 2002.

Otro problema nutricional frecuente que afecta a más de la mitad de los niños menores de dos años es el déficit de hierro, carencia que ocasiona problemas para lograr un adecuado crecimiento y desarrollo infantil. (UNICEF, 2006:97)

Por último debemos agregar que las situaciones de desnutrición no sólo revelan graves carencias materiales sino también un cuadro familiar alterado, sumido en un estado depresivo y de deterioro nutricional y humano que afecta sobre el total de la situación familiar, constituyendo un complejo síndrome socio-cultural que traba cualquier intervención de corto plazo.

Por esto mismo es muy importante no sólo adoptar medidas inmediatas como la provisión de alimentos, sino también desarrollar intervenciones efectivas para corregir los problemas nutricionales desde los primeros años de vida de los niños, intentando de este modo repercutir de forma positiva en el futuro desarrollo de los mismos. Promoviendo por ejemplo la lactancia materna, el control del embarazo, la fortificación de los alimentos así como fomentando otros cuidados necesarios (que deben brindarse no sólo desde la familia sino también desde las instituciones por donde pasan estos niños), para lograr que los niños puedan crecer y desarrollarse sin mayores dificultades.

Reflexión Final

A modo de síntesis podríamos decir que si bien en términos generales la pobreza en Uruguay es más baja que en el resto de los países de América Latina, donde se observa una pobreza promedio del orden del 40%, mientras que en nuestro país teniendo en cuenta las metodologías de medición de CEPAL y del INE la pobreza no pasa de un 30% para el año 2005, existen diversos factores que nos permiten dar cuenta de crecientes procesos de exclusión y vulnerabilidad social que afectan a nuestro país.

Podemos decir entonces por un lado que Uruguay está en mejor situación respecto a otros países de América Latina en casi todos los aspectos de la vida social, tanto por su bajo nivel de desigualdad, los

niveles de pobreza, el grado de analfabetismo, la esperanza de vida al nacer, las principales causas de muerte y la tasa de natalidad.

Pero por otra parte, existen graves procesos de exclusión que se dan en nuestro país, como hemos desarrollado, Uruguay no escapa a procesos de infantilización de la pobreza, al aumento de adolescentes que no estudian ni trabajan ni a las crecientes dificultades del sistema educativo y del barrio para integrar socialmente. (Baraibar, 1999:130)

Es por esto que debemos ser cautelosos a la hora de establecer comparaciones y no sacar conclusiones apresuradas ya que si bien Uruguay continua siendo un caso atípico en la región debemos analizar que sucede concretamente en la sociedad uruguaya, pues una sociedad no es un promedio y esta perspectiva comparativa puede llevar a camuflar otros aspectos relevantes que muestran los problemas existentes al interior del país.

En este sentido podemos agregar que si bien se han modernizado en el país ciertas estructuras económicas, administrativas y culturales, lo que supuso nuevas oportunidades para ciertos sectores sociales, es cierto también que se ha dado una modernización selectiva, es decir, fuertemente excluyente para muchos.

2.3) ¿Qué se hace actualmente para abordar el problema de la pobreza y la exclusión social en nuestro país?

Presentación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) comenzó a implementarse a principios del año 2005, a instancias del Poder Ejecutivo nacional, ya que el 21 de abril de dicho año fue creado por ley[1] el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del cual depende de forma directa el diseño, la implementación y la evaluación de dicho plan.

Cabe mencionar que el rol del Ministerio va más allá de la creación de este plan, pero aquí nos remitiremos a éste ya que es el tema que nos concierne.

Para comenzar a explicar de que se trata el plan en cuestión debemos tener presente que estamos frente a un plan, esto significa que estamos ante un conjunto de medidas articuladas a término, es decir, que tienen un principio y un fin determinado. Es así que dicho plan comenzó, como dijimos, en el año 2005 y la duración del mismo está estipulada en el correr de dos años, de 2005 al 2007.

[1] Ley N°17.866

Con respecto a la finalidad del Plan de Emergencia debemos señalar que el objetivo general es dar respuesta a la emergencia social de los hogares que se encuentran en extrema pobreza o indigencia del país.

Se propone entonces atender de manera directa a través de una serie de programas la emergencia en la que se encuentran los hogares indigentes.

Este plan tiene entonces una población objetivo bien delimitada, se dirige a los más pobres y no a la totalidad de personas que se encuentran en situación de pobreza, es decir, al primer quintil de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza.

Para poder llegar a seleccionar la población objetivo se implementó un doble mecanismo: por un lado se tuvo en cuenta la línea de indigencia y por otro el índice de carencias críticas.

Una de las etapas fundamentales para poder desarrollar el Plan de Emergencia fue entonces la fase de selección de los beneficiarios o protagonistas de dicho plan.

Para esto se hizo necesario contar con un gran apoyo técnico de profesionales, pre-profesionales y diversas instituciones para definir y visitar localidades, pueblos y barrios que presentan los mayores índices de pobreza crítica, tomando en cuenta los censos poblacionales, de talla y peso de escolares, de encuesta de hogares. Así como también para la preparación del formulario que se aplicó a cada hogar para recoger información y decidir si realmente ese hogar iba a formar parte de la población que se incluiría en el Plan de Emergencia.

También se abrieron las agencias instaladas en todo el territorio nacional del Banco de Previsión Social para habilitar la inscripción de aquellos hogares que viven en la indigencia.

Retomando la finalidad de este plan diremos que se fijaron objetivos a corto, mediano y largo plazo.

A corto plazo se propuso el objetivo de proporcionar asistencia a los hogares más pobres a través de transferencias monetarias y alimentarias e intervenciones sobre el estado de la vivienda.

Y a mediano y largo plazo se intentó perseguir una suerte de reinserción social de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral.

Ahora pasaremos a describir brevemente cuales son las diversas estrategias de intervención desarrolladas en el marco del Plan de Emergencia, es decir, la batería de programas implementados a los cuales llamaremos componentes del Plan de Emergencia.

Componentes del Plan de Emergencia

Ingreso ciudadano

Consiste en una transferencia monetaria de $1.415 por mes y por hogar dirigida a hogares con ingresos insuficientes, esta transferencia intenta ser un complemento monetario para que los hogares puedan satisfacer sus necesidades.

Esta transferencia es dirigida a jefes y jefas de hogares donde el beneficiario debe asumir a cambio compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos tales como; realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias en la construcción de las rutas de salida.

Apoyo alimentario

Este programa tiene como objetivo apoyar y mejorar la provisión de alimentos de los hogares incluidos en el PANES en que viven menores de edad y/o mujeres embarazadas o personas que presentan déficit nutricional.

Para esto se otorga una canasta básica de alimentos, así como también se entrega una tarjeta magnética emitida por el BROU que brinda una transferencia económica, cuyo valor varía según los integrantes del hogar ($300 para los hogares con un menor, $600 para los hogares con dos menores y $800 para los que tienen tres o más integrantes), para la adquisición de alimentos en los comercios adheridos denominados "comercios solidarios"

Construyendo Rutas de Salida

Es un programa que apunta a la promoción de una propuesta educativa dirigida a quienes están incluidos en el PANES.

Los principales ejes de trabajo son: recuperación de la capacidad de lecto-escritura y lógica-matemática, la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y el abordaje de la dimensión subjetiva, los derechos ciudadanos y la autoestima.

Esta propuesta educativa se instrumenta a través de grupos de no más de 25 integrantes.

Trabajo por Uruguay (TXU)

Este programa brinda una experiencia socio-laboral que intenta ampliar las oportunidades educativas y promover el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando el trabajo como herramienta de inclusión social.
Para participar en este programa se deben anotar a los llamados realizados en tres oportunidades, estas experiencias laborales tienen una duración de aproximadamente cuatro meses (cabe señalar que en el tercer llamado se extendió la duración a cinco meses) y cada llamado tiene un cupo entorno a 1.450 lugares. Quienes ingresan en este programa dejan de percibir el ingreso ciudadano y pasan a cobrar el equivalente a dos ingresos ciudadanos por su labor.

Intervenciones en el área de la salud, Emergencia sanitaria

Este programa está dirigido a la población que presenta riesgo sanitario, a las personas con mayor vulnerabilidad social y dificultad de accesibilidad económica, geográfica y cultural.
Implica la entrega del carné de compromiso sanitario a través del cual deben controlarse los niños menores de 14 años y las mujeres embarazadas.
Se atiende la salud ocular a través del Programa "Nos tenemos que ver" en el marco de "Operación Milagro" los ciudadanos viajan a Cuba para atenderse principalmente de cataratas y por el convenio del MIDES con el Ministerio de Salud Pública se operan pacientes portadores de cataratas que sean beneficiarios del PANES. Así como también se realiza la atención a escolares en el marco del Programa Verano Solidario para solucionar diversas alteraciones visuales.
Se atiende también la salud bucal a través del programa Trabajo por Uruguay, principalmente se hacen arreglos y colocación de prótesis y se implementan programas preventivos-curativos para niños.

Mejoramiento del hábitat

El objetivo es mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del PANES, brindando una ayuda en materiales y asistencia técnica para mejorar la vivienda, principalmente piezas, baños, techos y red sanitaria para aquellos hogares que estén en situación de emergencia crítica habitacional rural-urbana con base territorial. Para desarrollar esto se realizó un convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Sindicato único Nacional de la Construcción y Afines.

Programa de atención a los sin techo

Se intenta contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas en situación de calle, para esto se crearon diversas estrategias: la existencia de centros diurnos para el desarrollo y fortalecimiento de habilidades para mujeres y mujeres con niños, abiertos de lunes a viernes de 9am a 18hs, la existencia de refugios nocturnos funcionando todos los días del año de 19hs a 8am recibiendo cena, desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse, así como también se realiza un trabajo con los equipos técnicos que trabajan en cada refugio en busca de rutas de salida para las personas que pasan por los mismos.
Y los dos equipos de calle que recorren las zonas céntricas de la ciudad relevando datos sobre el tiempo de permanencia en calle así como brindando datos para la obtención de documentación, y en los casos que sea posible derivan a las personas que se encuentran en calle al refugio de Baja Exigencia.

Apoyo educativo en zonas de contexto crítico

El objetivo de este programa es respaldar y generar intervenciones socio-educativas en pos de la construcción de rutas de salida de las personas que forman parte del Plan de Emergencia, para esto se firmó un convenio con el CODICEN para controlar el seguimiento y permanencia de los integrantes del Plan de Emergencia en el sistema educativo.
Se realizó el programa de Verano Solidario en convenio con el ISEF y se realizaron donaciones de materiales de apoyo tales como túnicas, calzados y conjuntos deportivos para escolares de escuelas de contexto crítico.

Uruguay clasifica

Este programa se implementó a fines de 2005 y tiene por fin trabajar específicamente con personas y familias que trabajen en la clasificación de residuos sólidos urbanos. Uruguay Clasifica realiza reuniones con clasificadores de las distintas zonas de Montevideo y del interior del país contactándose con los organismos estatales que tienen alguna vinculación con la temática y con ámbitos académicos y grupos de apoyo técnico con experiencia en este tema.
Se apunta a facilitar a través de la articulación con otras acciones del MIDES o de otras instituciones públicas y privadas, que los niños o adolescentes de familias clasificadoras permanezcan o se reintegren al sistema educativo formal, desestimulando su participación en cualquiera de las fases de la clasificación de residuos.

CAPÍTULO III: APUNTES Y APORTES PARA UNA DISCUSIÓN NECESARIA SOBRE EL PROGRAMA "TRABAJO POR URUGUAY"

Introducción a la discusión

Teniendo en cuenta la presentación del PANES y la conceptualización del fenómeno de la exclusión social que desarrollamos en el principio de este trabajo y en la cual nos basamos, pasaremos a reflexionar sobre el modo a través del cual se aborda cada dimensión constitutiva de la exclusión social desde el componente específico o programa Trabajo por Uruguay (TXU).

Es preciso mencionar que hemos escogido este programa ya que consideramos es el más completo y nos permite poder desarrollar una reflexión de este tipo, brindando la posibilidad de volver de alguna manera al punto de partida de este trabajo para analizar como se articula dicho programa con las diferentes dimensiones del problema en cuestión.

Para comenzar a desarrollar este punto se hace necesario entonces profundizar respecto a los contenidos y objetivos del programa Trabajo por Uruguay, así como retomar parte de la conceptualización de exclusión social que ya hemos realizado.

Partiremos por presentar los principales objetivos de dicho programa para luego retomar parte de la conceptualización de exclusión social, realizando un análisis específico o detallado en base a cada dimensión de la exclusión social a fin de ordenar y hacer más clara la discusión.

Veamos entonces a continuación los objetivos principales del programa Trabajo por Uruguay:

Ofrecer oportunidades de desarrollo de experiencias socio-laborales para los protagonistas del PANES quienes participarán voluntariamente; mejorar el ingreso económico de familias integradas al PANES; desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes de Trabajo por Uruguay que les permita reconocerse como sujetos de derechos y fomentar el ejercicio responsable tanto de sus derechos como de sus obligaciones; apoyar el desarrollo de itinerarios personales orientados a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales; promover relaciones sociales equitativas mediante pautas de igualdad de oportunidades y equidad entre los participantes, así como facilitar el acceso a servicios públicos[2]

Pasaremos ahora a reflexionar como se articulan estos objetivos a la hora de abordar las distintas dimensiones constitutivas de la exclusión social:

---

[2] Tomado de OLSUR Primer Informe: Análisis del Programa Trabajo por Uruguay pág.105-111. Uruguay, 2006.

3.1) ¿Qué hace trabajo por Uruguay para abordar cada dimensión de la exclusión social?

a) Cómo aborda TXU la dimensión económica de la exclusión social

Como vimos en la dimensión económica de la exclusión social, el fenómeno de la exclusión tiene una estrecha relación con la no pertenencia al mundo del trabajo, ya que el trabajo es el medio a través del cual los sujetos acceden a un ingreso y pueden reproducir su existencia.

A su vez, el trabajo designa una actividad funcionalmente especializada y remunerada en razón de su utilidad en el sistema social. Pues el funcionamiento, es decir, la producción y reproducción del sistema social exige trabajo humano por lo cual éste se torna indispensable para el ejercicio de la plena ciudadanía. El derecho al trabajo tiene una gran importancia en la sociedad moderna y debe ser comprendido como un derecho político ya que la vida sin trabajo universalmente intercambiable y públicamente reconocido, significa para un individuo que está destinado a la inutilidad y la inexistencia pública. (Gorz, 1996)

También hemos visto que existe una correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y los sistemas de protección, pasando a ser de este modo la integración o no integración al trabajo un factor determinante en la vida de los sujetos.

Es por esto que al intervenir sobre el fenómeno de la pobreza y la exclusión social es fundamental abordar el problema de la inserción laboral.

En este sentido como mencionamos en la presentación del PANES, el componente Trabajo por Uruguay se encarga de intervenir en el aspecto laboral aunque como hemos visto, los objetivos de este programa no se remiten a tratar el problema del empleo.

Ahora bien, para comenzar con el análisis sobre el modo por el cual TXU aborda la dimensión económica de la exclusión social partiremos por reflexionar sobre los objetivos de este programa.

Debemos tener presente que TXU apunta a brindar una oportunidad socio-laboral por un período aproximado de cuatro meses acompañado de una propuesta de intervención a nivel formativo y pedagógico. Es un programa de empleo transitorio en el cual el trabajo es utilizado como herramienta que intenta promover procesos de aprendizaje personales y colectivos. Se intenta fortalecer y mejorar las competencias laborales así como generar un proceso de formación ciudadana en quienes participen de dicho programa.

Como señalamos en la presentación del PANES, estamos frente a un programa de empleo transitorio que se propone no sólo brindar una experiencia laboral a los beneficiarios del PANES sino que también apunta a desarrollar un proceso de formación ciudadana, así como un proceso de aprendizaje de diversas habilidades laborales.

En principio parece oportuno preguntarse si no son objetivos demasiado ambiciosos para lograr en un lapso temporal tan breve, la interrogante sería si este tipo de programa puede además de otorgar un empleo, generar un proceso de apropiación de diversos saberes, derechos y obligaciones ciudadanas y a su vez mantener esto una vez culminada su implementación.

Ya que si bien una experiencia laboral para una persona que por ejemplo nunca trabajó, puede generar una gran cantidad de efectos positivos a nivel subjetivo, una vez terminada esta experiencia ¿podrán seguir vivos estos efectos?

Siguiendo con esta línea de análisis y teniendo en cuenta parte del contenido de las instancias formativas podríamos decir que, si bien puede ser positivo realizar talleres donde se enseñen cuestiones relacionadas a la búsqueda de empleo tales como elaboración de currículum vitae, lectura de avisos clasificados, preparación de entrevistas laborales, formas de presentarse a un empleo, entre otras, es posible pensar que a partir de este tipo de actividades, no se alcanzarán cambios significativos, en lo que respecta a la inserción laboral de la población participante en dicho programa.

Con esto quiero decir que más allá de que dichas actividades puedan llegar a aportar cierto aprestamiento básico para propiciar la inserción laboral para las personas incluidas en este programa, esta no parece ser la solución ni a corto ni a largo plazo de la falta de trabajo.

Pues el problema aquí no es ni principalmente, ni únicamente que las personas no tengan capacidades ni hábitos laborales, sino más bien que no parecería haber un lugar ocupable para estas personas dentro del proceso productivo.

No debemos olvidar que existe una gran masa de gente que ha quedado excluida de los circuitos de intercambio productivo por motivos que escapan a exclusivas responsabilidades individuales.

Estamos además frente a poblaciones aptas para trabajar, es decir, la acción social está focalizada hacia los excluidos o más bien *supernumerarios* (Castel, 2004:61) pero no a sujetos inválidos ni con desequilibrios sicológicos que no les permitan incorporarse al mercado laboral existente.

Este problema trasciende entonces el nivel pedagógico y formativo pues el problema no es que la gente no pueda trabajar o como se dice popularmente que la gente no trabaja porque no quiere, por un problema de mentalidad o un problema cultural de falta de hábitos de trabajo o por falta de "cultura del trabajo" por lo cual la solución no pasará por la transmisión de hábitos y aptitudes laborales.

Es decir, intervenir en la línea de transmitir hábitos laborales referidos por ejemplo al cumplimiento de tareas y horarios, puntualidad, reglamentos y disposiciones no es lo que promoverá cambios trascendentales en las condiciones de vida de los sectores excluidos, ya que estos sectores no están excluidos del mercado laboral por deficiencias individuales.

Por esto mismo no considero adecuado basar este programa en la transmisión de pautas de trabajo bajo el argumento de que ..*"las personas necesitan integrarse a la cultura del trabajo, a los códigos del mundo del trabajo, aprender la disciplina, las relaciones de autoridad y las relaciones de*

compañerismo, estar con el otro, crear vínculos, aprender a generar relaciones sociales y procesos de comunicación" [3]

Sino que lo que las personas necesitan es poder acceder realmente al mundo del trabajo.

En este sentido debemos tener presente que la pobreza y el desempleo son los síntomas más evidentes de la dinámica excluyente, pero no la definen. Es decir, la gente es pobre y desempleada por participar de una dinámica que la excluye. Debido a que en el sistema social prevalece la acción de fuerzas que provocan exclusión resultan grandes masas de pobres, desempleados, subempleados y marginados. Por lo tanto, para resolver estos problemas hay que contrarrestar estas fuerzas excluyentes y no sólo asistir a los afectados. (Lo Vuolo, 1993)

A su vez, si como dijimos el problema para acceder a un empleo no pasa (al menos principalmente) por no saber hacer un curriculum, el centrarse en este tipo de actividades de capacitación o instrucción termina resultando algo superfluo, al igual que sucede con los talleres basados en actividades lúdicas que persiguen el fin de integrar al grupo y generar un espacio de encuentro con el otro, pasando a convertirse tan sólo en un requisito formal para acceder a la asistencia, en este caso el cumplimiento de las horas previstas para el trabajo formativo, además del cumplimiento de las horas de trabajo constituyen el medio para acceder a la transferencia monetaria equivalente a dos ingresos ciudadanos.

Podríamos decir que en muchas ocasiones las tareas que persiguen el fin de desarrollar programas de capacitación y formación ciudadana corren el riesgo de caer en actividades más parecidas al entretenimiento que a tareas que posibiliten un desarrollo personal como podría ser por ejemplo el aprendizaje de saberes y hábitos característicos de algún campo o área productiva. Respecto a esto debemos tener presente que los resultados de la evaluación del programa Trabajo por Uruguay arrojan en cuanto a los contenidos de los talleres que se desarrollaron, que la gran mayoría de los participantes consideran que las tareas comunitarias basadas en actividades lúdicas son una pérdida de tiempo ya que quitan horas de poder dedicarse a otra tarea o trabajo, dichas actividades son concebidas por los participantes del programa como inútiles e innecesarias por lo cual no son demandadas. Mientras que las actividades de enseñanza de oficios son valoradas en general de forma positiva, aunque también se destaca que la enseñanza es demasiado teórica y sobre cuestiones que no son demandadas en el mercado actual.[4] Esto nos lleva nuevamente al problema de que no parece haber motivo para la apropiación activa de un saber determinado si su aplicación no es demandada en ningún puesto concreto. (Grassi, 2003:277)

---

[3] Tomado de Entrevista realizada a Mariella Mazzotti en Radio El Espectador Programa "Asuntos Pendientes" 2007, Montevideo, Uruguay. En: www.mides.gub.uy/informesespeciales.

[4] Tomado de la exposición de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES a cargo de Ignacio Pardo, Lorena Custodio y Martín Moreno en el Seminario a cargo del MIDES: "Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza. Presentación de los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social." Noviembre 2007, Montevideo, Uruguay.

Otro elemento a tener presente es la superposición que se efectúa de las categorías "empleado" y "beneficiario" lo que lleva a establecer la idea de que estas categorías son equivalentes, entendiendo que el ingreso que se le otorga a los participantes de este programa es un beneficio brindado por el Estado y no la retribución monetaria por el trabajo que éstos realizan. (Grassi, 2003:275)

El problema aquí es que el programa parece centrarse en crear una tarea, una contraprestación en forma de trabajo, que justifique la transferencia monetaria y no en la generación de un empleo que permita desarrollar una vida más allá de la mera subsistencia. A su vez, esta contraprestación en forma de trabajo puede llevarnos a visualizar al trabajo como una obligación, una contrapartida para acceder a un ingreso y no como un derecho del ciudadano.

En definitiva el principal problema que presenta este programa es que se instituyó por fuera de la dinámica de la producción económica como tal por y desde su definición, por lo tanto no influyó en la dinámica del empleo. Pues el principal objetivo de este programa no es generar empleo, ya que estamos ante un programa social y no un programa de empleo, por lo que su principal fin es generar condiciones para que las personas puedan fortalecer sus destrezas para colocarlos en mejores condiciones a la hora de buscar trabajo.

Esta ineficacia e ineficiencia del trabajo como contraprestación deriva entonces de la propia capacidad del programa, cuyo objeto no son las prestaciones o la producción de bienes y obras socialmente necesarias, lo que lleva a que las tareas que se les asignan a los usuarios del programa resulten aleatorias y volátiles. (Grassi, 2003:276)

De este modo las fuerzas empleadas se gastan en acciones discontinuas que no alcanzan a ser socialmente valoradas como barrer una plaza, enderezar carteles de señalización, limpiar zanjas aledañas a vías de tren, entre otras. Cabe aclarar que no estoy desvalorizando este tipo de tareas, el tema en cuestión es que quienes participan del programa no deben hacer algo, sea lo que sea, a cualquier precio y bajo cualquier condición para sentirse útil, sino más bien ser realmente útil. Con esto quiero decir que no alcanza con desarrollar tareas a partir de las cuales las personas puedan sentirse protagonistas y capaces de hacer algo valioso, si esta experiencia no puede generar efectos que vayan más allá de sí misma.

Pues deberíamos preguntarnos que posibilidades reales hay de que quienes hayan pasado por este programa puedan obtener futuros trabajos.

Ahora bien, todo lo analizado hasta aquí nos remite al problema que venimos planteando desde el principio de este trabajo que podría resumirse en la falta de lugares ocupables en el proceso productivo, es decir, si cada vez se necesitan menos personas para asegurar la reproducción ampliada de la sociedad, si cada vez hay más gente que ha quedado fuera del proceso productivo, y sino existen políticas de empleo destinadas a incidir en la dinámica del mercado de trabajo, quienes no fueron necesarios económicamente ayer, ni lo son hoy ¿porque deberíamos pensar que lo serán mañana?

Con esto no quiero caer en una postura pesimista, ni resignada, sino más bien intentar ver la complejidad del problema para luego poder pensar posibles soluciones.

En suma, podemos decir que la crisis de la sociedad salarial constituye el problema central que da lugar a la discusión en cuestión, pues está en juego la organización social del mercado de trabajo y las protecciones sociales construidas sobre él.

Actualmente nos encontramos frente a una sociedad donde el trabajo es escaso, inestable, volátil y para nada estandarizado por lo cual se hace difícil que el trabajo, o más bien el ingreso que se percibe por el trabajo sea la puerta de acceso a la cobertura de necesidades básicas. (Lo Vuolo, 1998)

Entonces, si el acceso al trabajo se ha convertido en un elemento escaso e inseguro y es el principal o casi único medio para cubrir algo imprescindible como las necesidades básicas del ser humano, definitivamente estamos ante un grave problema.

Deberíamos cuestionarnos si es valido vivir en una sociedad en la cual una enorme cantidad de personas enfrentan día a día la posibilidad de morir por la falta de dinero. Siendo esto algo terrible que ningún país civilizado podría aceptar. (Grassi, 2003:232)

Es por esto que insistimos en que abordar el fenómeno de la exclusión y la pobreza implica reflexionar sobre el tipo de sociedad que estamos construyendo, implica cuestionar los valores imperantes.

Continuando con el análisis, cabe señalar que si la sociedad actual se sigue organizando en torno a una ética del trabajo tomando a éste como eje central en la organización social, la cobertura del derecho al trabajo debería ubicarse como una prioridad de política pública.

El trabajo no puede transformarse en un bien privado y escaso ni ser suministrado por políticas sociales que asistan y compensen el problema de la falta de empleo.

Por otra parte, debemos tener presente que el fenómeno de la pobreza y la exclusión social constituye un problema no sólo grave y complejo sino también de larga data, por lo cual no puede ser abordado como si fuese un problema contingente y transitorio.

Lo tratado hasta aquí nos permite afirmar que no es posible resolver el problema de la inserción laboral a partir de un programa de este tipo que resulta ser coyuntural, disgregado, con objetivos puntuales y diversos que no inciden en el funcionamiento del mercado de trabajo. Lo que se hace desde esta intervención focalizada es amortiguar de forma transitoria las consecuencias de un problema más general y grave que es, como dijimos, el libre acceso al trabajo.

Debemos tener presente que el problema de la inserción laboral no puede resolverse a partir de políticas sociales focalizadas que generen programas de empleo transitorio.

Este problema de la falta de empleo no puede ser abordado únicamente por el área social, sino que deberían tomarse medidas en lo que refiere a la política económica y la política laboral del país. En este mismo sentido Christian Mirza señaló lo siguiente: "*Trabajo por Uruguay hizo un aporte muy significativo en la medida que generó un empeño transitorio para quince mil*

trabajadores a groso modo y para muchísima gente el haber tenido ingresos durante cuatro meses que duplicaba el ingreso ciudadano fue realmente importante (...) pero si tu preguntas acerca de las trayectorias futuras del punto de vista laboral de los itinerarios que se pueden construir desde el punto de vista laboral, ahí tenemos un déficit muy importante por las dificultades en articular el programa de empelo transitorio focalizado a un sector de la población con las políticas activas de empleo, con las políticas de recalificación laboral, etc, etc que están manejadas por el Ministerio de Trabajo, pero ahí...efectivamente no pudimos cabalmente coordinar y articular la política de emergencia con la política estructural. Se podrían haber pensado otros mecanismos que el programa reforzara más en la Dirección Nacional de empleo, más en el Ministerio de Trabajo y no tanto en el Ministerio de Desarrollo Social, me parece que ese fue el problema pecado original...

Que el MIDES, mejor dicho que el plan de emergencia se identificó con el MIDES porque obviamente hubo un mandato presidencial que nosotros nos hiciéramos cargo del plan de emergencia, eso es innegable, pero si un problema de que los demás incisos, los demás Ministerios se "descansaron" demasiado en el MIDES sin asumir que en realidad un mejor, o un impacto mayor y más sostenido y duradero hubiera sido de una mejor articulación de estas medidas emergenciales con las políticas universales.[5]

La solución, como decíamos, no pasa entonces únicamente por la creación de programas sociales, ni por crear un sistema o mercado de trabajo a parte que atienda a los sectores excluidos.

Pues si esto sucede la sociedad podría llegar a tomar una nueva forma: por un lado estarían los activos que son cada vez menos numerosos, que ocupan empleos estables, calificados y relativamente bien pagos y por otro lado aquellos que están destinados a trabajos precarios e inestables creados para ciudadanos de segunda categoría. (Gorz, 1996)

Bajo el argumento de que lo primero es trabajar (a cualquier precio y bajo cualquier condición) el diferencial de poder del sujeto del trabajo y la mayor pérdida de autonomía queda subsumida en el mito de la dignificación por el trabajo. (Grassi, 2004:201)

Parecería que estos sectores excluidos deben resignarse a acceder, si tienen suerte, a trabajos precarios e intermitentes, en tiempo reducido y en horarios variados por lo cual recibirán ingresos magros.

Se realiza entonces una transferencia del problema hacia el área social, generando de este modo una suerte de *"tratamiento social de la desocupación"* (Sassier, 2004:94) sin implementar medidas que se ocupen del empleo.

---

[5] Tomado de entrevista realizada a Christian Mirza el 9 de octubre de 2007 en el MIDES

Volviendo ahora al análisis sobre el programa específico de Trabajo por Uruguay y tomando estos últimos aportes, podríamos decir que este programa de empleo transitorio no parece ser lo más adecuado para lograr una reinserción laboral de las personas que han quedado excluidas del mercado de trabajo, pues sino se acompaña esta medida desde la política económica en pos de generar una política de empleo que aumente el número de puestos de trabajo ampliando las áreas de producción de bienes y servicios con fines socialmente útiles, este componente del plan será tan sólo una asistencia transitoria.

Este no parece ser entonces el camino pertinente para solucionar el problema de la falta de empleo. Resulta claro que lograr saldar este problema requiere un mayor esfuerzo y es un camino mucho más complejo ya que implica promover cambios sustantivos y permanentes, pero resulta claro también que de otro modo seguirán reapareciendo los viejos problemas.

Ahora a modo de cierre podemos decir que estas reflexiones nos llevan a formular las siguientes preguntas: ¿El problema es que realmente no hay trabajo para ocupar a todo el mundo? ¿Es el desempleo un problema estructural de las nuevas condiciones de la producción globalizada? ¿Debemos entonces asumir y aceptar que el nuevo modelo económico y su reconversión tecnológica y de gestión acrecienta la productividad más no el empleo y no se puede hacer nada ante esto?

¿O más bien el problema es que la sociedad no sabe o no quiere compartir con todos el volumen de trabajo decreciente del que tiene necesidad? Pues si el trabajo fuera accesible de igual modo para todos los ciudadanos permitiría que todos trabajen menos, mejor y de otra forma abriendo al mismo tiempo al espacio público las actividades que no tienen una remuneración por objetivo. (Gorz, 1996)

Por último, volviendo a los aportes de Grassi (2004:300) diremos que si los recursos político-normativos que regulan el uso de la fuerza de trabajo no imponen en la producción criterios de racionalidad en función del sujeto del trabajo y de sus necesidades, la asistencia a los pobres y los desocupados no será suficiente para solucionar el problema de la falta de empleo ni para mejorar sus condiciones de vida de forma duradera, a lo sumo se logrará asegurar por un tiempo determinado el consumo de bienes básicos para la reproducción .

Debemos recordar que la fuerza de trabajo no puede ser manipulada, o usarse indiscriminadamente así como dejarse ociosa, sin afectar también al individuo humano que es el poseedor de esta mercancía peculiar.

Se hace necesario tomar medidas respecto a la política económica y particularmente respecto a la política de empleo, tomando como eje central al sujeto humano y sus necesidades, debería intentarse superar el nivel técnico de las respuestas dadas frente al problema de la exclusión y la pobreza para generar un tratamiento político, en el sentido de política global, de este fenómeno. Debe dejar de someterse a la esfera política; pues desde hace demasiado tiempo la política actúa como sirvienta de la economía.

No podremos lograr cambios significativos si seguimos poniendo a la economía en primer lugar como actividad separada e intocable, como una disciplina que excluye toda otra, excluyendo no sólo a la política sino también a la ética.

Se debería terminar con el sometimiento del ser humano a la economía, para someter a la economía a un proyecto de vida en común. (Onfray, 1997:85,86)

b) Como aborda TXU la dimensión social de la exclusión

Para comenzar este análisis es preciso retomar los aspectos que conforman la dimensión social de la exclusión.

Debemos recordar que esta dimensión incluye tres aspectos: los cambios en la esfera relacional, los cambios en el acceso a los beneficios sociales (protección social que permite el acceso a bienes y servicios) y los procesos de segregación espacial.

Estos cambios son consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo, ya que como vimos a partir de la inestabilidad y la crisis de la organización social del mercado del trabajo se derrumba la vía principal de inserción social y socialización.

Se pone en cuestión entonces no sólo el acceso al trabajo sino también las protecciones sociales construidas sobre él.

Pues como hemos dicho, existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y los sistemas de protección así como también sucede con la participación en las redes de sociabilidad.

Ahora bien, con respecto a los **cambios en la esfera relacional** diremos que la pérdida de empleo o la dificultad de acceder al mercado laboral existente produce, además de la dificultad de contar con un ingreso y los problemas que esto conlleva en términos de supervivencia, un debilitamiento de las redes de contención social.

Sucede que el desempleado ve modificada su identidad porque ya no pertenece a un colectivo de trabajo con el cual se identifica, ya no genera vínculos con sus compañeros de trabajo, ni tiene un lugar determinado en el proceso productivo desde el cual pararse en la sociedad y construir una identidad colectiva.

Se pierde entonces uno de los elementos significativos del trabajo que es la pertenencia a un colectivo y al perderse este sentimiento de pertenencia grupal se pierde también parte de la identidad social y los lazos vinculares. (Araujo, 2007:131)

De este modo el colectivo del trabajo deja de ser el soporte fundamental de la construcción de identidad social y pasa a construir subjetividades individuales que no tienen tiempo ni espacio de encontrarse con el colectivo y crear nuevos grupos de pertenencia.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES BIBLIOTECA
034188

Respecto a este punto diremos que el programa TXU brinda una experiencia socio-laboral a través de la cual intenta promover procesos de aprendizaje personales y colectivos fomentando instancias de encuentro y promoviendo relaciones sociales equitativas entre los participantes de dicho programa.

Pero el problema que vuelve a aparecer en este caso es que al estar frente a un empleo transitorio no es posible generar vínculos ni grupos que compartan un sentimiento de pertenencia a un colectivo concreto en una temporalidad prolongada y duradera.

Además debemos tener presente que quienes participan en este programa están inmersos en un contexto desfavorable y crítico por lo que podríamos pensar que a partir de la formación de estos grupos seguirá siendo muy difícil poder generar nuevas redes de contención o apoyo. Ya que si bien debemos reconocer que existen redes de interacción o ayuda vecinal y familiar que conforman un tejido capaz de paliar ciertas carencias y encontrar una salida a diversas situaciones problemáticas, debemos tener presente que estos diferentes mecanismos de solidaridad no están ligados al mundo del trabajo, por lo que desde un programa de empelo se debería poder articular estos lazos vinculares con la existencia de una actividad remunerada permanente. Es decir, el trabajo debería ser el mecanismo que permita reforzar estas redes interaccionales brindando estabilidad y garantizando al menos cierto grado de bienestar.

Pues en un contexto de precarización laboral se hace muy difícil generar vínculos perdurables. Y ante un contexto de incertidumbre e inseguridad constante se seguirá produciendo una disolución gradual de la comunidad y los lazos barriales y por tanto de la cohesión social cuyo mantenimiento requiere tiempo, trabajo y dedicación. (Bauman, 2005:149)

Por otra parte desde TXU no parece ser tomada en cuenta la heterogeneidad de situaciones existentes dentro del sector excluido del mercado laboral y esto tiene serias consecuencias a la hora de llevar adelante el propio programa.

En este sentido cabe mencionar que se debería tener en cuenta la diversidad de circunstancias existentes entorno a las personas en situación de exclusión, ya que estas circunstancias condicionan y determinan en muchas ocasiones que estas personas logren, o no, ser incluidas en este tipo de programas y que los programas implementados constituyan, o no, una real solución a sus problemas y dificultades específicas.

Se debería por ejemplo realizar una distinción entre la exclusión de largo tiempo de la exclusión reciente ya que las intervenciones con respecto a cada tipo serian diferentes. Más que nada teniendo presente que las personas que están excluidas recientemente cuentan con otro tipo de posibilidades y recursos a los cuales se puede apelar para intentar reincluirlos frente a quienes se encuentran excluidos desde hace ya mucho tiempo. (Supervielle, Quiñones, 2007:103)

También se deberían desarrollar diferentes tipos de intervención tomando en cuenta la situación del excluido con respecto a su entorno y los soportes y redes de contención con los que cuenta. Pues en

muchos casos existen redes de apoyo, que si bien son débiles y frágiles, dan lugar a que la intervención pueda reforzarlas o potenciarlas a través de nuevos mecanismos, mientras que en otras situaciones estas redes no existen, por lo cual, se torna más difícil poder obtener los mismos logros que tal vez puedan obtenerse a partir del mismo programa, con otras personas que también están excluidas pero cuentan con algunas redes de apoyo.

En el caso por ejemplo de las familias que no pueden recurrir a ningún tipo de solidaridad y deben hacerse cargo de la organización de su hogar así como de la crianza y el cuidado de sus hijos, el hecho de comenzar a trabajar implica una modificación de la rutina y la planificación familiar que muchas veces no puede ser resuelta.

Es decir, si desde el programa se otorga un empleo y se exige además el cumplimiento de ciertas horas extra de capacitación y formación y no se tienen en cuenta los cambios que al interior del funcionamiento familiar se generan puede que muchas personas deban abandonar este empleo por no tener con quien dejar a sus hijos mientras trabajan.

Se debería entonces tener en cuenta a la hora de diseñar un programa de empleo cuales son los diversos motivos por los cuales las personas se encuentran desocupadas, ya que si bien la mayoría de los casos se deben a que las personas no logran encontrar un empleo, existen otras dificultades como la que mencionamos previamente que no parece ser abordada por este programa. Ya que como dijimos, no podemos hablar de los excluidos como si constituyeran un campo uniforme ignorando las profundas diferencias y conflictos que existen dentro de este sector.

Debemos asumir que la homogeneidad ha sido reemplazada por la fragmentación y la diversidad de situaciones de vulnerabilidad, lo cual implica que debemos reconsiderar al conjunto del sistema social de un modo más complejo que tome en cuenta las diferentes circunstancias, identidades e intereses que están en juego a la hora de pensar posibles estrategias para abordar el problema de la exclusión social. (Aquín, 2002:82)

Pues no es lo mismo, en este caso, diseñar programas para desocupados recientes, que para desocupados de largo plazo o para trabajadores precarios o jóvenes en busca de empleo, o mujeres que nunca trabajaron, o grupos informales del sector urbano, o personas que no tienen capacidades para ingresar al mercado laboral actual, entre otros.

Con estos ejemplos quiero señalar la enorme dificultad que supone nuclear en un mismo programa a tan diversas situaciones, donde para algunos será mucho más difícil que para otros, poder adaptarse y cumplir con los requerimientos que el programa implica.

Pasando ahora a los **cambios en el acceso a los beneficios sociales (protección social que permite el acceso a bienes y servicios)** debemos señalar que en tanto la protección social estaba fuertemente ligada al trabajo, su desestabilización llevó a socavar las raíces de estas protecciones.

En este sentido una consecuencia de gran peso que se inicia por la exclusión del trabajo es la exclusión de ciertas protecciones sociales y la pérdida del acceso a ciertas instituciones constituidas en la lógica del Estado de Bienestar tales como jubilaciones, seguro de paro, seguro de salud laboral, entre otras.

Así como la pérdida de otros beneficios sociales que permiten el acceso a bienes y servicios públicos tales como luz, agua, teléfono así como bienes de consumo duraderos tales como autos, viviendas, etc. (Supervielle, Quiñones, 2007:122)

Este serio problema del vínculo seguridad laboral/ seguridad social pone en cuestión la especial construcción de los derechos sociales y la crisis del empleo evidencia la debilidad de la posición de los trabajadores frente a los derechos, en tanto esos derechos se organizan como derechos de los trabajadores y no de los ciudadanos. (Aquín, 2003:58)

Los llamados derechos sociales sólo alcanzaron a los trabajadores asalariados formales, configurándose incluso diferentes conjuntos de derechos a prestaciones según el sector al cual pertenezca el trabajador dentro de cada rama de producción.

No constituyeron entonces una habilitación parta el ejercicio de derechos basados en la pertenencia o en el estatus de ciudadanía, por lo cual para quienes no acceden a la protección social que permite el acceso a bienes y servicios por medio del trabajo, es decir, por medio del mercado, se torna difícil lograr acceder a estas protecciones sociales a través de la órbita estatal. Ya que la retracción del Estado en sus responsabilidades públicas afecta la prestación de servicios sociales.

Mientras que los derechos sociales deriven del empleo, y éste se encuentre en crisis seguirá en riesgo entonces la existencia de una cobertura universal en las prestaciones basada en la condición ciudadana. (Britos, 2003:57,58)

Diremos entonces que el Estado dejó de lado su obligación de garantizar los derechos sociales, dando lugar a las nuevas estrategias de cada gobierno para instrumentar políticas focalizadas.

Tomando al plan de emergencia como parte de las políticas implementadas por el gobierno actual y dentro del mismo remitiéndonos al programa TXU cabe destacar que se propone como uno de sus objetivos intentar facilitar el acceso a servicios públicos aunque no especifica de que modo. Pues podría ser por ejemplo brindando información sobre los servicios y recursos públicos existentes que puedan contribuir al desarrollo de los sujetos, o ayudando a realizar los trámites pertinentes para acceder a distintas instituciones que cuenten con servicios así como creando nexos entre los participantes de este programa y las diferentes instituciones u organizaciones que brindan servicios. Pero de todas formas el modo a través del cual se intenta facilitar este acceso no queda claro.

Otro objetivo de TXU que podemos tener en cuenta a la hora de reflexionar respecto a la dimensión social de la exclusión, es el que plantea apoyar el desarrollo de itinerarios personales orientados a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales.

Este objetivo nos lleva a preguntarnos a que se hace referencia exactamente cuando se habla de itinerarios personales, es decir, ¿Debemos suponer que quienes participan en este programa necesitan aprender a organizarse para luego poder acceder a un empleo y a través de este a un ingreso?
¿Quiénes se encuentran desocupados necesitan ser orientados en su rutina y sus hábitos diarios en pos de mejorar sus competencias laborales? ¿El problema es realmente la falta de competencias laborales o la debilidad de las mismas?
Porque por lo que hemos desarrollado hasta el momento podríamos decir que si bien esta puede ser una de las razones que explican que amplios sectores de la población permanezcan excluidos del mercado laboral, no parece ser este el único ni el principal problema a tener en cuenta.

Ahora con respecto al último aspecto que conforma la dimensión social de la exclusión debemos hacer referencia a los **procesos de segregación espacial.**
En este punto debemos recordar que este proceso de quiebre del tejido comunitario lleva no sólo a perder la convivencia entre personas de distintos estratos socio-económicos, sino también a perder los valores que implican los procesos de socialización e integración social, de modo tal que la integración social no se realiza más a través de la participación de todos en valores y reglas institucionales comunes. (Supervielle, Quiñones, 2007:105)
Si se confirma entonces que en la actualidad asistimos a un proceso de fragmentación territorial donde la pobreza se encuentra claramente concentrada en zonas específicas, al abordar el problema de la pobreza este factor debería ser tomado en cuenta comenzando por intervenir en las regiones más afectadas del país.
Sin embargo, si bien los datos estadísticos oficiales propiciados por el INE muestran que el fenómeno de la pobreza y la marginalidad afecta predominantemente a la zona de Montevideo y Canelones, los programas implementados por el PANES comenzaron teniendo una cobertura inversamente proporcional a esta realidad.
En este sentido Christian Mirza señaló: ..."*Nosotros encontramos como problema desde un principio la cobertura asimétrica del plan respecto al mapa geográfico de la pobreza. Para decirlo en otros términos la concentración de los sectores mas pobres estaba y sigue estando desde el punto de vista proporcional en Montevideo- Canelones en el orden del 65 o 70% en el área metropolitana y un 30 o 40% en el resto del país y el plan de emergencia en un principio tuvo una cobertura geográfica inversamente proporcional a esto. Se centró demasiado en el interior y con peso escaso en Montevideo y Canelones, lo cual fue advertido a los pocos meses y se implementaron correctivos para llegar a un 50 y 50% una relación por mitades, lo cual corrigió bastante la situación original. Muy pocos hogares en situación de pobreza quedaron fuera en el área metropolitana y muchos hogares que en realidad no se correspondían con los criterios de focalización en el interior quedaron adentro.*

Pero...siempre es preferible cometer este segundo error...este es un primer elemento que nosotros analizamos y que efectivamente tratamos de corregir a los pocos meses"[6]

Otro elemento que podríamos considerar dentro de este punto es si el programa TXU fomenta el vínculo con otros sectores socio-económicos y preguntarnos si al realizar este tipo de programas focalizados de empleo se reproduce el aislamiento de estos sectores constituyéndose así una suerte de trabajos pobres para pobres.

c) Como aborda TXU la dimensión simbólica de la exclusión

Pasando ahora a reflexionar sobre la dimensión simbólica de la exclusión social, debemos recordar que al hablar del plano simbólico entran en juego los procesos de representación social y los valores imperantes de la sociedad actual que establecen los límites a la normalidad de los individuos.

En este sentido debemos tener en cuenta que los excluidos no son solamente rechazados materialmente, no sólo quedan afuera de las riquezas materiales del mercado y sus intercambios, sino también de las riquezas espirituales ya que sus valores tienen falta de reconocimiento y están ausentes del universo simbólico.

La exclusión social es también entonces la representación social de determinados sujetos como diferentes debido a que sus códigos, prácticas y valores se diferencian del común denominador de la sociedad.

Si bien en este punto podríamos incluir a los procesos de significación que los sujetos hacen de sí mismos, es decir, a los procesos de producción de subjetividades, debemos señalar que no contamos con material ni técnicas de investigación y análisis apropiadas para tratar este aspecto. Por lo cual lo único que podremos hacer es intentar realizar una breve reflexión desarrollada en términos de hipótesis. Pese a esto es preciso mencionar que al hablar del plano simbólico de la exclusión, se debe tener en cuenta el espacio subjetivo en el cual está instalado el individuo ya que esto condiciona el desarrollo de ciertas prácticas y expectativas, las que a su vez permiten desarrollar diferentes formas de pertenencia, de identidad, de organización y comunicación. (Supervielle, Quiñones 2007:103)

Ahora bien, pensando concretamente en los impactos ocasionados por TXU podríamos decir que aunque los efectos causados por este programa en la vida de los sujetos sean difusos, se puede afirmar que existen. Es decir, es posible pensar que TXU tiene la capacidad de modificar parte de la vida (o su percepción de la misma) de los sujetos con los cuales trabaja a partir de las tareas que propone. Hay entonces una incidencia, aunque sea transitoria, del programa en la vida de los sujetos que están incluidos en el mismo.

[6]Tomado de entrevista realizada a Christian Mirza el 9 de octubre de 2007 en el MIDES

Respecto a esto es posible pensar que se logran cambios en términos de una mejora de la autoestima de los sujetos, ya que quienes participan en este programa logran sentirse útiles y parte de un proyecto así como de un equipo de trabajo. En este sentido Mariella Mazzotti señala: *"Es una pequeña revolución en sus vidas, porque por un lado tienen que organizar toda su vida cotidiana, es una exigencia, pero a la vez es una experiencia nueva que los gratifica enormemente porque recuperan eso de "soy capaz de". Soy capaz de hacer algo valioso para los otros, me felicitan, me apoyan, pero además estoy aprendiendo, además voy a la policlínica y me hacen los análisis de prevención, voy al dentista, me encuentro con otras compañeras como yo y veo que la vida es compleja, que tiene muchas dificultades pero también tiene posibilidades de esperanza, encuentro amigas, hay asesoramiento jurídico, legal... Está dentro de lo que se entiende como un programa social que busca dar respuesta integral a las necesidades y por lo tanto es mucho más que un trabajo."*[7]

También podríamos decir, siguiendo la línea planteada por William Reuben representante del Banco Mundial[8] que es posible evidenciar mejoras e impactos en términos de capital social.

Es posible entonces visualizar efectos positivos producidos por este programa que van más allá del salario percibido por el trabajo realizado. Ahora bien, es preciso dejar planteada una interrogante respecto a este punto; si bien la experiencia de participar en este programa puede generar impactos positivos en la vida de algunas personas incluidas en el mismo, afectando positivamente los procesos de construcción de subjetividades, puede no tener el mismo efecto en otras personas que también participan de este programa. En este sentido debemos recordar que no estamos frente a poblaciones homogéneas, por lo tanto partirán de diferentes subjetividades, lo que llevará a que los procesos de construcción de significación que estos individuos hagan de sí mismos y en relación al otro serán también diferentes.

Con esto queremos dejar planteado el problema de que una misma experiencia puede ser vivida subjetivamente de muy diversos modos. Esto nos lleva a pensar y a dejar planteado en términos de interrogante, el tema de que mientras una experiencia laboral de este tipo para alguien que nunca trabajó puede llegar a ser muy enriquecedora y fructífera, para alguien que quedó fuera del mercado laboral recientemente, el tener que acudir a este tipo de programas para poder desempeñarse nuevamente como trabajador puede llegar a ser muy frustrante. Por lo que deberíamos tener en cuenta este problema a la hora de afirmar que la participación en este programa genera consecuencias positivas en la vida de los sujetos desde el punto de vista simbólico.

---

[7] Tomado de entrevista realizada a Mariella Mazzotti en Radio El Espectador Programa "Asuntos Pendientes" 2007, Montevideo, Uruguay. En: www.mides.gub.uy/informesespeciales

[8] Tomado del Seminario a cargo del MIDES: "Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza. Presentación de los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social" Noviembre 2007, Montevideo, Uruguay.

Pasando ahora a otro tema que debemos tener en cuenta, diremos que si bien en ocasiones si existen impactos que afectan positivamente los procesos de construcción de subjetividades de quienes participan en este programa, no podemos pensar que afectando sólo al plano simbólico solucionaremos otros aspectos y problemas que también existen dentro de la exclusión social, como los aspectos materiales y sociales que ya hemos desarrollado.

No podemos pensar que por hacer que alguien se sienta útil y protagonista se logrará revertir la realidad en la que esa persona se encuentra, ya que como vimos la exclusión social no se remite a una sola dimensión, por lo cual para poder ejercer efectos sustantivos y duraderos se debe tener en cuenta todo lo que esta situación implica. Por lo que si como dijimos, no es posible solucionar el problema de la exclusión social brindando únicamente una ayuda monetaria, pues se estarían dejando de lado los problemas referidos a la esfera relacional, los problemas de acceso a los beneficios sociales y los procesos de segregación social, tampoco es posible solucionar o abordar completamente el problema de la exclusión tratando únicamente el plano simbólico.

d) Como aborda TXU la dimensión política de la exclusión social

Como hemos visto la exclusión social tiene implicancias no sólo económicas, sociales y simbólicas sino también políticas, ya que la marginalidad material y social descalifica también en el plano cívico y político. Lo que se pone en juego con los procesos de exclusión es la noción misma de ciudadanía. Pues no se puede participar en la política si la vida cotidiana queda al margen del acontecer global de la sociedad y el estado.

Al referirnos entonces a la dimensión política de la exclusión debemos remitirnos a los siguientes aspectos: al ejercicio de los derechos ciudadanos, a las formas de organización colectiva y a la democracia que surge como consecuencia de estos procesos.

Comenzaremos por analizar el primer aspecto que refiere al **ejercicio de los derechos ciudadanos**. Respecto a este punto debemos señalar que uno de los objetivos principales de TXU propone desarrollar programas de formación ciudadana que permita a los participantes reconocerse como sujetos de derechos y fomentar el ejercicio responsable tanto de sus derechos como de sus obligaciones.

Se realizan entonces, dentro de las horas extra de trabajo, talleres y encuentros en los cuales se trabaja sobre los derechos y obligaciones o responsabilidades ciudadanas informando y fomentando un ejercicio responsable y comprometido de los mismos.

Respecto a esto podemos mencionar que luego de realizar estos talleres y actividades de formación ciudadana, se pudo constatar que existe en estos sectores un conocimiento de algunas obligaciones como por ejemplo la de sacar el documento de identidad, así como un conocimiento sobre algunos

derechos sociales tales como el derecho de la mujer de tener un acompañante durante el parto y las cuestiones vinculadas a la pensión a la vejez, así como de algunos derechos laborales tales como el de incluir a las empeladas domésticas en caja, los permisos necesarios para que trabaje un menor de quince años, el de tener un día de descanso y de que se pague despido doble a las embarazadas.[9]

Podríamos decir a partir de esto que existe en estos sectores una base de cultura cívica-política, ya que gran parte de los participantes de TXU conocen algunos de sus derechos.

Se podría suponer entonces que el problema del sector poblacional que cuenta con menos recursos, en relación a los derechos y obligaciones establecidos, esta centrado en la falta de oportunidades reales para que logren vivir como ciudadanos o sujetos de derechos y no en una falta de información, conciencia o falta de formación ciudadana.

Pues se hace difícil que una persona se sienta sujeto de derechos sino logra ejercer en su vida cotidiana los derechos que formalmente y en principio están estipulados para todos.

Debemos tener presente la imposibilidad de suponer una ciudadanía política independiente de umbrales mínimos de ciudadanía social, capaces de proporcionar una vida digna. (Aquín, 2003:18)

Por lo cual si bien es importante trabajar intentando formar sujetos concientes de sus derechos y responsabilidades, se debería reflexionar también sobre cuales son las herramientas concretas que posibilitan garantizar estos derechos. Ya que si bien estos están legalmente establecidos y son por tanto exigibles, no siempre se cuenta con mecanismos reales para hacerlos efectivos. Existiendo así una amplia brecha entre la norma formal y su aplicación real, entre lo deseable y lo coyunturalmente factible. (Pilotti, 2001:38)

Se debería priorizar el trabajo y la atención no tanto en que los mensajes y contenidos de los derechos sean oídos y conocidos por los participantes de TXU sino más bien en los mecanismos que permitan que estos derechos puedan ser puestos en práctica en los lugares donde la gente vive. Pues de lo contrario se estaría tomando a los derechos ciudadanos, y en definitiva a la noción de ciudadanía, sólo desde su connotación jurídica, lo que implica entenderla tan sólo como una estructura legal que se expresa a través de la definición de un conjunto de derechos y deberes que son portados por quienes habitan en un Estado. (Aquín, 2003:15)

Y al concebir a la ciudadanía sólo desde esta perspectiva estamos tratando al sujeto como un individuo despojado de sus características sociales, sin tener en cuenta que los derechos sociales se encuentran desigualmente distribuidos al interior de la mayoría de los estados.

Por lo que al trabajar desde una perspectiva de derechos no podemos dejar de tener presente que los derechos formales coexisten con un acceso asimétrico a la distribución de bienes, valores y recursos.

---

[9] Tomado de la exposición de Alberto Riella en el seminario a cargo del MIDES "Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza. Presentación de los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social." Noviembre 2007, Montevideo, Uruguay.

Ahora a modo de cierre de este punto cabe preguntarse que posibilidades reales hay de que quienes hayan pasado por este programa puedan obtener futuros trabajos donde por ejemplo sean respetados sus derechos laborales. Así como también es pertinente preguntarse si estos procesos de formación ciudadana realmente equivalen a trabajar desde una perspectiva reforzadora de derechos o tan sólo se remiten a plantear y transmitir nobles aspiraciones.

Pasando ahora al segundo aspecto debemos reflexionar sobre lo que sucede con respecto a las **formas de organización colectiva.**

Como dijimos en el comienzo de este trabajo se hace muy difícil que los grupos excluidos representen una fuerza de presión, se torna difícil lograr una eficaz organización colectiva.

Sucede que aquellos sujetos que más necesitan de su propia participación para revertir las asimetrías que los afectan son quienes cuentan con menos condiciones y disposiciones para lograr intervenir. (Aquín, 2003:9)

Esto se relaciona con la dificultad de contar con un proyecto alternativo y ejercer un peso real en el curso de las cosas, así como con el problema de la heterogeneidad de la población excluida y los condicionamientos de su participación.

Si asumimos entonces que existe un problema con respecto a las formas de organización colectiva de los sectores excluidos, desde un programa que intenta abordar el problema de la exclusión se deberían fomentar nuevas formas de organización o potenciar las formas de organización existentes a través de nuevos mecanismos. Por lo cual deberíamos preguntarnos si desde TXU se fomentan formas de organización colectiva y si se promueve un trabajo basado en las necesidades de los participantes de dicho programa.

Aquí debemos cuestionarnos si el formato o la metodología propuesta por este programa posibilitan la concreción de una organización colectiva que constituya un punto de partida o una base sólida, para llevar adelante los objetivos de este programa. Debemos preguntarnos si se promueve una actuación colectiva que implique actuar junto a otros para resolver problemas.

En este sentido cabe señalar que si bien dentro de los objetivos de TXU no se encuentra ninguno que haga referencia a la participación ni organización de los usuarios dentro del programa, a la hora de presentar o hablar del plan en su totalidad se suele atribuir a los participantes del PANES el término de protagonistas para reflejar la idea de que es muy importante fomentar la participación de quienes están incluidos en el plan, así como para señalar que los participantes son tomados en cuenta como sujetos de derechos y no son simplemente beneficiarios o usuarios. Sin embrago este tema, que será retomado posteriormente, no constituye un tema menor ni se reduce a un problema de terminología, ya que para ser realmente protagonista de los procesos que desencadenan los programas desarrollados por este plan, se debe llevar adelante una participación activa que permita ejercer el poder de decidir, de poder hacer, expresarse y sentirse parte.

En este sentido cabe preguntarse cual es el lugar que ocupan los participantes de este programa en la selección de las actividades que TXU realiza, así como que lugar ocupan en la formulación de los talleres y sus contenidos. Respecto a esto podríamos decir que la información recogida de la evaluación realizada por el MIDES respecto a este programa, arroja ciertas críticas y sugerencias que ya hemos mencionado como por ejemplo la valoración negativa respecto a las tareas comunitarias basadas en actividades lúdicas, o la sugerencia de que se desarrolle la enseñanza de oficios de forma más práctica, que de haber sido recabadas desde un principio, con el fin de poder modificar si era necesario el diseño de las actividades a realizar y los contenidos de los talleres, se hubiesen podido implementar grandes mejoras en el funcionamiento del programa obteniendo también un nivel más elevado de conformidad y satisfacción por parte de los usuarios.

Ahora bien, esto que estamos planteando está estrechamente relacionado con las formas de participación ciudadanas y los procesos de democratización. Pues si como dijimos se pone en juego la noción de ciudadanía, se pone en cuestión también la idea de democracia.

Haremos referencia entonces al tercer aspecto de la dimensión política de la exclusión: **la democracia como consecuencia de los procesos anteriormente desarrollados.**

Aquí se presenta nuevamente el problema de cuanto los participantes de TXU pueden influir en el diseño del programa y con que alcance.

Respecto a esto es preciso citar lo que contestó Christian Mirza frente a la pregunta de quien determinaba el contenido de los talleres:

"*Nosotros determinamos los distintos criterios y contenidos principales y sustantivos de los talleres, lo que no quiere decir que después cada uno genere, construya y produzca el proyecto específico de acuerdo a las características del grupo, a la zona, al contexto socio-cultural, etc, etc. Pero nosotros desde el diseño tenemos planteado que hay que trabajar por ejemplo por hablar solamente de rutas de salida, toda la dimensión subjetiva, las relaciones inter-personales, los vínculos grupales, los vínculos comunitarios, también trabajar el eje o la dimensión socio-laboral, el desarrollo de las capacidades y habilidades y destrezas en términos de trabajo y otro eje fundamental es la recuperación del pensamiento abstracto, de la capacidad de lecto-escritura, de la lógica y matemática (...) y a partir de ahí las organizaciones sociales, las distintas ONG tuvieron que presentar cientos de proyectos que de pronto ponían énfasis en no sé...actividades comunitarias y barriales y a partir de determinadas actividades comunitarias barriales recorrieron ese itinerario basado en los tres ejes, o en otros casos utilizaron por ejemplo las huertas familiares o las huertas orgánicas como soporte para a partir de allí trabajar los tres ejes, en fin...hay en este sentido una riqueza impresionante. Pero las grandes líneas si las definimos nosotros, centralmente del Ministerio.*"

En base a esto podemos decir que si bien se apunta a que cada técnico ajuste las grandes líneas o ejes de trabajo teniendo en cuenta las características de cada grupo, intentando de algún modo abordar las

necesidades e intereses del grupo con el cual trabaja a través de los talleres propuestos, esta no parece ser la mejor forma de fomentar la participación ni el involucramiento de los usuarios con respecto al programa en el cual están incluidos.

Ya que al no haber una metodología o estrategia de intervención estipulada que intente trabajar de modo crítico y conjunto para recoger las necesidades e intereses de cada grupo, el tener en cuenta o no las características grupales a la hora de diseñar los talleres, va a depender de la capacidad y voluntad del equipo técnico de turno que se encuentre trabajando para llevar adelante este programa. Y los contenidos generales a trabajar seguirán siendo determinados de forma unilateral por el Ministerio de Desarrollo Social.

De este modo la forma en la cual se adaptan las determinaciones generales a la especificidad de cada grupo queda planteada como algo tan difuso que da lugar a libres interpretaciones y se puede llegar a caer en intervenciones arbitrarias.

Aquí también entra en juego entonces el tipo de participación a la que se apunta desde este programa, que se entiende por participar y por ser protagonista y hasta que punto la participación en estos talleres y actividades es vivida por los usuarios como un proceso enriquecedor o positivo. Es pertinente preguntarse si se toma a la participación de los usuarios (participación entendida en este caso como la concurrencia a las instancias planteadas desde el programa) como un derecho o un medio para llegar a resolver problemas comunes o satisfacer algunas necesidades, o como una exigencia u obligación que deben cumplir los usuarios para acceder a sus derechos de ciudadanos.

Por último cabe mencionar que la participación es un componente irrenunciable de la ciudadanía que se vincula por tanto a los procesos de democratización. Y estos procesos deben de ser promovidos para intentar terminar con el problema de que no todos pueden ejercer su derecho de voz. Se hace necesario entonces promover procesos a partir de los cuales la gente pueda informarse, tener acceso al conocimiento en base al cual podrá tomar futuras decisiones, que pueda acceder a espacios públicos de discusión, aspectos todos que hacen a la ciudadanía política. (Aquín, 2003:18,19)

CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES FINALES

Reflexiones finales y conclusiones

Pasaremos ahora a plantear una serie de reflexiones finales y algunas conclusiones sobre el análisis hasta aquí desarrollado intentando así dar un cierre al presente trabajo.

Si bien ya se ha reflexionado en torno al modo por el cual el programa TXU aborda cada dimensión constitutiva de la exclusión social, intentando identificar logros, límites así como plantear posibles interrogantes y sugerencias, considero pertinente recordar los principales aspectos problemáticos que este programa presenta, así como los principales aspectos que parecen favorables, en el sentido de que siguen una línea de aciertos, respecto a los objetivos que este programa se propone así como los del plan en general, e incorporar nuevas reflexiones con el fin de realizar una suerte de síntesis.

Comenzaremos por señalar como uno de los principales aspectos problemáticos de TXU el objeto mismo de este programa y el enfoque desde el cual se parte. En este sentido debemos señalar que este programa apunta a mejorar las capacidades de los sujetos para colocarlos en una mejor posición a la hora de buscar trabajo, pero no incide en la dinámica del mercado laboral. Por lo cual dicho programa presenta fuertes límites en términos de impacto frente al problema de la falta de empleo, por no haber influido en la dinámica de la producción económica y por basarse en la transmisión de capacidades y hábitos laborales, es decir, por remitirse a un nivel pedagógico y formativo pareciendo ignorar de este modo el problema central que sería la inexistencia de un libre acceso al mercado laboral.

Esta falla parecería ser entonces una de las más graves ya que como hemos dicho se produce una transferencia del problema hacia el área social, generando de este modo una suerte de tratamiento social de la desocupación sin implementar medidas que se ocupen del empleo. Y si bien es entendible que desde el MIDES no se puedan generar fuentes de empleo, ya que un Ministerio no puede transformarse en un agente contratador, esto no quiere decir que no sea posible coordinar y gestionar junto al Ministerio de Trabajo por ejemplo, otro tipo de programa de empleo donde el trabajo constituya el aspecto central.

El problema es que al abordar el tema de la falta de empleo desde un programa social parecería reproducirse la idea de que todo lo que funciona mal en nuestra sociedad debe recibir una respuesta social, y por ende deriva de lo social, de este modo los límites de lo social ya no se definen por el campo social en sí sino por lo que otros dejaron de lado. Desde un punto de vista político, gobierne quien gobierne, este gran juego de descarte permite la generación de un discurso sobre el tratamiento de los efectos y autoriza la falta de análisis sobre las causas. (Sassier, 2004:94)

Respecto a este punto debemos señalar que si bien las autoridades del MIDES no hablan demasiado sobre las causas de la pobreza sino que se centran en asistir a parte de los afectados por esta,

seleccionando a los más pobres, existe cierto grado de análisis y conceptualización de la complejidad del fenómeno en cuestión.

Podemos decir que desde el MIDES se asumen algunas de las limitaciones del Plan de Emergencia y no se cae en una postura optimista e ingenua de creer que este plan es la solución definitiva a los problemas de la pobreza y exclusión social.

"Somos concientes de que el Plan por sí solo no puede resolver las graves carencias sociales acumuladas y que constituye el legado histórico de varias décadas de políticas desacertadas. Se trata de desarrollar los puentes hacia etapas que generen inclusión social, a partir de la construcción de rutas de salida de la pobreza y de la indigencia, sobre una plataforma sólida y consistente" (Mazzotti, Mirza, Meléndez y Soria, 2005:3). *"La atención a la emergencia social es un puente hacia el país productivo, donde el trabajo sea un derecho y no un privilegio"*[10]

Sin embargo es preciso mencionar que no quedan claros cuales son estos "puentes" que darán paso a etapas de inclusión social, es decir, la atención a la emergencia social por sí sola no tiene como consecuencia necesaria la construcción de un modelo de país productivo.

Por lo que si se asume que el problema de la pobreza y la exclusión no podrá ser erradicado o al menos modificado de forma duradera a partir de este plan, se debería pensar sobre los posibles mecanismos que permitan que los efectos positivos de la implementación de este plan puedan seguir vigentes una vez terminada la ejecución del mismo. Se debería pensar e intentar articular la implementación de dicho plan con políticas universales que tengan impactos significativos y perdurables en las condiciones de vida de los sujetos.

Si bien podríamos tomar al Plan de Equidad como una posible línea de acción que intenta generar efectos permanentes adoptando además algunas medidas universales, el problema que aquí queremos señalar es que la implementación de este plan no puede ser más que un primer paso para abordar el fenómeno de la pobreza y específicamente de la pobreza extrema y no por esto será un "puente" o "nexo" hacia la inclusión social.

En este sentido podríamos visualizar una contradicción desde las autoridades que llevan adelante el Plan de Emergencia ya que si bien por un lado afirman que es un primer paso para abordar el fenómeno de la pobreza ya que se requerían medidas urgentes, por lo que se implementaron medidas para asistir de forma inmediata a quienes más lo necesitaban, por otro lado se argumenta que el plan fue algo más que "un salvataje" frente a situaciones extremas.

El problema es que el plan por definición es un plan de emergencia, por lo cual se hace difícil lograr a través del mismo una reinserción social, laboral y cultural de los sectores excluidos. Es decir, no se

[10] Tomado de "Uruguay somos él, tú y yo" Ministerio de Desarrollo Social, 2006, Montevideo, Uruguay. En: www.mides.gub.uy/archivo doc/librillo web.pdf.

puede pretender que una articulación de medidas de emergencia supere una forma paliativa de abordar la pobreza y la exclusión social. (Grassi, 2003:300)

En este sentido podemos afirmar que los objetivos del Plan de Emergencia son muy ambiciosos y parece casi imposible poder lograrlos a partir de los programas implementados y en un lapso temporal tan breve.

Volviendo ahora al programa específico de TXU otro elemento problemático a tener presente es el hecho de que este programa no parece abordar los aspectos sociales del problema de la exclusión, ya que por ejemplo no desarrolla una forma de trabajo clara en pos de reforzar o generar redes de contención social para los participantes de dicho programa.

Respecto a este punto debemos destacar que si bien desde el programa se intenta acercar a las personas que se encuentran en una situación similar y generar espacios en los cuales compartan sus problemáticas, siendo esto algo positivo, el problema es que no se refuerzan las redes existentes ni se generan nuevas redes a través del empleo, que sería el mecanismo que podría articular los lazos vinculares y brindar cierto grado de estabilidad y bienestar.

Por lo que aparece aquí nuevamente el problema de la falta de trabajo y la dificultad que esto genera para establecer vínculos y grupos que compartan un sentimiento de pertenencia a un colectivo concreto en una temporalidad prolongada.

Otro elemento que podríamos señalar como problemático es la falta de distinción de las diversas situaciones de la población incluida en el programa TXU, es decir, que pareceria ignorarse la heterogeneidad de situaciones existentes dentro del sector excluido del mercado laboral, lo cual tiene por consecuencia el intento de saldar a través de un mismo programa, las diversas problemáticas y dificultades existentes dentro del campo de los excluidos.

Por otra parte dentro de estos aspectos debemos incluir, en lo que refiere al plano de la implementación del plan en general, el hecho de que no se tomaron en cuenta los datos e información recabada por otros organismos y que podía haber sido de gran utilidad a los efectos de este plan. En este punto debemos referirnos concretamente al tema de que no se tuvo en cuenta la distribución geográfica de la pobreza. Pues si se sabia que la pobreza se encuentra mayoritariamente, desde el punto de vista proporcional, en el área metropolitana, el PANES deberia haber comenzado por la zona de Montevideo y Canelones de forma de atacar los puntos más importantes de concentración de la pobreza del pais.

Volviendo ahora al programa específico de TXU podemos señalar como otro límite del programa, el no haber promovido una reflexión en torno a las herramientas concretas que posibilitan garantizar los derechos legalmente establecidos y limitar el trabajo realizado dentro de los talleres de formación ciudadana, a brindar información legal sobre los derechos ciudadanos. Y si bien la tarea de reflexionar y encontrar los mecanismos concretos que posibiliten ejercer los derechos establecidos no depende ni

de los técnicos que llevan adelante los talleres, ni de las autoridades del MIDES, el problema aquí planteado es que no parece ser de gran utilidad conocer y tener información sobre los derechos ciudadanos si éstos muchas veces no pueden ser efectivizados. Por lo cual realizar un trabajo informativo a cerca de los derechos no es suficiente para afirmar que se trabaja desde una perspectiva de derechos.

En este punto podríamos agregar que parte de los objetivos de TXU son planteados de forma tan general y difusa que pueden dar lugar a diversas interrogantes.

Y si bien algunas de estas no son quizás tan relevantes, como por ejemplo en uno de los objetivos propuestos que se plantea facilitar el acceso a servicios públicos y no se especifica de que modo, en otros casos si se pueden realizar serias interrogantes como por ejemplo en este caso en el cual podemos preguntarnos a que se hace referencia cuando se habla de formación ciudadana, ¿Es que hace falta educar y concientizar a estos sectores sobre sus derechos y obligaciones como ciudadanos? ¿Estaremos frente a una formación cívica de los sujetos? ¿Que importancia tiene esto para la implementación del programa?

A modo de ejemplo de la falta de precisión que existe en algunas líneas de este programa, podemos señalar también el modo a través del cual se adaptan los contenidos generales de los talleres definidos desde el Ministerio según las características de cada grupo en particular, ya que tampoco se especifica como se hacen estos ajustes, por lo cual puede quedar librado a la voluntad y capacidad del equipo técnico que se encuentre trabajando en cada grupo.

El tema en cuestión es entonces no sólo la dificultad de poder lograr los objetivos planteados, ya que estamos frente a objetivos muy ambiciosos, sino también la ambigüedad de los mismos que puede dar lugar a confusiones y a libres interpretaciones o a intervenciones arbitrarias.

Pasando ahora a otras críticas respecto al programa que debemos tener en cuenta, debemos señalar las interrogantes que ya fueron planteadas que cuestionaban la existencia de metodologías de trabajo desarrolladas desde TXU para contribuir a una organización colectiva, así como la cuestión referida al lugar que tienen los participantes en el programa, es decir, si éstos ocupan realmente un lugar protagónico en la formulación de las actividades, talleres y sus contenidos, o si son más bien concebidos como sujetos pasivos y simplemente como población objetivo del programa.

En este sentido debemos tener en cuenta que se produce una contradicción entre el discurso y lo que sucede en el plano de los hechos, ya que al estar frente a un plan de emergencia resulta muy difícil dar al sujeto un lugar activo en la formulación, diseño y decisión de cómo implementar este programa, pues el sujeto esta en una posición de desventaja y el programa sería el encargado de llevar adelante una suerte de salvataje de forma urgente e inmediata. Por lo cual si no se establecen mecanismos claros para que los usuarios participen activamente, no parece ser factible que los participantes del

programa sean realmente protagonistas, pese a que esto sea lo que se dice por parte de las autoridades del MIDES y pese a que esta pueda ser la intención del programa.

También aquí podríamos introducir el tema no menor de que se entiende por ser protagonista de un programa, que se entiende por participar, es decir, si esto se remite a estar incluido en un programa o si es también involucrarse con sus contenidos, formar parte de las decisiones que están en juego a la hora de elaborar, diseñar, o al menos influir en lo que ya se ha establecido.

El tema más importante sería entonces como se concibe a la población con la cual se trabaja y no sólo en un nivel discursivo, es decir, si realmente se da lugar a los participantes a que hagan aportes para el programa en el cual están incluidos, o si de lo contrario no se generan espacios de participación de los usuarios y se toma al sujeto como pobre y carente no solo desde el punto de vista material, sino también como carente y falto de ideas y opiniones sustantivas para revertir su situación.

Cabe mencionar que respecto a este punto no estamos en condiciones de afirmar ni negar nada, ya que el no haber dado lugar a esto puede deberse también a una falta de tiempos reales para implementar un programa en un corto plazo. Y si bien debemos tener presente que se tuvo en cuenta la opinión o la voz de los participantes a partir de entrevistas realizadas por el equipo de Evaluación y Monitoreo del MIDES luego de que las personas incluidas en el programa habían finalizado su experiencia, no sabemos si estas opiniones serán tomadas en cuenta para futuros programas y es difícil en ocasiones acceder a la opinión y más que nada a las críticas de muchas personas que participaron del programa TXU, porque pueden estar mediadas por la esperanza de ser incluidos en futuros programas, por más de que estas entrevistas conserven el anonimato.

Ahora bien, teniendo presente todos estos elementos que fueron desarrollados a lo largo del trabajo, debemos retomar ahora cuales fueron los aspectos que consideramos acertados por parte de la implementación no sólo del programa TXU, sino también del Plan de emergencia en su totalidad de forma general.

Para comenzar a señalar los aspectos favorables diremos entonces que el haber creado un Ministerio de Desarrollo Social como órgano articulador entre la sociedad y las diferentes dependencias del Estado con el fin de coordinar, unir y optimizar recursos para abordar de forma conjunta los diversos aspectos del área social y el haber desarrollado un plan que intente abordar el problema de la indigencia y de la pobreza extrema, es en sí algo muy positivo. Es decir, que se haya trabajado para atender el problema de la pobreza extrema y la indigencia como algo urgente, entendiendo que este fenómeno no podía seguir siendo postergado, es un aspecto significativo que no podemos dejar de mencionar, ya que fue la primera vez en nuestro país que se implementó un plan para atender este problema.

Debemos señalar que este plan llegó a incorporar entre setenta y ochenta mil hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema.

Y esto, más allá de que no queremos desarrollar un análisis sobre los logros del plan en términos numéricos, es un trabajo muy importante que contribuyó, pese a todas las limitaciones, a mejorar el nivel o la calidad de vida, aunque sea de forma transitoria, de los sujetos incluidos en el PANES.

En este sentido también debemos recordar que el programa TXU generó oportunidades socio-laborales para aproximadamente quince mil trabajadores, y como ya se ha dicho para muchísima gente el haber contado con un ingreso que duplicaba al ingreso ciudadano por cuatro o cinco meses, fue realmente una gran ayuda.

A esto debemos agregar que este programa no sólo generó efectos positivos desde el punto de vista material o monetario, sino que también brindó en muchas ocasiones ricas experiencias, ya que por ejemplo para una persona que nunca trabajó el haber accedido a la experiencia laboral desarrollada en el marco de TXU pudo haber generado una gran cantidad de efectos positivos a nivel subjetivo.

Podríamos decir que la implementación de este y otros programas generaron una incidencia que no se remitió al plano económico en la vida de las personas que participaron del PANES.

Y si bien la incidencia económica o material constituyó el impacto más fuerte a partir de la transferencia monetaria del Ingreso ciudadano y del ingreso percibido por el trabajo realizado en TXU, es posible visualizar otros efectos positivos en el plano subjetivo y simbólico ocasionados por las propuestas educativas y socio-laborales desarrolladas en los programas de rutas de salida y TXU.

Es importante resaltar entonces que se intentaron generar espacios donde se puedan abordar otros aspectos de la pobreza que no refieren únicamente a la dimensión económica de la misma, pese a las limitaciones anteriormente desarrolladas.

De este modo podríamos señalar como un logro del programa TXU así como del plan en general, el hecho de evidenciar impactos y mejoras en términos de capital social.

Otro elemento positivo a tener en cuenta es el trabajo que se hizo para recabar datos sobre los hogares de las distintas localidades, pueblos y barrios con mayores indices de pobreza crítica de todo el territorio nacional, lo cual permite tener conceptualizado numéricamente cuantas personas están en esas condiciones para poder trabajar posteriormente teniendo en cuenta esta base de datos. Por esto mismo este trabajo puede llegar a ser muy útil para futuros programas o proyectos vinculados con el problema de la pobreza extrema y la indigencia.

Por otra parte debemos señalar como otro aspecto relevante del plan, haber incorporado como forma de evaluación un monitoreo participativo que tenga en cuenta la opinión de la población involucrada en algunos de los programas del Plan de emergencia.

Cabe mencionar que el análisis desarrollado en el presente trabajo y esta suerte de balance final sobre los aciertos y logros, así como sobre los límites y problemas del plan en general y del programa TXU particularmente, fue desarrollado con el fin de no caer en las posturas extremistas que sostienen por ejemplo que todo esfuerzo por aumentar la inclusión social en las condiciones actuales de desarrollo

del capitalismo será inevitablemente un fracaso. Pues si nos hubiésemos colocado en esa postura no hubiese sido necesario realizar el análisis previamente desarrollado sobre cada logro y cada límite del programa y plan en cuestión, con el fin de rescatar los aspectos acertados y marcar los aspectos problemáticos para poder sugerir posibles nuevas líneas de intervención.

Así como también queremos rechazar la postura que tiene fuertes connotaciones empiristas y voluntaristas que sostienen que frente a la urgencia real de dar respuesta inmediata a las serias necesidades de amplios sectores de la población, cualquier acción orientada a asistir a quienes lo necesitan es válida, por lo cual las buenas intenciones son muy bien valoradas y no pueden ser criticadas porque son en última instancia necesarias. (Supervielle, Quiñones, 2007:102)

Respecto a este punto considero que se debe tener claro que cuando se hacen críticas hacia intervenciones que parecen dejar de lado el aspecto promocional y se basan en intervenciones meramente asistencialistas, no quiere decir que se este rechazando todo tipo de asistencia.

Pues prestar asistencia y dar respuestas concretas a las carencias que padecen los sectores pobres y excluidos, aunque sea paliativo y benéfico, es en ocasiones, necesario.

Pero este no puede ser el motor ni el sentido de las intervenciones dirigidas a tratar el problema de la exclusión social y la pobreza.

Lo que aquí quiero destacar es que a la hora de realizar un análisis crítico del programa de empleo desarrollado y del Plan de emergencia de modo general, no podemos caer en la postura que sostiene que frente a esto y nada (ya que previamente no se había diseñado ningún plan que atienda a la pobreza como problema social) es mejor este plan y todos sus componentes.

Además quiero dejar claro que para abordar este fenómeno tan grave y delicado, ya que está en juego la vida de amplios sectores poblacionales, no alcanza con la buena voluntad ni con las nobles aspiraciones que puedan tener quienes crearon este plan, ni la de los técnicos y profesionales que trabajan para llevarlo a cabo. Porque aquí no se está poniendo en discusión la intención ni los deseos de los encargados de dirigir este plan, por lo que no basta con que, como señaló la ministra, este sea *"un equipo con mucha polenta, con la camiseta puesta, un equipo realmente comprometido con la tarea que tienen por delante"*[11]. Pues lo importante no pasa solamente por el grado de compromiso que tenga el equipo de trabajo para llevar adelante dicho plan, sino más bien por el tipo de plan que se está implementando, que implicancias tiene, que límites presenta, que aspectos se pueden rescatar, entre otras cosas que fueron tratadas en el presente trabajo.

Por lo cual no me parece nada serio que a la hora de analizar, rendir cuentas o informar sobre la marcha de los diversos programas comprendidos en el PANES, se limite el análisis a destacar el esfuerzo de cada personalidad que estuvo trabajando en el marco de este plan, reconociendo el trabajo

[11] Tomado de Ministerio de Desarrollo Social, abril 2005, Montevideo, Uruguay en: www.mides.gub.uy/informesespeciales/conferencia de prensa

y la cooperación que han tenido las autoridades de cada división del Ministerio así como la de los técnicos, profesionales y voluntarios que trabajaron para llevar adelante este plan. Así como no considero pertinente que se caiga en una especie de sentimentalismo apelando a la conmoción que causan los fuertes testimonios de muchos de los incluidos en el Plan de emergencia.

Ahora bien, finalmente teniendo en cuenta todos los problemas y límites así como los aciertos que tuvo la implementación del programa TXU y el plan en general, quiero dejar planteada una breve apreciación.

Considero oportuno aclarar que el análisis y la discusión realizada en el presente trabajo no intenta dar una respuesta acabada a los problemas aquí abordados, sino más bien ser un punto de partida para poder seguir reflexionando entorno a las dificultades que implica trabajar para abordar el problema de la exclusión social.

Esta monografía intentó entonces ser un trabajo de carácter crítico y reflexivo que pueda aportar insumos y dejar interrogantes planteadas respecto a los desafíos que se presentan a la hora de intervenir para abordar el fenómeno de la exclusión social y la pobreza.

De modo que las fuertes críticas planteadas respecto al programa TXU así como respecto al plan en general, persiguieron en todo momento fines eminentemente constructivos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Fuentes bibliográficas:

Obras monográficas:

- Aquín, Nora: "Derechos Humanos y exclusión" en *Etiquetar desechables o promover inclusión*. Editorial Espacio, Bs.As, Argentina. 2002.

- Aquín, Nora. "En torno a la ciudadania"y "El trabajo social comunitario en las actuales condiciones: fortalecer la ciudadania"en *Ensayos sobre ciudadania. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Editorial Espacio, Bs.As, Argentina 2003.

- Araujo, Ana Maria. "De transformaciones y resistencias: Repercusiones psicosociales de las nuevas formas de exclusión social." En *Sobre cercanias y distancias Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Ediciones Cruz del Sur, Montevideo, Uruguay, 2007.

- Baraibar, Ximena. Tesis de maestria: "Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social" Montevideo, Uruguay. 1999

- Bauman, Zygmunt: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, 2005.

- Bermúdez, Coronel, Ribeiro, Schinea: *La emergencia social y las politicas de empleo transitorio: Primer informe análisis del Programa Trabajo por Uruguay*. Montevideo, Uruguay, 2006. Observatorio Laboral y Social del Uruguay (OLSUR).

- Britos, Nora: "La trayectoria de la ciudadania en Argentina. Derechos Humanos y ciudadania" en *Ensayos sobre ciudadania. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Editorial Espacio, Bs.As, Argentina, 2003.

- Castel, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Bs. As., Argentina. Editorial Paidos. 1997.

- Castel, Robert: "Encuadre de la exclusión" en *La exclusión: bordeando sus fronteras* Editorial gedisa. Barcelona, España. 2004.

- Castells, Manuel: "El cuarto mundo: capitalismo informacional, pobreza y exclusión social" en *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*. Cáp.3 Ed. Alianza Editorial, Madrid, España. 1997

- Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, Maria: *Politicas sociales, crisis y ajuste estructural*. Editorial Espacio. Bs. As, Argentina. 1994.

- Grassi, Estela: *Politicas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I, Editorial espacio, Bs.As, Argentina. 2003

- Grassi, Estela: "Politica y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame" Tomo II Editorial Espacio Bs.As., Argentina. 2004

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2001.* PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. España.

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2005.* PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. España.

- Karsz, Saul: "La exclusión: concepto falso, problema verdadero" en *La exclusión: bordeando sus fronteras.* Editorial gedisa. Barcelona, España. 2004.

- Karsz, Saul: "¿Porque se habla tanto - y sin embargo tan poco – de exclusión?" en *Exclusión social/exclusión educativa. Lógicas contemporáneas.* Paulo Freire Instituto Diálogos Red España. 2005

- Longhi, A, Fernández, T: *Dinámica de la pobreza, determinantes macro-estructurales y modelo de predicción. El Caso Uruguayo en el periodo 1991-2000.* Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay. 2002.

- Nun, José: "Introducción" en *Marginalidad y exclusión social.* Editorial Fondo de Cultura Económica, Bs.As, Argentina. 2000.

- *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006.* UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Uruguay.

- Onfray, Michel: *Política del Rebelde. Tratado de la resistencia y la insumisión.* Editorial Perfil Libros. Bs.As. Argentina. 1997

- Pastorini, Alejandra: *Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal UFRJ. 1995.*

- Pilotti, Francisco: *Globalización: Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto.* 2001, Chile.

- Sassier, Monique: "La exclusión no existe, yo la encontré" en *La exclusión: bordeando sus fronteras.* Editorial gedisa. Barcelona, España. 2004

- Supervielle, Marcos y Quiñones, Mariela: "¿Es posible concebir políticas de inclusión alternativas?" en *Sobre cercanías y distancias Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual.* Ediciones Cruz del Sur, Montevideo, Uruguay. 2007.

- Veiga, Daniel: "Fragmentación socioeconómica y desigualdades en Uruguay" en *El Uruguay desde la sociología: integración, desigualdades sociales, trabajo y educación.* Montevideo, Uruguay. 2002. FCU

- Villareal, Juan: *La exclusión social.* Flacso, Ed. Norma, Bs.As, Argentina. 1996

Artículos de publicaciones periódicas:

- De Martino, Mónica: "Políticas sociales y familia", *Revista de Trabajo Social N°4.* Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay. 2001

- De Sierra, Gerónimo; Graña, Fracois: "Pobreza y exclusión duraderas: De la integración social a la fragmentación estructural" INE. 2005.

- Gorz, André: "Direito ao trabalho versus renda mínima". *Revista Serviço social y sociedade.* N°52, Diciembre 1996. Cortez Editora . Sao Paulo, Brasil.

- INE-PIAI: "Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005-2006".
- Lo Vuolo, Rubén: "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano" 1993. Bs.As. Argentina.

- Lo Vuolo, Rubén: "El ingreso ciudadano frente al problema de la pobreza. Nuevos conceptos para un sistema de políticas públicas más eficiente e igualitario". 1998. Bs.As Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas CIEPP.

- Lorenzelli, Marcos; Vigorito, Andrea; Lancillota, Viviana: "La pobreza empezó a crecer a mediados de los 90' y no se detuvo hasta 2004". Diario El País, 8 de julio de 2005.

- Mazzotti, Mariela; Mirza, Christian; Melendez, Lauro; Soria, Leonor: "La emergencia social, una prioridad nacional", *Revista Regional de Trabajo Social* N°34 mayo-agosto 2005. EPPAL

- Terra, Carmen: "La pobreza desafío de todos", *Revista de Trabajo Social N°1.* Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay. 1995

- "Uruguay somos él, tu y yo" MIDES. 2006, Montevideo, Uruguay.

Otras fuentes:

http://www.ine.gub.uy

http://www.elespectador.com

http://www.elpais.com.uy

http://www.mides.gub.uy/informesespeciales

http://www.mides.ub.uy/archivodoc/librillo.web.pdf

http://www.mides.gub.uy/informesespeciales/conferencia

http://www.piai.gub.uy

http://www.jxu.com.ar