

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**La intervención territorializada de la pobreza:
problematizando desde la mirada de un programa focalizado
"Jóvenes en Red"**

Patricia Fagundez
Tutora: Adriana Berdía

(...) “Lo concreto es concreto, porque es la síntesis de muchas determinaciones, porque es, por lo tanto, unidad de lo múltiple. En el pensamiento lo concreto aparece, consiguientemente, como proceso de síntesis, como resultado, y no como punto de partida, a pesar de que es el punto de partida real y, en consecuencia, también el punto de partida de la intuición y la representación. En el primer camino la representación completa se volatiliza en una determinación abstracta; en el segundo las determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento.” (...)

Karl, Marx

(...) “Para que el hombre pueda conocer y comprender este todo, para aclararlo y explicarlo, es necesario dar un rodeo: lo concreto se vuelve comprensible por medio de lo abstracto: el todo por medio de la parte” (...)

Kosik, Karel

Índice

• Introducción -----	Pág. 2
• Capítulo I-Marco Conceptual, teórico -----	Pág. 6
1-1 Transformaciones en el mundo del trabajo; de la inscripción salarial a la inscripción territorial -----	Pág.6
1-2 Consecuencias a partir de los cambios ocurridos en el mercado Laboral en el nuevo marco socio político local y global.-----	Pág.12
1-3 Impactos producidos por el capitalismo flexible y la globalización-----	Pág.14
1-4 La importancia que adquiere el territorio-----	Pág.17
1-5 ¿De qué hablamos cuando hablamos de adolescencias y juventudes?-----	Pág.24
• Capítulo II-Marco contextual -----	Pág.30
1-1 Cambios en la matriz de protección -----	Pág.30
1-2 La izquierda en el gobierno-----	Pág.36
1-3 Marco institucional-Mides-----	Pág.40
1-4 Territorialización de la protección social-----	Pág.42
1-5 Focalización, como estrategia de intervención-----	Pág.46
• Capítulo III-Programa Jóvenes en Red -----	Pág.51
1-1 Diagnóstico y Presentación del Programa Jóvenes en Red-----	Pág.51
1-2 En qué consiste el programa-----	Pág.53
1-3 Concepción Metodológica-----	Pág.56
1-4 Juventud en el marco de la educación y el mercado laboral-----	Pág.60
• Capítulo IV-Reflexiones y conclusiones finales -----	Pág.68
• Bibliografía -----	Pág.76
• Anexo 1 -----	Pág.
• Anexo 2 -----	Pág.

Introducción

Mediante el presente trabajo, correspondiente a la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, se procurará problematizar algunas cuestiones que son de interés personal en base a la territorialización de la pobreza teniendo en cuenta los procesos que dieron lugar a los cambios en el sistema de protección y por consiguiente la intervención de las distintas problemáticas sociales. El mismo será abordado a partir del último tercio del siglo XX hasta nuestros días desde la mirada de uno de los Programas hoy prioritarios como es Jóvenes en Red en la atención a la adolescencia y juventud en lo que respecta al área educativa, laboral y social desde un enclave territorial y de cercanía.

La pertinencia en cuanto a la elección de dicho tema, se sustenta por un lado en la experiencia vivida, que comenzó con las prácticas pre profesionales, en el año 2013, donde pude ser partícipe, de la vida cotidiana de la población, en el territorio particularmente, en el barrio Piedras Blancas, en el Centro de Salud Badano Repetto y policlínicas aledañas.

Si bien dicha práctica, no estaba enmarcada en el trabajo propiamente dicho en la comunidad, sino en los Centros de Salud y policlínicas como mencione, a través de la participación en los distintos espacios adolescentes generados en las “salas de espera”, pude observar cómo, la vida cotidiana de la población en general y en particular la juventud y la adolescencia, estaba atravesada por varias problemáticas que no referían específicamente a la salud, sino a otras cuestiones que hacen a la cotidianeidad de dicha población usuaria, como la precarización laboral, problemas de salud relacionadas a condiciones miserables de vivienda, alimento, consumo problemático de drogas, derechos vulnerados, embarazo adolescente, etc.

A dicha experiencia, agregar, que hace tres años y medio, me encuentro trabajando en dicho programa, el cual estuvo enmarcado, en sus comienzos en el Plan 7 zonas¹, y que ahora ya no, pero se sigue implementando gestionado en la órbita del MIDES e INJU.

.Es a partir, de estas dos experiencias, que mi interés por el trabajo cotidiano en el territorio y las problemáticas que de él se desprenden, al igual que su forma de intervenirlos para atenderlos y buscar solucionarlos comenzó a interesarme.

Por otro lado, la relevancia de la temática elegida, se da a través de la observación de una tendencia creciente a la atención territorializada de la pobreza, la cual se lleva a cabo

¹ El Plan 7 zonas está dirigido y diseñado por el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social, y articulado con el Ministerio del Interior, la prosecretaría de la Presidencia pero a cargo de la ejecución del componente social.

mediante distintos programas que de acuerdo a la población objetivo despliegan diversos dispositivos de intervención, y que para el caso de JER², el énfasis está enmarcado en la desvinculación de los jóvenes y adolescentes de la esfera educativa y laboral, como problemática nacional.

De esta manera el objetivo es problematizar la operacionalización territorial a través del programa Jóvenes en Red. De esta manera poder analizar si es que existe una pretensión de contrapartida de derechos poniendo énfasis en las consecuencias ya sean positivas o negativas, permitiéndonos, realizar un análisis más profundo de cuánto hay de derechos adquiridos reales y cuanto hay de asistencialismo que de cierta manera favorece la reproducción del sistema capitalista.

Esto es poder observar con qué fines se desarrolla el mismo, ya sean, de integración social, emancipatorios, de empoderamiento, de conquistas de derechos que se han perdido por diferentes circunstancias, y que sería necesarios recuperarlos para un concreto usufructo de la ciudadanía por parte de todos/as los/as miembros de la sociedad, o si por otro lado se procura abordar mediante la asistencia, la reproducción de un sistema capitalista el cual excluye, vulnera y expulsa a la población más vulnerable de los principales lazos de la vida que nos dan autonomía y dignidad como sujetos como son el mercado laboral y el sistema educativo.

La metodología desarrollada para la realización de dicha tesis, consta de una revisión bibliográfica de distintos autores y autoras, que a la luz de sus teorías guiarán dicho trabajo. Por otro lado también fueron utilizados algunos materiales teóricos propios del programa desde el comienzo de su implementación, contando también con algunas evaluaciones realizadas por distintas instituciones (DINEM, FCS, entre otros) datos sociodemográficos, estadísticos y un artículo en particular publicado recientemente llamado “Adolecer lo común” para así responder o entender algunas cuestiones que son necesarias a la hora de llevar adelante una intervención con jóvenes y adolescentes desde un enclave territorial con un enfoque de derechos (no adquiridos) en cuanto al área educativa, social y laboral.

En lo que respecta a la organización del desarrollo del presente trabajo, el mismo se divide en cuatro capítulos y distintos apartados. En un principio comenzamos por la introducción al tema planteado en donde se hará referencia a la fundamentación que sustenta el porqué de la elección de dicho tema y la importancia del mismo en el contexto actual.

² La sigla hace referencia al Programa Jóvenes en Red

En cuanto al capítulo I se planteará el desarrollo del marco conceptual que sustenta la teoría de dicho trabajo, donde se intentará recapitular a través de la elección de un intervalo de tiempo que abarca desde la década de 1930 hasta 1970-1980 los elementos que permitirán iluminar los aspectos sobresalientes que acontecieron en dicha época, que nos acerquen a las principales transformaciones que se dieron en el mundo del trabajo.

Para esto se comenzará haciendo mención a lo que fue la sociedad salarial en cuanto a hecho que nos permitirá visualizar desde ese lugar algunas cuestiones que hoy se reproducen con otros actores o mejor dicho con otros nombres pero mismos actores “supernumerarios” o “ineptos para el mundo” (Castel;1997), que están especialmente vinculados a las circunstancias de la seguridad civil y social y a los sistemas de protección en relación a el mercado laboral y que rol adquiere este en la vida de los sujetos .

Luego se realizará un recorrido por los principales impactos que se dieron en mundo laboral a partir de la crisis de la sociedad salarial y del Estado Social que repercutirán en la protección de la población y a su vez en el territorio como escenario y manifestación de las consecuencias de un sistema capitalista flexible acompañado de un modelo económico y globalizado que segrega y excluye hacia el territorio a aquella población que no logra un lugar en la estructura social a través de la inserción en el mercado laboral y por lo tanto en la protección social.

A partir de esto último, se realizará una breve reseña sobre la importancia del territorio como “nuevo” escenario y como consecuencia de la segregación territorial que posteriormente como se verá, será desde donde se llevará a cabo la intervención a la población objetivo. Hoy el territorio se nos presenta como el espacio desde donde se trabaja la integración, la participación, el abordaje de ciertas problemáticas que se visualizan en este, en la periferia hablando geográficamente, y desde la cual intervenir. En este sentido se mencionará el lugar que ocupa este, como también de la categoría juventud y el lugar que se le da en la sociedad como categoría constructora y construida.

En el capítulo II se hará referencia al marco contextual que abarca los distintos procesos en la esfera política y social, que tendrá como desenlace el escenario desde donde se desplegará el Programa JER. Para esto se realizará un recorrido por los principales cambios que sufrió la matriz de protección desde una mirada global para luego desarrollar las repercusiones en el sistema de protección social que se implementó en nuestro país. En este sentido se planteará el contexto político en el cual se enmarca JER y por ende el marco Institucional desde el cual se coordina y se monitorea.

De esta manera nos adentraremos en el escenario desde el cual se implementa dicha política en cuanto a la territorialización de la intervención de la mano de la focalización en consecuencia de dicho marco contextual. En este sentido, resaltar que lo local, el territorio, es desde donde se visualizan algunos procesos más amplios los cuales repercuten en la construcción y puesta en marcha de políticas que intentan incidir en el mismo. El abordaje territorial que se realiza por parte del programa, está acompañado por otros programas³ con dicho enfoque pero que no serán desarrollados en dicha tesina.

En cuanto al capítulo III, se realizara la presentación del Programa Jóvenes en Red, enmarcado en la visión que se tiene de la juventud como una problemática desde el vínculo que presentan estos, con las esferas educativas y laborales, en el marco del aumento de la pobreza y vulnerabilidad social de una gran porcentaje de la población en América Latina y en particular en Uruguay. Por otro lado se realiza una puesta a punto sobre la relación entre juventud, mercado laboral y la esfera educativa para esclarecer cómo se ha desarrollado el vínculo entre las tres categorías.

Finalmente en el capítulo IV se planteara una breve reflexión de lo presentado en dicho trabajo y algunas conclusiones con posibles preguntas que trataremos de no dejar abiertas pero si plantearlas para poder pararnos desde un lugar que nos permita ser críticos y fomentar el encontrar mejores resultados.

En suma y compartiendo lo que menciona Castel (1997) se trata de calibrar los datos contemporáneos que se nos presentan como “la presencia, se diría que cada vez más insistente, de individuos ubicados como en situación de flotación en la estructura social, que pueblan sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado. Siluetas inseguras, en los márgenes del trabajo y en los límites de las formas de intercambio socialmente consagradas: personas en desempleo prolongado, habitantes de los arrabales desheredados, beneficiarios del salario mínimo de inserción, víctimas de las reconversiones industriales, jóvenes en busca de empleo que se pasean de pasantía en pasantía, ocupados en pequeñas tareas provisionales... ¿Quiénes son, de dónde vienen, cómo han llegado a esto, en qué se convertirán?”(Castel.R:1997; 12)

En este sentido las preguntas que sustentan y orientan el planteo de dicha tesis serían ¿Porqué un programa que “atienda” a los/as adolescentes y jóvenes? ¿Porque se los visualiza como una problemática a resolver y se pone sobre la agenda política y pública?

³ Uruguay crece contigo (UCC), Cercanías, entre otros.

Transformaciones en el mundo del trabajo

De la inscripción salarial a la inscripción territorial

En el presente apartado se desarrollaran algunas características que conforman a la sociedad salarial (1930-1970), el lugar que ocupaba el trabajo en la vida de los individuos, las transformaciones que este sufre y lo que implicó la caída de la sociedad salarial en el marco de las protecciones sociales.

Para intentar acercarnos al proceso que determinó la ruptura de la relación salarial “Fordista” y las consecuencias que sobrevinieron a la misma, se desarrolla el acercamiento teórico de Castel (1997) en cuanto a la conformación de la “sociedad salarial” como tal y la crisis que la precede, tomando en cuenta el lugar que ocupó el Estado para el desarrollo de la misma.

La sociedad salarial surgió en el año 1930 con el advenimiento de la industrialización, dando lugar al “salariado” y con ello la idea de una vida que permitiría acumulación de bienes y riquezas, progreso social, bienestar, ampliación de derechos y garantías y multiplicación de seguridad y protecciones. Pero también daría a los sujetos un lugar en la estructura social que se conformaría a partir del lugar que se ocupe en la órbita laboral.

En este sentido, el rodeo histórico propuesto mostrará que lo que cristaliza en la periferia de la estructura social (en los vagabundos antes de la revolución industrial, en los "miserables" del siglo XIX, en los "excluidos" de hoy) se inscribe en una dinámica social global.

Una época en la que los modos de producción que se adecuaron a los requerimientos de la industrialización se plasmaron en el Taylorismo y el Fordismo.⁴

El autor para referirse a la sociedad salarial, realiza una comparación de tres estados específicos que configuraron tres tipos de relaciones de trabajo en la era industrial, así como también tres relaciones del mundo del trabajo con la sociedad global. Para comprender mejor la sociedad salarial es pertinente realizar una diferenciación de lo que el autor denomina como “condición proletaria” y “condición obrera”, culminando en lo que llamaremos “condición salarial”. (Castel: 1997; 325)

En primer lugar “la condición proletaria”, era una circunstancia en la cual, quienes se encontraban en la misma presentaban una situación de cuasi-exclusión de la sociedad.

⁴ Taylorismo y Fordismo:(...) “El proceso de trabajo que junto al Taylorismo, predominó en la gran industria a lo largo de este siglo” (siglo XX) (Antunes, 1998:1)

Su presencia funcionaba como una pieza primordial para la era de la industrialización, pero solo trabajaba para su propia reproducción y sobrevivencia y la de su familia.

Era un eslabón fundamental en el trabajo industrial, pero se encontraba por fuera de los lazos que podrían acercarlo a la sociedad, diferenciándose tanto por su lugar dentro de la estructura social como en el modo de vida, la cual como hecho, su condición, marcó y fue el mojón central para comprender la “cuestión social” de dicha época.

Por otro lado se encontraban aquellos que presentaban lo que al autor llamo “condición obrera”, la cual su relación con la sociedad se complejizaba tanto en su situación laboral como su lugar o ubicación dentro de la sociedad. En esta línea el autor plantea que comienza a constituirse una nueva relación salarial ya que el salario dejó de ser una retribución material meramente económica por el trabajo realizado y que a su vez también significaba el acceso a derechos y a prestaciones externas al trabajo como (enfermedad, jubilación, accidentes) permitiendo participar de forma ampliada en la sociedad, en cuanto al consumo, vivienda, educación etc. (Castel: 1997; 326).

En este sentido aclara, que el consumo era, para el caso de la vivienda, (obrero). la educación (primaria), el consumo (de masas), los ocios (pero populares), entre otras cosas, demostrando que la estructura de integración que se pretendía era inestable ya que al momento que se estructuraba, se afirmaba una conciencia de clase en cuanto al lugar que ocupaba en la misma, que era de subordinación diferenciándose un “ellos de nosotros”(Castel:1997:326)

De modo que la propia postura reivindicativa implicaba la conciencia de la subordinación. El hecho de sentirse dependiente era el motor de la lucha para recobrar la dignidad social del trabajo, "alienado" por la organización capitalista de la producción.

Para esto y en contraposición de lo anterior, el autor señala, que el año 1936 marcó una etapa decisiva en cuanto a su reconocimiento (el del obrero) como fuerza social determinante, obteniendo como consecuencia una ampliación de sus derechos y la toma de conciencia de su poder, como fuerza de trabajo.

El trabajo obrero seguía siendo definido como el estrato inferior de trabajo, el más grosero desde el punto de vista técnico, y el menos digno desde el punto de vista social.(Castel:1997;289). De modo que el lugar de la condición obrera en la sociedad de la década de 1930 podría caracterizarse como una relativa integración en la subordinación. (Castel: 1997; 290).

Se ha subrayado los factores de pertenencia: seguros sociales, derecho del trabajo, beneficios salariales, acceso al consumo de masas, relativa participación en la propiedad

social e incluso ocios. El rasgo común de estos logros consiste en que contribuían a estabilizar la condición obrera creando distancia con la inmediatez de la necesidad.

En cuanto al siguiente estado, “condición salarial”, el autor, se vale de una contradicción que encierra sus características complejas. Plantea que si bien por un lado el establecimiento de la “solarización” de grandes contingentes de personas a partir de la tercera década del S.XX dio paso a un movimiento ascendente de la clase obrera, al mismo tiempo esta sociedad rodeo y subordinó al obrero, dejando de lado de alguna manera la posibilidad de liderazgo del mismo.

En ese sentido, la percepción de la condición salarial en esa época se asociaba fundamentalmente con la “condición obrera”, entendida esta, como el estrato inferior, dentro de la escala laboral, y desde el punto de vista técnico y social el menos digno.

A través del desarrollo de las formas más recientes que tomaba la división del trabajo, se constituía una "nueva clase obrera" “y la organización capitalista de la producción continuaba despojándolos de lo esencial de los beneficios de su trabajo.

De esta manera se fue desarrollando una transformación que fue tornándose cada vez más sólida, a partir de las décadas de 1950 y 1960, la cual, según el autor, no implicó una homogeneización completa de la sociedad, ni el desplazamiento de la alternativa revolucionaria hacia un nuevo operador, la "nueva clase obrera". Consistió más bien en la disolución de esa alternativa revolucionaria, y la redistribución de la conflictividad social según un modelo diferente del de la sociedad de clases: la sociedad salarial.

La lenta promoción de una clase asalariada burguesa abrió el camino, y desembocó en lo que se dio a llamar la "nueva sociedad", para retomar un lema de principios de la década de 1970 que pretendía ser la traducción política de ese cambio, la cual estaba organizada en torno a la competencia entre diferentes polos de actividades salariales.

En esa sociedad, el salariado dejó de ser un estado lamentable, para convertirse en un modelo privilegiado de identificación (Castel: 1997; 304)

. De modo que, incluso mientras la condición obrera se consolidaba, entre los trabajadores, principalmente los trabajadores manuales, subsistía o se ahondaba una línea divisoria que separaba, por un lado, a los grupos vulnerables de condición análoga a la del antiguo proletariado, y por el otro una mayoría que parecía sólidamente comprometida en un proceso de participación ampliada en los beneficios del progreso social y económico.

Hasta aquí, mediante el desarrollo histórico de lo que fue el proceso de la sociedad salarial analizado por Castel (1997), como fenómeno que configuró una visión de aquellos invisibles pero necesarios, que le dieron un sustento y un fundamento a este periodo (1930-

1970) que se reproduce de alguna manera, a mi entender, un siglo después como mencionaba más arriba de dicho apartado, con otros actores, pero con las mismas características.

Por otro lado, resaltar que los hechos acontecidos en el marco de la sociedad salarial se dieron de la mano de un Estado que lo acompañó asegurando el acceso a un conjunto de bienes y servicios, los cuales el autor hace referencia al mencionar lo que él llama “propiedad social”.

Haciendo acuerdo con el autor, la sociedad salarial fue un modo de gestión política que asociaba la propiedad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y el logro de derechos sociales, el mercado y el Estado. Llamo aquí "Estado de crecimiento" a la articulación de los dos parámetros fundamentales que acompañaron a la sociedad salarial en su recorrido, y que establecieron con ella vínculos esenciales: el crecimiento económico y el crecimiento del Estado social. (Castel: 1997; 375).

La sociedad salarial fue el escenario sobre el cual se levantó y desarrollo el Estado social.

Esta perspectiva de progreso y previsión de un mejor futuro estaba inscripta en el conjunto social de la época a través de la cual según señala el autor es efectivamente en este marco de crecimiento económico donde se afirma y perpetúa el Estado Social.

El mismo se despliega en tres direcciones principales, que ya habían comenzado desde antes como ser: la garantía de una protección social generalizada, el mantenimiento de los grandes equilibrios y el pilotaje de la economía y la búsqueda de un compromiso entre los diferentes actores involucrados en el proceso del crecimiento. (Castel: 1997; 377).

El Estado social procura una articulación diferente entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre el capital y el trabajo, a través de una acción mediadora. El bienestar social y el pleno empleo eran la contrapartida de la paz social y la legitimación de un orden establecido.

Este “acuerdo” entre ambas partes se expresó en un conjunto consistente de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo, basada en determinados principios y valores.

Fundamentalmente dicho Estado, en sus primeros años se abocó a lograr una redistribución en el interior del sector trabajador y asegurar un piso de necesidades básicas satisfechas para todos.

Ya a principios de la década de 1970 se comenzó a manifestar, a través de la transformación de la problemática del empleo, las causas que afectaron a la sociedad (Castel: 1997; 335). Si bien como menciona el autor, a comienzos de la década del 30, la sociedad

salarial representaba una forma de estar integrado y de pertenencia social, que dentro de su heterogeneidad, existía una sociedad de individuos insertados en lo laboral a partir de su condición salarial y que a su vez ocupaban un lugar en la estructura social, ocurre que en la relevancia que transita dicha condición salarial se da una transición de la categoría trabajo hacia la idea de “empleo”.

La misma, según Castel (1997) adquiere formas “particulares”, las cuales incluyen una multitud de situaciones heterogéneas: contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de "empleos ayudados", es decir sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo lo cual permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y, en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación.

Pero el desempleo menciona Castel, es sólo la manifestación más visible de una transformación profunda de la coyuntura del empleo. La precarización del trabajo es otra característica, menos espectacular, pero sin duda más importante (1997; 303)

Características todas, de la nueva dinámica que devino con la llegada de la modernización.

En este sentido mencionar que el desempleo recurrente constituye una dimensión importante del mercado del empleo. Toda una población –sobre todo de jóvenes– parece relativamente empleable para tareas de corta duración, de algunos meses o semanas, y más fácilmente aún despedible. (Castel: 1997; 344)

Así como el pauperismo del siglo XIX estaba inscripto en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológicas–económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es perfectamente lícito, dice el autor plantear una "nueva cuestión social", que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX, para sorpresa de los contemporáneos. (Castel: 1997; 344).

Esta “nueva cuestión” social tal como se plantea hoy en día se da a partir del derrumbe de la condición salarial. La cuestión de la exclusión, que ocupa el primer plano desde hace algunos años, es un efecto de ese derrumbe, esencial sin duda, pero que desplaza al borde de la sociedad a aquellos que no encuentran un lugar en el mundo laboral.

En este sentido plantea Sarachu (1998) que “se pueden resumir las transformaciones operadas a partir de comienzos de la década de los setenta, (...) a través de los tres factores básicos: la pérdida de dinamismo en la creación de empleos, la creciente segmentación de la oferta y la demanda de trabajo, la fuerte polarización de situaciones laborales

(calificación/precarización, protegidos/excluidos, etc.).”(Sarachu, 1998:90).

La precarización del trabajo permite comprender los procesos que alimentan la vulnerabilidad social y producen el desempleo y la desafiliación, modificando en profundidad la sociedad. A medida que disminuye el trabajo y más aún el trabajo seguro la integración garantizada por el se vuelve aún más precaria (Castel, 1998:157)

Desaparece para muchos trabajadores no solo la seguridad, sino también la seguridad social proporcionada por el empleo.

A partir de lo anteriormente planteado, podemos observar como la propia complejidad del modelo y su estructuración en cuanto al lugar que cada individuo ocupaba en ella de acuerdo a la condición en la cual se encontraba, hizo que cuando comenzaba a presentar signos de que había llegado para quedarse, surgieran los primeros signos de su decadencia.

El desmoronamiento de este proceso se podrá entender como efecto de la crisis económica, sin duda, pero sobre todo, a través de ella, como el cuestionamiento de ese montaje complejo de factores económicos y regulaciones sociales que le procuró su frágil consistencia al asalariado moderno. Es por esto que decimos y entendemos a partir de lo desarrollado a lo largo de este apartado que como menciona Castel (1997) “la consolidación del estatuto del salariado permite la ampliación de las protecciones, mientras que su precarización lleva de nuevo a la inseguridad social “(1997; 270)

Es a partir de aquí que se desarrollaran algunas de las características y repercusiones que tuvo la caída del asalariado y con este el Estado Social, consecuencia de nuevos modos de producción del avance tecnológico, de un capitalismo más flexible y del advenimiento de la globalización que sin dudas traerá otras consecuencias que impactarán en la sociedad en su conjunto pero sobre todo en la población que aún se encuentra en los “bordes” de la misma desde el punto de vista del lugar , siguiendo a Castel (1997), que ocupen en la estructura social.

A modo de complementar lo que ya se viene desarrollando en cuanto al proceso y la transformación que se dio en lo que refiere al trabajo, sus cambios, lo que representa desde un tiempo hasta ahora, tanto en lo conceptual como en lo empírico a través de lo vivido por el asalariado desde 1930 hasta su derrumbamiento, es que mediante la visión de otro autor como Antunes.R, se mencionaran aquellos aspectos que nos muestran desde otra perspectiva teórica los nuevos cambios en el mundo del trabajo surgidos en el marco de un nuevo modo de producción más intensivo, más exigente, más flexible, que se conjuga con un entorno macroeconómico y político en expansión como será el neoliberalismo de la mano de un

capitalismo avanzado y flexible, en una era tecnológica que se propagara a nivel mundial de la mano de la globalización.

Consecuencias a partir de los cambios ocurridos en el mercado laboral en el nuevo marco socio político local y global.

Según Antunes.R (2003), es a partir de la década de 1980 que los países del capitalismo avanzado comenzaron a transitar, la crisis más aguda del mundo del trabajo en el I S.XX

Las nuevas características que asume el trabajo podrían definirse según el autor, como los contornos de un nuevo tipo de trabajo a diferencia de lo que se daba en la producción Fordista y Taylorista , entendida de acuerdo a Antunes.R(1998) como(...) “una producción en masa, a través de la línea de montaje y de productos más o menos homogéneos , a través del control de los tiempos y movimientos por el cronómetro fordista y la producción en serie Taylorista , por la existencia de trabajo parcelado y fragmentación de funciones , por la separación entre “elaboración y ejecución” en el proceso de trabajo”(…).

Este es sustituido por un nuevo modelo de producción llamado Toyotista que comienza a afianzarse en el año 1970, y que requirió nuevas formas de producción siendo esta polivalente y multifuncional, lo cual expresa la enorme intensificación de los ritmos, tiempos y procesos del trabajo a la cual había que amoldarse.

En este marco de precarización estructural del trabajo es que los capitales globales exigen a los gobiernos nacionales el desmonte de la legislación social protectora del trabajo.

Flexibilizar dicha legislación según el autor significa aumentar aún más los mecanismos de extracción de plustrabajo, ampliar las formas de precarización y destrucción de los derechos sociales que fueron arduamente conquistados por la clase trabajadora desde el inicio de la Revolución Industrial. Este escenario se da para el autor en plena era del avance tecnocientífico, pues, en pleno avance informacional, se amplía el mundo de la informalidad del trabajo, de los tercerizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados trabajadores de tiempo parcial, del subproletariado. (Antunes.R:2003; 32; 34)

En este sentido el autor hace referencia a los niveles de informalidad que comienza a presentar la clase trabajadora (entendida la informalidad en sentido amplio): desprovista de derechos, fuera de la red de protección social y sin cartera de trabajo. Mayor desempleo, precarización exacerbada, rebajamiento salarial acentuado, pérdida creciente de derechos.

Este es el diseño más frecuente de nuestra clase trabajadora, que haciendo acuerdo con Antunes (2003), sería el escenario de lo que anticipa un siglo XXI con alta temperatura también en las confrontaciones entre las fuerzas sociales del trabajo social y la totalidad del capital social global.

Por lo tanto, y siguiendo a Antunes.R(2003) en lugar de la sustitución del trabajo por la ciencia o aun de la sustitución de la producción de valores por la esfera comunicacional, de la sustitución de la producción por la información, lo que se puede ver en el mundo contemporáneo es una mayor interrelación, una mayor interpenetración entre las actividades productivas y las improductivas, entre las actividades fabriles y de servicios, entre las actividades laborales prácticas y las actividades de concepción, que se expanden en el contexto de la reestructuración productiva del capital. Esto remitiría al desarrollo de una concepción ampliada para comprender la forma de ser del trabajo en el capitalismo contemporáneo, y no a su negación. (Antunes: 2003; 36).

En lo que concierne al trabajo generacional, según el autor, los jóvenes y los viejos son excluidos del mercado del trabajo ya que muchas veces son los jóvenes quienes terminan engrosando las filas de los desempleados y al llegar a la edad de 35-40 años difícilmente tengan la posibilidad de acceder a un nuevo empleo. Esto se complejizaría si a estos hechos le sumamos, la dificultad de ser excluidos, de ser mujeres, de ser inmigrantes, pobres, entre tantos otros ejemplos que configuraran para Antunes.R, lo que venimos denominando como la nueva morfología del trabajo. (Antunes.R:2003; 39).

En cuanto a esto último cree el autor que el desafío al cual nos enfrentamos es comprender la nueva polisemia del trabajo, esa nueva morfología cuyo elemento más visible es el diseño multifacético que resulta de las fuertes transformaciones que atravesaron al mundo del capital en las últimas décadas. Esta nueva morfología nos habla de que se podría ver hoy en día simultáneamente, la retracción del operario industrial de base Taylorista-Fordista y, por otro lado, la ampliación de las nuevas modalidades de trabajo que siguen la lógica de la flexibilidad Toyotizada.(Antunes.R:2003;p39)

Esta transformación estructural tuvo fuerte impulso, como se mencionó en el apartado anterior, gracias al advenimiento de un Estado que permitió el desarrollo y expansión de un modelo económico y político llamado neoliberalismo, el cual desplegará un nuevo recetario, un nuevo diseño ideopolítico, el cual se presenta como alternativa de dominación en sustitución al Estado Social. De esta manera se comenzaba a expandir otra pragmática que se articuló íntimamente con la reestructuración productiva en curso a escala global.

En este sentido, y para culminar este largo proceso (1930-1970-1980), que se viene desarrollando en lo que respecta a las transformaciones del mundo laboral y de lo que él se desprende como consecuencia de dichos cambios que en el van aconteciendo, es que se observa de alguna manera el escenario de lo que Castel(1997) menciona al referirse a la situación en la que la imposibilidad de procurarse un lugar estable en las formas dominantes de organización del trabajo y en los modos conocidos de pertenencia comunitaria (pero que entre tanto han cambiado por completo) generó a los "supernumerarios" antiguos y recientes, y sigue generando a los de hoy.

Los impactos producidos por el capitalismo y la globalización

Los impactos producidos por el capitalismo avanzado y flexible en el marco de una expansión de la globalización sobre las economías locales principalmente en América latina y en particular en Uruguay trajeron consigo algunas consecuencias que repercutieron en varias esferas de la sociedad en su conjunto.

En este sentido se hará hincapié, teniendo en cuenta lo desarrollado en el apartado anterior, en cuanto a la precarización laboral, pobreza, dismantelamiento de las protecciones entre otras cosas como manifestaciones de la cuestión social que surgen desde principios de la década de 1930 hasta nuestros días, y que por otro lado desencadenaron una relevancia hacia el territorio como consecuencia del propio funcionamiento del capitalismo y como manifestación de las condiciones actuales de acumulación.

Esto último guarda relación con lo que a partir de lo expuesto por algunos autores como Harvey(2003;2004), Wacquant, Katzman(2001), Fleury(1997) y Baraibar(2009), llaman o hacen mención al lugar, el espacio, lo local el territorio como estrategia de intervención hacia las poblaciones más vulnerables, que si bien se mencionara, será desarrollado en otro apartado, haciendo referencia a la territorialización en el marco de la nueva matriz de protección desde el territorio.

Para visualizar dicho impacto será necesario realizar un recorrido por los diferentes acontecimientos y repercusiones dadas a partir de las últimas tres décadas del siglo XX que marcaron un antes y un después en la política económica de América Latina y del Uruguay en particular, no solo con los cambios a nivel del Estado, manifestándose en el grado de alcance de los distintos bienes y servicios sino también en el sistema de protección de acuerdo a los nuevos problemas que con ello se desencadenaron, observándose “una nueva” atención territorializada de la pobreza”.

Según Harvey (2004) a partir de la década del 70 y hasta los 80 fue un periodo complicado de reestructuración económica y reajuste social, apareciendo un nuevo modelo de desarrollo en América Latina que implicaba que las economías nacionales se adapten a las nuevas condiciones de la economía mundial más conocido como a la globalización, poniendo en tela de juicio el sostener o inaugurar políticas de bienestar de orientación universal, vinculadas de alguna manera al mercado de trabajo. Estas fueron pensadas, elaboradas, en el marco de una estrategia de intervención de posguerra, mediante la promoción de protecciones vinculadas al ámbito laboral. Esto provocaría la posibilidad de incorporar “un movimiento político de modernización” en el que la integración social pretendía formar parte de la agenda pública. Pero no fue así, ya que la desigualdad social y la pobreza se transformaron en rasgos distintos de este continente durante el S.XX.⁵

En este sentido mencionar que, según Harvey.D (2003), la globalización se puede contemplar como un proceso, una condición o un tipo específico de proyecto político. El capitalismo no puede mantenerse sin sus soluciones espaciales, una y otra vez ha recurrido a la reorganización geográfica como solución parcial a su crisis.

“El capitalismo, por lo tanto construye y reconstruye una geografía a su propia imagen. Construye un paisaje geográfico específico, un espacio producido de transporte y comunicaciones, de infraestructuras y organizaciones territoriales (...)”. (Harvey: 2003; 72)

Esto según Harvey (2003) facilitaría la acumulación durante una fase de su historia del capital que deberá ser derribado y reconfigurado para abrir camino a mas acumulación en una fase posterior” (Harvey: 2003; 72)

“(...) tenemos que comprender los procesos de formación y disolución del estado en términos de procesos inestables de globalización/territorialización. Vemos por consiguiente, un proceso de territorialización, desterritorialización y reterritorialización continuamente en funcionamiento a lo largo de la geografía histórica del capitalismo (...)” (Harvey: 2003; 79).

Siguiendo en esta línea, a lo largo del siglo XX, en América Latina se han identificado diversas respuestas a la “cuestión social⁶” mediante el establecimiento de Estados sociales que procesaron de forma distinta las problemáticas que acontecían en la sociedad.

En un marco global, se pueden explicar algunos cambios que se producen con un giro cultural respondiendo al advenimiento de un posmodernismo y con él , una forma de

⁵Este punto, en cuanto al nuevo modo de intervención a partir de la nueva matriz de protección social, será desarrollado de manera más amplia en otro capítulo.

⁶ Cuestión Social como “(...) el conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista”(Pastorini, 2001:73)

acumulación flexible, donde abundan los signos de cambios radicales, ya sea, en los procesos laborales, los hábitos del consumidor, las configuraciones geográficas y geopolíticas, nuevos sistemas de producción y comercialización caracterizados por procesos y mercados laborales más flexibles, movilidad geográfica, entre otras cosas.

Según Sonia Fleury (1997;73) se entiende la emergencia de la pobreza como cuestión social como parte del proceso más general de desarrollo capitalista, en el cual las relaciones sociales y económicas fueron duramente afectadas por los procesos de industrialización y urbanización, comprende las relaciones tradicionales de autoridad y solidaridad existentes en el interior de las familias y de las pequeñas comunidades, dando lugar a procesos de constitución de nuevas clases y actores colectivos en un nuevo orden social y político.

Por otra parte hacer mención que el Estado Moderno⁷, que conocemos sostiene, simultáneamente, la libertad y la igualdad, y la dependencia y la desigualdad, en tanto que la contradicción es constitutiva, ya que presenta problemas de legitimidad, al tener que hacer compatibles la igualdad formal a partir de la desigualdad estructural que constituye a la sociedad capitalista(Grassi:2003;14)

Retomando lo que compete a dicho apartado, en palabras de Harvey (2004), la consolidación del capitalismo flexible, cambió profundamente las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, llevando a la implantación de las premisas del pensamiento neoliberal , dejando librado al mercado la regulación de las relaciones económicas y sociales sobre todo en los países más pobres.

El desarrollo del capitalismo y de la industrialización están íntimamente relacionados al desarrollo de las ciudades y la urbanización. En este sentido, existe una relación imbricada entre las relaciones sociales y el espacio territorial. (Berdia.A; Ponencia; 2015)

⁷ *“La noción de Estado Moderno, constituye a este, en el referente del status de ciudadanía que corresponde al individuo y lo erige en el sujeto de los derechos y deberes que el mismo entraña, y cuya libertad frente a determinaciones de cualquier carácter deberá garantizar este Estado”.* Supone un principio de igualdad, de ciudadanos libres, que participan de una comunidad política (La Nación) que dice quienes gozan de tal condición o cuáles son los requisitos para adaptarse a ella.

La importancia que adquiere el territorio.

Las diferentes miradas en cuanto a la relevancia del territorio, podrían ir desde la consideración del territorio como resultado de una segregación territorial que se forma a raíz de los problemas que hacen a la integración social, y que a su vez devienen del mundo laboral siendo esto funcional al capitalismo, otorgándole un estigma a lo que podría llamarse territorios o espacios urbanos problemáticos.

Por otro lado la relevancia que adquiere, también puede considerarse como un espacio que contribuye a consolidar los procesos de fractura social que viven las sociedades contemporáneas y por lo tanto son instrumentales en el marco de los nuevos modelos de intervención social a través de la territorialización de las políticas sociales⁸.

En este sentido , el presente apartado se centrará en la mirada que se tiene del territorio como espacio que surge como consecuencia de los cambios que se dan en el mundo laboral y que se refleja en los procesos de segregación territorial y residencial⁹ propio de la población que no consigue insertarse en este, y que a su vez, producto de las distintas condicionantes, que se dan en un contexto de retracción del Estado y un avance del mercado que tiene como desenlace lo que algunos autores llaman “un nuevo problema urbano”, “marginalidad y desigualdad urbana, o “relevancia por defecto de la dimensión territorial”.

“La mundialización de la economía y sus efectos sobre la desregulación social y el desmantelamiento gradual de los logros del Estado de Bienestar, contraste con la vuelta a una territorialización y localización de lo social, que apuesta por la aproximación técnica en la resolución de los problemas sociales, desvalorizando las explicaciones globalizantes y los enfoques estructurales”(Hamzaoui:2005;15)

Haciendo mención a lo que sería la relevancia de la dimensión territorial, según (Baraibar: 2009), y que es compartida, cuando se refiere a que esta, está dando cuenta del quiebre de una de las lógicas de cobertura social: la de la seguridad social y esto a su vez a transformaciones en el mundo del trabajo. En este sentido, se asiste a un aumento creciente del desempleo y de las ocupaciones precarias intermitentes, implicando para quienes viven en esta situación, una mayor presencia en el territorio donde habitan, dado que sus presencias fuera son pocas e intermitentes. Quien no trabaja, no se desplaza o lo hace poco (no circula) ya que no tiene recursos para desarrollar actividades alternativas al trabajo. Es así como el

⁸ Este punto será profundizado y desarrollado en el capítulo dos.

⁹ Según Katzman,R y Retamoso,A(2005) la segregación residencial es el proceso mediante el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea

territorio y no el trabajo se transforma en el lugar estable (Baraibar: 2009; 28)

Se comenzará, haciendo referencia a que nos referimos cuando hablamos de territorio. El territorio “no se restringe a lo meramente físico, aunque por supuesto lo incluye. También contiene las múltiples prácticas e historias de vida que constituyen la subjetividad de la comunidad que lo habita” (Ouvina: 2008; 72).

En este sentido se comparte lo que para el autor Hamzoui (2005), sucede a partir de qué ocurre "la separación entre el campo social y el económico manifestándose de diferentes maneras. Lo social se convierte en un fenómeno local y se territorializa, mientras que la economía se globaliza y se desterritorializa"(Hamzaoui: 2005; 44).

Esto se debería, según Harvey(2004;182,183) a que el capitalismo se organiza de manera más ajustada a través de la diversificación, la movilidad geográfica y la flexibilidad de los mercados de trabajo, los procesos laborales y los mercados de consumo, todo esto acompañado por fuertes dosis de innovación institucional, productiva y tecnológica.

En esta línea Baraibar(2009) hace referencia sobre lo que implica la inscripción territorial en cuanto que permite a veces, resistir algunos de los efectos más perversos, de una individualización anómica que amenaza a los más débiles de una desafiliación completa”(Baraibar.X:2009;70).

Baraibar para referirse a la relevancia que adquiere el territorio menciona la segregación territorial, como consecuencia de los procesos actuales, que venimos mencionando párrafos anteriores, así como también menciona que dicha relevancia es “por defecto” ya que da cuenta de la crisis de los mecanismos de integración social. De esta manera la dimensión territorial cobra importancia no tanto por sus presencias si no que sería por sus ausencias, no por sus potencialidades , sino por lo que denuncia ya que ilustra la fragmentación social que constituye uno de los núcleos centrales del nuevo modelo social.(Baraibar, X:2009:70).

Los territorios relegados aparecen no solo como espacios urbanos problemáticos sino también como lugares de experimentación del desarrollo local.

Según Medina. (2013), las dinámicas históricas de construcción del territorio aparecen como resultado de la producción social del trabajo y la cultura en la reproducción de las condiciones de existencia humana y social, de desarrollo del modelo de acumulación capitalista en su fase de expansión neoliberal, y los conflictos sociales económicos, políticos y armados que se originan en torno a este modelo. (Medina: 2013; 22)

En este sentido , menciona el autor, el espacio geográfico como territorio es el resultado de la especialización de las relaciones sociales de poder, como las económicas,

sociales, políticas, culturales y ambientales que configuran una dinámica social que se va estructurando por medio del ejercicio de las formas de dominio y de las resistencias que se van generando en las comunidades, y que dependen directamente de las capacidades de organización y de los recursos y respaldos con que cuentan los distintos actores que interactúan en el territorio.(Medina.C:2013;23).

Yendo al desenlace que tuvo la relevancia del territorio, mencionando el debate sobre el problema urbano en los años 1960-1970, siendo que cae así sobre los aspectos respectivos del urbanismo y de la industrialización, de la ciudad y de lo económico en la formación de la sociedad, en la determinación de las referencias sociales (Danzelo.Jt:1999; 12). No se trata dice el autor, de cuestionar el papel motor de la industria; el problema está en la importancia que conviene asignar a la urbanización funcional como instrumento de adaptación de la ciudad a las exigencias de la economía capitalista (Danzelot.J:1999; 8).

En cuanto al esquema de integración que se presentaba en el periodo de la sociedad salarial (1930), en donde la cultura de los sectores populares se construía a partir de la figura de este, por lo cual la identidad de la familia y del individuo estaba definida por su aporte en la construcción de la nación a la cual pertenecían de acuerdo a Merklen (2003), el sentimiento de pertenencia estaba relativamente asegurado, y a su vez encontraba en el barrio su “expresión urbana”, se ve trastocado, en las dos últimas décadas del S.XX (Merklen,2003:116). Esto se debe a que ocurre un pasaje desde la figura del trabajador integrado socialmente a partir de sistemas de protección y seguridad social dados por la propia condición de asalariado, hacia un individuo que al no contar con una situación de estabilidad en cuanto a su situación laboral, se sitúa en los “márgenes” de la sociedad.

Hoy, en palabras de Danzelot (1999), el problema se centra en la capacidad política de la ciudad para crear una sociedad que incluya la plebe¹⁰ ocupante de los espacios residuales de la ciudad industrial y que se constituye en obstáculo para una urbanización de afines que expulsa sus desechos más allá de las zonas del urbanismo funcional y los autoriza a construir cada vez más una sociedad para ellos mismos. (Danzelot.J:1999; 19).

En este sentido, el nuevo escenario económico y social crea condiciones que favorecen el crecimiento de vecindarios que se acercan mucho, por sus características, a los rasgos típicos del “gueto urbano”, esto es, vecindarios donde permanecen los que no tienen recursos para instalarse en otra parte, se van los que pueden, y se suman los que son expulsados de otras áreas de la ciudad. (Katzman: 2001; 181)

¹⁰ El autor lo menciona para hacer referencia al estrato social más bajo de la sociedad.

Por otro lado, a medida que se profundizan las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, dichas condiciones se irían manifestando en diferencias de calidad en la infraestructura de servicios, educación, salud, transporte, seguridad pública y espacios de esparcimiento y recreación, todo lo cual aumentaría el aislamiento social de los pobres urbanos y reduciría sus posibilidades de insertarse en forma estable y no precaria en el mercado de trabajo.

Por lo tanto la idea de ser portador de los mismos derechos y de gozar de los beneficios del principio universal de igualdad y libertad para la vida social, según el autor puede verse como una ficción cuando el distanciamiento con respecto a las corrientes predominantes de la sociedad se vive todos los días.(Katzman:2001;184).

Por otro lado Topalov analiza la urbanización capitalista desde el punto de vista de que la ciudad como sistema especializado, es una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas (Topalov: 1979; 9,10)

En síntesis , en palabras de Katzman(2001) los efectos negativos de todos estos procesos sobre el bienestar de los pobres urbanos y sus posibilidades de integración social se ven agravados por la combinación perversa de dos fenómenos: el eje de la formación de identidades que se desplaza desde el mundo del trabajo al mundo del consumo, al tiempo que se amplía la brecha entre la participación material y la participación simbólica de estos estratos, lo que va dejando en el lugar una población residual que vive en condiciones cada vez más precarias y se halla crecientemente distanciada de las personas que reúnen los rasgos mínimos para tener éxito en la sociedad contemporánea.(Katzman:2001;181)

Por tanto, para Topalov:(1979) la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio. Y cada uno de éstos está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular, de cada fracción de capital. En consecuencia, la reproducción misma de esas condiciones generales, urbanas, de la producción capitalista se transforma en un problema. No se la puede garantizar. De ahí, la contradicción entre el movimiento de socialización capitalista de las fuerzas productivas y las propias relaciones de producción capitalista. Esta contradicción es la fundamental, expresada en el espacio, de ese modo de producción, pues va a producir históricamente formas siempre nuevas de socialización: la estatal y monopolista de la formación de los valores de uso urbano. Pero, al mismo tiempo, va a reproducir límites siempre nuevos a esta socialización de las fuerzas productivas. Estos límites dice el autor, se expresan en las luchas de clase, así como en las crisis urbanas de las metrópolis capitalistas. (Topalov: 1979; 9)

Para el autor, habría ciertos aspectos de la relación entre la forma de la producción y

las formas de organización del espacio. Considerando la organización espacial como una superposición y una articulación de varios tipos de espacios productivos, cada uno de los cuales correspondería a una etapa de la división capitalista del trabajo. (Topalov: 1979; 13)

En este sentido, “el espacio es fundamental para cualquier forma de vida comunitaria; el espacio es fundamental para cualquier ejercicio de poder (...) (Harvey.D:2004; 336)

Por otro lado a través de la mirada que el autor Wacquant (2001) realiza para referirse al aumento de la marginalidad y desigualdad urbanas en todas las sociedades avanzadas del occidente capitalista, es que nos basaremos para realizar un paralelismo con lo que queremos analizar en dicha monografía en el presente apartado en cuanto a la relevancia del territorio a partir de los cambios ocurridos en la sociedad salarial en función de la relación que los individuos tienen con el mundo laboral, y que con las posteriores transformaciones en el mismo a través del avance del capitalismo flexible y su etapa de acumulación con la cual comienza a presentarse una precarización, desestabilización y una marginalidad que, como veremos repercute en la distribución de la sociedad en el territorio.

El autor hace referencia a que las nuevas formas de marginalidad y desigualdad urbanas se argumentan mediante dos etapas, la primera sería la que se dio a partir de una caracterización que el autor considera como un nuevo régimen de marginalidad urbana la cual se mantuvo en ascenso en las últimas tres décadas, desde el final de la era Fordista y un contrato social keynesiano que vinculaba a ambos aspectos bajo la tutela del Estado Social. Según Wacquant las propiedades de esta nueva marginalidad urbana nos ayudará a señalar con precisión la “nueva pobreza”, cuyo ámbito y fuente es la ciudad. (Wacquant: 2001; 167).

La segunda etapa se explicaría por el resurgimiento de la indigencia, la división y la tensión en la ciudad, que según el autor esta variará en su dinámica social y espacial, de acuerdo a donde estemos ubicados.

Wacquant para referirse a las manifestaciones de la marginalidad avanzada, realiza un recorrido por los acontecimientos que se dieron hacia fines del S.XX en cuanto a la transformación de las raíces, composición y consecuencias de la pobreza urbana en la sociedad occidental. Conjuntamente con el advenimiento de la modernización económica, acelerada provocada por la reestructuración global del capitalismo, una nueva división internacional del trabajo y el desarrollo de nuevas industrias junto al avance tecnológico de la información se produjo la modernización de la miseria.(Wacquant:2001;168)

Según el autor, la pobreza en las metrópolis occidentales se presentaba de alguna manera de forma cíclica o residual en las comunidades de clase obrera, geográficamente difusa y remediable a través de la expansión del mercado. Hoy, según el autor, parece

presentarse a largo plazo, o de forma permanente, desconectada de las tendencias macroeconómicas y establecidas en barrios relegados en los que el aislamiento y la alienación sociales se alimentan mutuamente a medida que se profundizan las diferencias entre estos y el resto de la sociedad.

De acuerdo al autor hay cuatro lógicas estructurales que explican esta nueva marginalidad urbana, cuyos rasgos marcan un profundo contraste con las características dominantes de la pobreza en la era de la expansión Fordista hasta mediados de la década del 70.

La primera lógica según el autor refiere al resultado de la desigualdad creciente en el marco del avance y prosperidad económica global, ya que conviven fenómenos contradictorios y a su vez están vinculados. Cuanto más avanza la economía capitalista más amplio y profundo es el alcance de la nueva marginalidad.

Por otro lado, la segunda lógica se explicaría mediante la mutación del trabajo asalariado ya que la marginalidad urbana sería el subproducto de una doble transformación de la esfera del trabajo mientras que el crecimiento económico y la expansión correlativa del asalariado representaban la solución contra la pobreza. Hoy según el autor, son parte de la enfermedad. (Wacquant: 2001; 173).

En tercer lugar la lógica explicativa estaría dada por la fragmentación y des-socIALIZACIÓN del movimiento obrero vistos estos como factores que alimentan el ascenso de la nueva pobreza urbana pero que a su vez están acompañados por la fuerza del mercado, los estados de Bienestar, siendo estos últimos, según el autor, grandes productores y modeladores de desigualdad y marginalidad urbanos. Wacquant menciona que si bien los Estados despliegan programas y políticas destinadas a sobrellevar las consecuencias más evidentes de la pobreza y amortiguar (o no) su impacto social y espacial, también contribuyen a determinar qué es lo que queda relegado, como, donde y por cuánto tiempo. “Los Estados son grandes motores de estratificación sobre todo en la base del orden socioespacial” (Wacquant: 2001; 175).

En este sentido el achicamiento y la desarticulación del Estado de Bienestar son dos de las grandes causas del deterioro y la indigencia social, visibles en las metrópolis de las sociedades avanzadas. (Wacquant: 2001; 177) .Esto según el autor, también podemos verlo reflejado en América Latina.

Finalmente la cuarta lógica refiere a la dinámica espacial, ya que la marginalidad, según el autor, se muestra conglomerante y acumulada en “áreas irreductibles” y a las que no

se puede ir, donde solo los “parias”¹¹ de la ciudad tolerarían vivir.

En este sentido, el autor hace referencia al estigma territorial que recae sobre los “residentes” de dichos barrios, sumada a la “mala fama” de la pobreza (...) (Wacquant: 2001; 178)

De este modo en la actualidad, hace referencia el autor, el barrio se convierte en un espacio vacío de competencia y conflicto. El debilitamiento de los lazos comunitarios con la base territorial alimenta una retirada al consumo privatizado y las estrategias de distanciamiento (“no soy uno de ellos”), debilitando aún más las solidaridades locales confirmando las percepciones despreciativas del barrio.

En este sentido Wacquant advierte que debemos estar atentos por si estamos en presencia de un fenómeno cíclico que nos conduzca a la desconcentración o difusión espacial de la marginalidad urbana. (2001; 178).

De este modo, la relación entre sociedad marginal y sociedad de afines se muestra como un mecanismo circular que refuerza a ambos polos en vez de trabajar para la reabsorción de la tensión entre ellos. Los pobres se hacen por lógica más pobre y más violenta. Los ricos, más alejados, se hacen menos solidarios. De acuerdo a este esquema el problema social deviene en un problema urbano porque toda la neuralgia social se manifiesta en las tensiones que afectan al espacio urbano. (Danzelot.J:1999; 19).

En este sentido, el territorio, es el escenario sobre el cual hoy se interviene, y en alusión al tema que compete al presente trabajo, es a través de JER como programa y los/as adolescentes y los/as jóvenes como población objetivo y categoría conceptual y socialmente e históricamente construida, que hoy en conjunto con el territorio toman relevancia y será desarrollada en el siguiente apartado.

¹¹El autor hace referencia a dicha palabra para referirse a estratos sociales más bajos de la población

¿De qué hablamos cuando hablamos de adolescencias y juventudes?

Hoy nos encontramos con una adolescencia y juventud, resquebrajada por los coletazos que dejó y sigue dejando las políticas neoliberales de la década del 80 y 90 con la llegada del modelo de desarrollo expresado en las políticas del Consenso de Washington en el marco de una economía global característica de una fase salvaje del capitalismo como modelo económico mundial que golpea principalmente la franja social más vulnerable.

Se realizará un recorrido teórico sobre qué se entiende por adolescencia y juventud. En este sentido, la idea es acercarse a alguna descripción que se identifique con la población a la cual haremos referencia en dicha monografía basándonos en una franja etaria que va desde los 14 años hasta los 24 años, respetando los criterios que maneja JER.

En cuanto a la categoría adolescencia existe una diversidad de miradas, ya sea desde lo demográfico en cuanto (a la franja etaria que determina este ciclo de vida), desde la psicología, desde las distintas instituciones que están insertos en el cuidado, en el trato de la vida cotidiana de estos, etc., desde las Organizaciones Internacionales como ONU¹², por otro lado también la mirada institucional que establece el código de la Niñez y la Adolescencia.

Algunas/os autores para hacer referencia a la categoría adolescencia, hacen hincapié en la categoría infancia, ya que es desde su surgimiento y los cambios a lo largo de la historia que en esta se desarrollan que podemos comprender y construir la categoría adolescencia.

Si bien se cree importante tener en cuenta la infancia como instancia de crecimiento con características propias, su origen, su desarrollo a lo largo de la historia para comprender de forma global el desenlace en la adolescencia, la bibliografía es demasiado extensa y no es el tema al que referiremos en el presente trabajo, pero si lo mencionaremos y tendremos en cuenta para dejar explícito que es relevante comprenderlo, en el marco cultural y social por el cual transcurre la infancia-adolescencia en el Uruguay ya que nos ayudará a tener una idea general, de cómo llegamos hasta la situación actual.

No es posible según Viñar (2009), pensar la adolescencia si no es inserta en una sociedad y en un momento histórico determinado en el cual la misma se desarrolla y transita (2009:14).

En este sentido, dice Barran (2001) que la adolescencia como concepto nace del advenimiento de la modernidad, en nuestro contexto podemos ubicar la llegada de la misma

¹² ONU-Organización de las Naciones Unidas

con el cambio de modelo con relación a la sociedad, de cómo el Uruguay pasó de ser una sociedad bárbara a ser una sociedad disciplinada y por qué o a qué motivos obedece este cambio. Como en todo proceso de cambio existen, al decir Barran (2001) víctimas y victimarios.

La adolescencia se encontró dentro de los primeros, junto a otros. Así los adolescentes, los niños las mujeres y las clases populares estuvieron en el centro de las acciones disciplinarias.

Así desde fines del S.XIX y principios del XX, comienzan a operar desde diferentes ámbitos y mediante distintos mecanismos, una suerte de disposiciones para el tratamiento y control de los niños y adolescentes (bárbaros en potencia).

El adolescente pasará a ser visto como un ser diferente, sobre el cual operará el disciplinamiento para conducirlo a la adultez. Se dispondrán de espacios y actividades que serán específicos para su etapa de vida, todo en “aras del amor y la vigilancia (Barran, J.P, 2001).

La nueva sociedad del disciplinamiento determina las conductas y actitudes esperadas de la infancia, donde se busca corregir y “encauzar a los desviados”. Se fortalece el control social hacia la misma, y se comienzan a construir “lugares” donde irían a parar aquellos que no se adaptan a la moral de la época y las “buenas costumbres”.

Uno de los lugares que se creó para controlar a quienes tenían estas conductas desviadas, fue la Escuela de Artes y Oficios, donde dichos talleres sancionaban y criminalizaban la pobreza , convirtiéndose en los hechos en una cárcel para “adolescentes incorregibles” (...).(Barran, 2008:298).

Según Barran ya en las 3 primeras décadas del 900 se advierte la aparición de esta nueva figura, la del Adolescente.

La adolescencia “emerge como concepto construido socialmente que se encarga de dotar y subjetivar vivencias propias de una edad de la vida como algo negativo que debe ser controlado, fundamentalmente por el saber médico” (Silva.Baleiro/Pedernela, 2004:41, citado en Soba.G:2015; 54) ya que el adolescente era considerado un enfermo a tratar.

Ya para ese entonces según dichos autores, se habla de una construcción punitiva de la adolescencia, donde se sanciona la rebeldía y la transgresión inherente a esa etapa del desarrollo en la cual se encuentran distintos estereotipos de infancia y adolescencia en esta sociedad que transita hacia la modernidad. (op.cit; 2015; 54)

El adolescente, específicamente el de los sectores populares, será uno de los elegidos para constituirse en un ser servil al sistema de producción, más aún si ha fracasado en su

intento de escolarización.¹³

Es pertinente entender que cada individuo vivencia de forma única este tránsito de la infancia hacia la vida adulta. Es sabido, que refiere a una etapa cronológica que abarca determinada franja etaria, pero no exclusivamente. Es necesario pensarla según el autor fundamentalmente como “*un tiempo de transformaciones, de progresos y retrocesos, de logros y fracasos*” (Viñar, 2009:16).

En este sentido , en la posmodernidad, “los sujetos que advienen a su adolescencia y juventud , no tienen marcos referenciales claramente definidos con los que tramitar sus sujeciones y rebeldía , aludiendo, a los referentes sociales que organizan nuestra subjetividad como la familia , el trabajo , la sexualidad , lo permitido y lo prohibido , entre otros, y las transformaciones que les afectan”(Viñar.M:2009:51,52,citado en Soba.G:2015;55,56)

Es una etapa donde prima la búsqueda de autonomía y el desprendimiento identificatorio de las figuras parentales de la infancia y comienzan a buscar otras donde identificarse por ejemplo entre pares (grupos de amigos por ejemplo).

Es en este marco que el adolescente de hoy transita su pasaje hacia el mundo adulto haciendo frente a una cultura que carece de proyectos colectivos capaces de convocarlos y otorgarles un lugar entre los demás (Giorgi.V:2004:7, citado en Soba.G:2015; 56). A su vez se encuentran expuestos a la eterna insatisfacción por la imposibilidad de saciar las necesidades impuestas por el mercado y la sociedad de consumo, el mismo mercado que los expulsa y los territorializa.

De esta manera “el capitalismo opera de forma perversa ya que ofrece todo a los que no pueden tener casi nada, pero si intentan obtenerlos por los medios desvalorados socialmente, el sistema imprime castigos luctuosos” (Silva Baleiro/Pedernera, 2004:45, citado en Soba.G:2015; 56).

Como menciona Barran, hace algunos años atrás, “la pobreza y los hijos de los pobres se irán gradualmente asociando a lo inmoral, se establecen paralelismos entre pobreza y abandono (moral y material). El fracaso en la educación se traducirá en tiempos de ocio que lleva a vicios y vagancia. “Disciplinar la vulgaridad de las clases populares era esencial si se deseaba el respeto al nuevo orden social y la eficacia en el nuevo orden económico. (Barran, 2008:395).

Hoy se piensa que estamos muy lejos de esta ideología en cuanto a pensar en la

¹³ Es desde esta visión que nos basaremos para entrelazar lo que se viene detallando en cuanto al proceso y desenlace de la adolescencia, para hacer mención hoy a la luz de un Programa (JER) que viene a “ocuparse” de la adolescencia y juventud más vulnerable.

pobreza y dentro de la misma en la franja etaria /adolescentes y jóvenes) que son los que se harán “carga” de alguna manera de hacer producir la maquinaria de este sistema y reproducirlo al igual que sus estructuras sociales y económicas.

En ese sentido se plantea además que es a este grupo humano que el mercado cuida y estimula como consumidor. (Obiols, G: 1995; 39)

.La adolescencia, construida socialmente, puede ser entendida también como constructora de inseguridades y temor. En los sectores más desfavorecidos contará con un plus de desconfianza, será vista como ámbito propicio donde primaran los aspectos negativos (males de la sociedad): pobreza, agresividad, vagancia, abandono, transgresión entre otros, que darán pie a la construcción social de un perfil del menor infractor el cual no tardará en transformarse en enemigo de la sociedad. (Soba.G:2015; 54)

En las sociedades contemporáneas son frecuentes las dificultades y la angustia que acompaña los procesos de integración de los jóvenes en la sociedad; como mencionaba con anterioridad la “desintegración de los lazos familiares, y las fallas en el intercambio generacional y la transición de normas, límites y referentes, indispensables para dar sentido” (Le Breton, 2002; 11) se instalan dentro de los factores causantes del sufrimiento del adolescente en su búsqueda de identidad.

Siguiendo a Giorgi en una sociedad como la nuestra, donde prima el sentimiento de inseguridad generalizada, “la juventud deja de ser un valor para convertirse en un estigma, muy especialmente si aparece asociada a la pobreza “(Giorgi: 2009:9; citado en Soba.G; 2015; 57).

Por otro lado y de la mano de lo que se viene desarrollando, se plantean algunos aportes en cuanto a qué entendemos por “jóvenes” más allá de intentar delimitar desde qué edad comienza y hasta qué edad llegaría. En este trabajo y en los marcos que establece JER, la franja etaria estaría entre los 18 y 24 años¹⁴. Este término hace referencia al periodo o ciclo de vida en que los individuos transitan de la niñez a la condición adulta como la etapa de tránsito entre la educación y el trabajo. La extensión de esta etapa varía según las sociedades, las culturas, las etnias, las clases sociales, y el género.

En este sentido dicha transición, la pasan, muchas veces sin realizar el proceso paulatino necesario; y muchos menos vivir su adolescencia como una etapa en sí misma con sus particularidades, sus bondades y sus conflictos. La adolescencia no es solamente una etapa en la cual transita el ser humano, agitada, de búsqueda, de cambios, es también una

¹⁴ Este dato, es a modo de delimitar a qué edades haremos referencia tomando como ejemplo la franja etaria utilizada para referirse a dicha categoría, el Programa al cual haremos alusión (JER)

categoría para la cual cada época y cada autor ha tenido una definición, incluso contradiciendo a otro de la misma época.

Esta realidad representa un riesgo considerable para el desarrollo del pleno potencial de adolescentes y jóvenes en la actualidad, pero también en términos de su bienestar futuro y del desarrollo sostenible de sus países.

Uruguay fue uno de los países de América Latina que atravesó tempranamente por la primer y segunda transición demográfica y dichos datos arrojan cifras que nos alarman y nos sugieren de manera urgente inversiones oportunas y adecuadas en adolescencia y juventud que aseguren los derechos de los jóvenes hoy para lograr una sustentabilidad en capital humano del mañana.

Por “juventud” se entiende aquel periodo de la vida, situado entre la niñez, y la emergencia de la capacidad del desempeño adulto. Desde el campo de la psicología se lo concibe como un periodo de rupturas y búsquedas interiores, receptivo a todo lo que se hace por su bienestar, tanto físico como emocional, donde cambian las condiciones físicas e intelectuales y donde las exigencias de su entorno más próximo van a condicionar la construcción de la identidad .

El concepto de “juventud”, no existió siempre, sino que está asociado con la modernidad; de este modo, la idea de juventud tiene una dimensión socio-histórica.

Dicho carácter social de la juventud explica que a escala mundial, ella sea un fenómeno de enorme significación en las sociedades más desarrolladas, y por el contrario tenga un carácter incipiente en las sociedades más pobres, y que a su vez, en el seno de cada sociedad, “el tiempo para ser joven” varíe considerablemente entre las clases sociales.

. Así se habla de “juventudes estratificadas socialmente”¹⁵, dado que las desigualdades de ingresos y cultura establecen oportunidades muy diferentes entre los jóvenes.

Puede decirse entonces que entre los jóvenes provenientes de hogares pobres “el periodo de adolescencia-juventud es breve, la capacidad de espera escasa y el pensamiento y acción inmediata”¹⁶, lo que significa que “no tienen tiempo” para elaborar situaciones de cambio, sino que se ven empujados a asumir roles adultos sin estar realmente preparados para ello.

Por último cabe dejar en claro que hablar de Adolescencia y Juventud como algo que

¹⁵ -Los jóvenes de Uruguay. Esos desconocidos-Germán Rama y Carlos Filgueira. Análisis de la encuesta nacional de juventud. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina de Montevideo, 1991.(p.15)

¹⁶“Aprendizaje y empleo juvenil en el Uruguay”-Marcelo Caggiani; Gabriela Zubeldia; Miguel Blasc. Montevideo:A.C.J.,1998.(p.82)

homogeneíza a un grupo etario (más allá de la existencia de características particulares que comparten las personas por atravesar procesos similares) es no contemplar los trayectos propios de cada persona que atraviesa ese período. Ya que la adolescencia, “como toda categoría histórica y culturalmente construida no puede comprender las características de todos los individuos que se encuentran en dicha etapa de desarrollo.” Por tal motivo, debemos hablar de “Adolescencias” y “Juventudes” teniendo en cuenta la diversidad cultural, social, familiar.

Marco Contextual

Cambios en la matriz de protección

En el presente apartado se realizará un breve desarrollo procesal de la “protección social” en el marco de las transformaciones en el mundo del trabajo, que venimos desarrollando a lo largo de la monografía, mencionando algunos aspectos que refieren a el Estado de Bienestar y su propuesta Latinoamericana para luego referirnos al nuevo esquema de bienestar social en función de las consecuencias de los lineamientos impuestos por el Consenso de Washington que sin duda incidieron en la matriz de protección, que mas tarde desembocó en una nueva atención a la pobreza mediante la territorialización de las políticas sociales lo cual será retomado en otro apartado.

En la sociedad salarial, según Castel (2003) después de la segunda guerra mundial, una gran cantidad de individuos están protegidos por sistemas de protección contruidos a partir del trabajo. Por otro lado menciona el autor, que los miembros de la sociedad salarial han tenido masivamente acceso a la propiedad social¹⁷ que representa un homólogo de la propiedad privada¹⁸, una propiedad para la seguridad, puesta a disposición de aquellos que estaban excluidos de las protecciones que procura la propiedad privada.(Castel:2003;42,43)

Aquí el estado, en su rol social opera esencialmente como un reductor de riesgos. Por intermediación de las obligaciones que impone y garantiza por ley, llegamos así a que el Estado es el mismo un vasto seguro. (Castel: 2003; 44). En este sentido, dice el autor, el Estado de Bienestar o Estado Social es garante de una sociedad de semejantes ya que son protecciones de derechos sociales que proporcionan una contrapartida concreta, universal, a los derechos civiles y a los políticos (Castel.R :2003;p47). Su rol protector (el del estado social o de bienestar) ha sido esencial en la sociedad salarial y su mayor éxito, fue sin dudas haber conseguido neutralizar la inseguridad social, mediante un actuar eficaz, como reductor de riesgos sociales. Dicho éxito fue posible gracias a ciertas condiciones, ya sean coyunturales, estructurales. Una de ellas fue el crecimiento económico el cual permitiría dominar el porvenir y por otro lado un determinante estructural que permitió la adquisición

¹⁷ Según lo expuesto por Castel (2003;42), se refiere a que defiende el seguro obligatorio como medio de construir “esas garantías del capital humano que son como un mínimo de propiedad esencial de todo ciudadano verdaderamente libre e igual a los otros”

¹⁸ -Castel (2003; 13)) hace referencia a dicho concepto para referirse a que la propiedad de sí y propiedad de bienes son indisociables, que es por medio de la propiedad privada, deviniendo propietario que el hombre puede acceder a la propiedad de sí.

de las protecciones sociales a partir de la inscripción de los individuos en colectivos protectores.

Según Castel en una sociedad moderna, industrializada, urbanizada, donde las protecciones de proximidad si no han desaparecido por completo se han debilitado considerablemente, es la instancia del colectivo lo que puede dar seguridad al individuo. (Castel.R:2003; 51).

Este escenario sería el que garantice una protección social generalizada, en un marco económico keynesiano hasta la primera crisis de la modernidad. (Castel.R:2003; 50).

En esta línea, el actual modelo de desarrollo ha generado como una de sus manifestaciones la desestructuración de la sociedad salarial en la cual la mayoría de los sujetos sociales tienen su inserción social relacionada al lugar que ocupan a partir del trabajo, o sea, no solamente su renta, sino también su estatus, protección e identidad(Castel, 1997:414).

En este sentido se cree pertinente realizar un breve análisis sobre la protección social en América Latina para la comprensión de las reformas económicas y sociales de las últimas tres décadas y su impacto directo en la configuración de modelos estatales y sus esquemas de protección, en particular el que se dio en Uruguay.

Después de la segunda guerra mundial, muchos países de América Latina intentaron forjar algo similar a lo que la literatura ha denominado “un Estado de Bienestar¹⁹”. Sin embargo, en la práctica se dieron trayectorias disímiles en materia de consolidación institucional y de cobertura de los servicios públicos sociales. Esto explica, por ejemplo, el amplio rango que los países latinoamericanos muestran actualmente en el Índice de Desarrollo Humano (Serrano, 2005; citado en Repetto.F; 2010).

Este modelo parcial de Estado de Bienestar, que se planteó como paradigma en los países de ingresos medios, se basaba en la “sociedad del trabajo” y suponía una situación ideal de pleno empleo, donde la ciudadanía social debía vincularse a la ciudadanía laboral.

. Sin embargo, y quizás con las excepciones de Costa Rica y Uruguay, la informalidad limitó la cobertura de las prestaciones ligadas al trabajo asalariado.

De los países de América Latina, Uruguay fue el que transitó una temprana matriz universal de protección. El sistema de protección se consolidó en las primeras tres décadas del siglo XX extendiendo su carácter universalista hasta el golpe de estado del año 1973.

Esta matriz universalista de protección daba lugar a consagrar la ciudadanía integral,

¹⁹ También denominado Welfare state

donde se sancionan los derechos sociales y políticos.

Hasta Entonces el Uruguay había sido un país modelo en el campo social y político en América Latina, ya que contaba con una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema democrático relativamente estable, otorgando legitimidad a la matriz de bienestar por parte de un sistema institucionalizado de políticas sociales universales²⁰.a nivel de salud, educación y trabajo.

La dictadura cívico-militar, instaurada en el año 1973, que permaneció hasta el año 1984, estableció la anulación de la ciudadanía política, pero, pese a esto, señala Filgueira, no se realizaron cambios sustanciales para anular el sistema de protección social. Si se reasignaron, los recursos disponibles para llevar adelante las mismas. En este sentido plantea Filgueira (1994), que pese a una profunda huella que dejó el golpe de estado sobre la historia del país, el régimen dictatorial no introdujo una transformación radical en las pautas de Estatalismo heredadas de comienzo de siglo.(Filgueira.F:1994;67)

Es a partir del periodo de democratización, a mediados de la década de 1980, que se comienza a establecer una heterogeneización en las pautas para las reformas sociales impulsadas a partir de este periodo. Estas transformaciones tuvieron un carácter gradual en el proceso de cambio impulsado por los gobiernos de la época, con transformaciones moderadas en el sistema de políticas sociales (Midaglia-Antía, 2007:133).

Señalan las autoras, en este sentido, que el régimen social uruguayo contó con un cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los vinculados a la seguridad social. Este sistema se caracterizaría por ser un régimen de bienestar intermedio entre aquellos de tipo estatal, en donde la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o a la intervención pública, característico de los países desarrollados, y los de seguridad informal típicos de América Latina, en donde la seguridad y el bienestar si no está en el mercado se encuentra en las redes sociales y familiares. (Wood y Gough, 2004; citado en Midaglia-Antía: 2007; 134)

“La resultante de este proceso de revisión del clásico edificio de bienestar dio lugar a un sistema híbrido en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-

²⁰ -Las mismas son constituidas por la educación básica, la atención primaria en salud y la infraestructura social, las cuales se convierten en servicios de tipo universal y gratuitos, coincidentes con las fronteras de cada Estado-Nación. Para los autores (Soldano-Adrenacci,2006): “las políticas de servicios universales regularon así, unos estándares mínimos de condiciones de vida (una suerte de “umbral de ciudadanía” en términos de protección social” (Soldano-Adrenacci:2006:37-38)

privado, A modo de ejemplo seria en cuanto al seguro social el BPS y las AFAPs (Midaglia-Antía; 2007:135)

De acuerdo a Denis Merklen (2005), los países latinoamericanos preceden a las corrientes reaganianas y tatcherianas promoviendo la desarticulación de los antiguos modelos de desarrollo económico a través del Consenso de Washington y en la consiguiente aplicación de esquemas neoliberales, lo cual presenta su momento culmine en la década de los 80.

Por otra parte en la década de los 90 en el marco de una propuesta hegemonizante de “reforma de estado” , la misma fue llevada a cabo con ajustes estructurales orientados por contenidos neoliberales siendo así los sistemas de protección social y de asistencia²¹ reconfigurados, de manera moderada e incremental²². Estos cambios de acuerdo a Repetto y Adrenacci (2006) influyeron directamente en los sistemas de protección en toda América Latina, mediante un paquete de medidas, más conocidas, como lo resuelto por el Consenso de Washington²³, propiciando un nuevo esquema de bienestar social las cuales contienen, perspectivas referidas a procesos de desestatización, descentralización y focalización de políticas sociales, como también el relacionamiento de la sociedad en cuanto al Estado , el mercado y la familia.

En cuanto a las medidas concretas planteadas, por los gobiernos neoliberales, para la reducción de la intervención estatal han sido la privatización del financiamiento y producción de servicios, recorte del gasto social con la eliminación de programas y disminución de beneficios, focalización del gasto y descentralización a nivel local (Laurell, 2000:244).

.”De esta manera, dichas medidas, habilitaron el fin de la intervención por parte del estado en la economía, desactivando los sistemas de protección social (...) (Merklen, 2005:121)

En este sentido una de las propuestas neoliberales que mencionamos, para el esquema del bienestar social, que pasó a formar parte de una de las principales reformas en el conjunto de los sistemas de política social, fue la de la descentralización de responsabilidades, caracterizándose fundamentalmente en los servicios de educación y salud.

²¹ -“(…) creo mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básica en sociedades monetarizadas: los “pobres” en sentido contemporáneo”(Soldano-Adrenacci, 2005:37-38)

²² Las políticas sociales sufrieron cambios moderados e incrementales en la década del 90 (Castiglioni 2005, citado en Midaglia.C-Antia.F:2007, 134)

²³ De modo general, es un modelo de desarrollo que implicó la apertura económica, la liberalización financiera y la reducción del rol del Estado, entre otras medidas. (Midaglia, 2007:2)

En cuanto a otra de las características del esquema de bienestar que comenzó a desarrollarse fue la desestatización, la cual implicó la transferencia de aspectos específicos de su gestión y regulación hacia actores privados y asociativos, mediante estrategias de privatización y/o desregulación del sistema de seguros sociales y de servicios públicos (Repetto-Adrenacci, 2006:297).

Por otro lado, también se dio un giro en cuanto al traslado de responsabilidades, de la ejecución directa, control y regulación de programas sociales hacia organizaciones no gubernamentales y comunitarias introduciendo mecanismos de gestión asociada entre Estado y sociedad civil.

En cuanto al proceso de focalización²⁴ de intervenciones, los autores refieren dicho mecanismo a aquellos programas, destinados principalmente a los sectores más pobres de la sociedad. El modo de funcionamiento implicó la selección de poblaciones, territorios o problemas específicos transformados en objetos de intervención a ser atendidos por determinadas políticas.

“(…) en la medida en que las transiciones al capitalismo generaron diferentes modelos de relación Estado/Sociedad, estos estados trataron de forma distinta las demandas sociales originadas en las sociedades, lo cual configuró patrones diferenciados de políticas sociales” (Fleury.S:1997;72).

Ya a comienzos del S.XXI, ante un proceso de empobrecimiento creciente en el Uruguay, sumado a la fragmentación social y pérdida de equidad a la interna de la sociedad, se comienza a visualizar cambios significativos a nivel de los esquemas de protección social en el país.

En ese marco, la izquierda nacional que inaugura su primer gobierno en el 2005, jugó un papel preponderante en la puesta en marcha de estas transformaciones. El discurso político de la izquierda hacia presuponer una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndolas de una cierta orientación universalista e integral, que a su vez articula con algunas acciones focalizadas, en la atención de las situaciones sociales más urgentes. (Midaglia-Antía, 2007:141).

Se trataba de una fuerza política que históricamente había manifestado preocupación por la distribución de bienestar y la creación de canales de integración social pero que tuvo que enmarcarse en donde predominaban algunos elementos negativos, como las consecuencias y secuelas, que dejó una de las peores crisis económicas que sufrió el país, y

²⁴ -Este concepto se desarrollará en otro apartado con mayor profundidad.

también positivos, tales como la mayoría parlamentaria y la recuperación de la economía ya para el año 2005.

Ese marco condicionó fuertemente la forma de proceder y llevar adelante las acciones desarrolladas en todos los campos y en particular las que refieren a las políticas de protección social.

Este nuevo régimen asistencial y focalizado, que es en particular parte del análisis de este trabajo, ha surgido en el marco de lo que se ha entendido como un cambio de sentido en materia de política social, que se viene dando desde el 2005 y que, según se sostiene desde el gobierno, constituye “(...) un conjunto de orientaciones, decisiones y concreciones que fueron plasmadas en las nuevas políticas sociales” (Consejo Nacional de Políticas Sociales:2009;5) En este contexto de “nuevas políticas sociales” se crea el Mides en el año 2005.

En este sentido el espacio territorial es visualizado como un ámbito potencialmente integrador a partir de la crisis en el mundo del trabajo como ya fue mencionado en el capítulo anterior.

.Dicha revalorización de lo territorial coincide con el cambio de modelo de desarrollo que viene procesando América Latina desde los años 80 y que se expresa en los cambios en el mundo del trabajo con (aumento del desempleo, la informalidad y la precarización del trabajo) y en las políticas sociales.

Finalmente la vinculación entre protección social y territorio es potenciado por el cambio en la matriz de políticas sociales. Las políticas sociales son orientadas hacia los diferentes grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas sociales asociados con la pobreza, lo que genera además una multiplicación de programas sociales. (Baraibar.X:2009; 65)

Es a partir de estos cambios que se verá la relevancia que adquirió el territorio y la configuración de nuevas respuestas a la realidad latinoamericana y nacional a partir de políticas “territorializadas” en el marco de una oleada de gobiernos progresistas en América Latina y de un primer gobierno de izquierda en el Uruguay.

La izquierda en el gobierno

En el presente apartado, se cree es necesario hacer mención al contexto político en el cual se comienza a implementar el Programa al cual nos vamos a referir, ya que es nuestra unidad de análisis. En este sentido, desarrollar brevemente qué características presenta la izquierda en el gobierno en el Uruguay, en cuanto al manejo, innovación y planteo de lo que refiere al área social, particularmente la protección social, partiendo de un recuento de cómo se presentaba el contexto social, con el cual se encontró dicha fuerza política al momento de llegar al gobierno.

Por otra parte se tendrá en cuenta lo anteriormente expuesto, siendo que en el capítulo siguiente, se analizará en base a la mirada escénica global aquí expuesta, el planteo de poner en marcha el Programa JER, siendo que este comenzó a implementarse en el segundo gobierno del Frente Amplio(2009-2014), por lo tanto es pertinente preguntarnos si, la territorialización de la pobreza, pese a los cambios en el mundo laboral y la transformación dada en la matriz de protección social, es la causa o consecuencia de estos, o se debe a una prioridad política y económica que le dio la izquierda en el gobierno a las políticas sociales focalizadas y a los programas sociales prioritarios teniendo en cuenta la realidad en la cual nos encontrábamos desde su primer asunción en el año 2005, posterior a una de las peores crisis que acontecieron en el Uruguay. Esto es algo que lo mencionaremos a la hora de reflexionar.

El país atravesó como ya se dijo, una de las más profundas crisis económicas y sociales de su historia moderna en el año 2002. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados de 2003. En este sentido alguno de los indicadores muestran cómo se da la caída del pib²⁵ entre fines de 1998 y mediados de 2003 (en términos globales y per cápita), los niveles del desempleo record de 20%, la fuerte reducción del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el pib, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del default²⁶(Caetano.G:2017; 15)

Según Caetano (2017) quedaban las tremendas secuelas sociales de la crisis ya que en apenas cuatro años, emigraron más de 100.000 uruguayos (en un país con poco más de tres millones de habitantes); la pobreza trepó en 2004 a 39,9%, con seis de cada diez niños de 0 a 5 años en esa condición; la indigencia lo hizo a 4,7%, entre otros indicadores similares. En

²⁵ Producto Bruto interno.

²⁶ en el contexto financiero sería cuando una persona no puede pagar a tiempo

este sentido, dice el autor quedaba claro que los resabios, tradicionales del viejo Estado de Bienestar uruguayo del denominado primer Batllismo habían quedado atrás, y que en el país emergían registros de indigencia, desnutrición infantil y radicación territorial del poder social (Caetano.G:2017; 15,16)

Es así como la indigencia se triplicó durante la crisis, siendo que no solo la pobreza fue en aumento sino también los grados de desigualdad social.

El país inició tras esa crisis en palabras de Caetano (2017) uno de los periodos de mayor crecimiento económico de su historia moderna. Desde el segundo semestre del 2003, los principales indicadores económicos y sociales evidenciaron una evolución particularmente positiva: fuerte crecimiento del pib, disminución sensible de la tasa de desempleo y de los índices de pobreza e indigencia; aumento del gasto público social per cápita (también desde 2005). En este sentido se diría que el país experimentó el cambio político quizás más importante desde mediados del siglo XX: la llegada de la izquierda al gobierno nacional.

Este escenario nos describe el contexto socioeconómico en el cual la izquierda llega al gobierno post-crisis, en el marco de una reactivación económica, pero con persistencia de un cúmulo de problemáticas sociales, generadas por la crisis.

A partir del 2005, se observa una nueva fase de evolución de la pobreza con una caída de la incidencia de esta (Amarante- Vigorito: 2007; citado en, Midaglia-Antia: 2007; 140).

Los datos que expresan los niveles de pobreza alcanzados en las últimas dos décadas, según Midaglia-Antía (2007) se relacionan con los ciclos de expansión y contracción que experimentó la economía Uruguay, destacándose una particular incidencia de la pobreza entre los niños y jóvenes en relación a otros grupos de edad.

A su vez, las variables y los indicadores que nos permiten medir los distintos aspectos de la distribución de oportunidades en la sociedad (por ejemplo, los niveles de escolarización formal alcanzados entre los jóvenes) exhiben valores inquietantes y, en algunos casos, relativamente inmóviles en los últimos decenios, pese al crecimiento económico observado, la disminución de la pobreza y la desigualdad consignada, así como el incremento sostenible del GPS²⁷(Caetano.G:2017; 20).

Como se mencionó en otro apartado, el gobierno de izquierda pronunció su compromiso, tomando en cuenta el contexto socioeconómico, en busca de nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social explicitando una fuerte preocupación por

²⁷ Dicha sigla refiere al Gasto público Social

reajustar las políticas sociales otorgándoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulará con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones más urgentes (Vázquez:2004; citado en;Midaglia-Antía:2007;141).

En este sentido, el gobierno propuso trabajar en tres líneas de acción en cuanto a la conducción política en el campo social en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente. Una de ellas de corte *restaurador* las cuales se localizan en el ámbito laboral con la reinstalación de los Consejos de salarios, por otro lado tenemos la segunda línea de tipo *Innovador* las cuales se centran en distintas áreas sociales, como por ejemplo la esfera de la pobreza y la vulnerabilidad con el lanzamiento del Plan de emergencia y posteriormente con el plan de equidad. En esta misma línea tenemos dos áreas más las cuales una de ellas es la reforma de la salud, y por otro lado la reforma tributaria.

En una tercer línea se ubica el *manejo cauteloso* en cuanto a una serie de prestaciones reformadas como el sistema de educación pública y de seguridad social (jubilaciones y pensiones) los cuales fueron sustituidas por la instalación de ámbito de diálogo entre los diversos actores involucrados en dichas políticas sectoriales.

También se enmarca en esta categoría de conducción cautelosa, controlados aumentos del GPS para extender la intervención pública (Midaglia-Antía: 2007; 143)

En este plano, a su vez se lanzaron tres medidas de distinta naturaleza y proyección, de las cuales dos de ellas refieren a los Planes mencionados anteriormente(Plan de Emergencia y de Equidad), dirigidos a cubrir las necesidades básicas de grupos en situación de carencia o exclusión social los cuales incluyen transferencias de ingresos, pretendiendo ensamblarlos con el resto de las intervenciones públicas como articuladores de los servicios universales de bienestar , con los programas específicos de protección o asistencia social. Aquí se podrían mencionar la promoción de una nueva categoría de protecciones de alcance nacional centradas en las TCR²⁸, a los hogares pobres que reúnan características que las ubiquen como tales, según criterios previamente definidos

La tercera, es una iniciativa de carácter institucional ya que se trata de la creación del Mides²⁹, el cual será el Organismo encargado de instrumentar y monitorear los programas mencionados a la vez que coordinar al conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado.(Midaglia-Antia;2007;144).

²⁸ Dicha sigla hace alusión a las políticas sociales que incluyen una transferencia de renta (monetaria) condicionada.

²⁹ Ministerio de Desarrollo Social

Para culminar mencionar que dicha administración, llevó a cabo una serie de innovaciones y reajustes de un conjunto de prestaciones sociales que se diferencian de los instrumentados en anteriores gobiernos.

De esta manera según las autoras, el Estado se presenta como un agente de protección social observable a través de la regulación de fijación de pautas salariales, administrando la provisión de bienes básicos como la salud y responsabilizándose por la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Por otro lado se agrega la reformulación de una política pública esencial en la determinación de nuevas pautas tributarias como lo es la reforma tributaria (Midaglia-Antía: 2007; 151).

Entre las principales preocupaciones sociales del gobierno según las autoras, se encuentran aquellas que se relacionan a las problemáticas sociales urgentes, en particular aquellas que implican a niños/as y adolescentes en situación de pobreza e indigencia, siendo estas medidas, aquellas que constituyen el “núcleo duro” del Plan de Equidad y por otro lado mencionar que la orientación que prevalece en la revisión y generación de nuevas políticas sociales están encaminadas a reducir las inequidades existentes.

En este sentido según las autoras, el gobierno intenta recuperar el legado histórico de bienestar reutilizando instrumentos clásicos, y adaptándolos al contexto social de referencia, tomando en cuenta como novedad adicional que se promovió en este periodo del primer gobierno de izquierda, la creación del Mides como Organismo especializado en el tratamiento de situaciones de pobreza y en la tramitación de nuevas demandas sociales referidas a, género, infancia y juventud.(Midaglia-Antía:2007;152,153)

En este sentido tiende a mantenerse según las autoras un patrón de de provisión social de tipo mixto, en el que se conjugan servicios con orientaciones diferentes , generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida, acompañado de una intervención estatal sostenida en materia social , en particular en áreas como salud, trabajo y pobreza.(2007;153)

Mides como Organismo coordinadora de las políticas sociales

En el marco de lo que se viene desarrollando, en cuanto al proceso político contextual de la izquierda en el gobierno, es pertinente hacer mención a una de las novedades institucionales más importantes con las que contó dicho Gobierno.

A partir del año 2005 se desarrolla una nueva institucionalidad en el diseño y ejecución de políticas sociales a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social y de su participación en diversas iniciativas basadas en la realización de acuerdos políticos y sectoriales, con un fuerte acento en la coordinación interinstitucional y la articulación territorial. En este contexto, se diseñaron entre otras cosas, estrategias para el bienestar de la niñez, adolescencia y el de las familias, ya que como mencionamos anteriormente, se destacaba en dicho periodo una gran incidencia de la pobreza particularmente en esta población en comparación con otras franjas etarias.(Mides:2017;20)

Para esto se comenzaron a implementar ciertos dispositivos que se materializaron en Programas focalizados hacia niños/as y adolescentes, por ejemplo; el Programa Cercanías el cual forma parte de los instrumentos que componen la Reforma Social y se enmarca en la primera línea estratégica del Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) para los años 2010-2015.

En la Reforma Social, Cercanías está comprendido entre los instrumentos de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) que se dirigen a las familias en situación de extrema pobreza (junto con la oferta de bienes y servicios públicos así como las transferencias económicas). En este marco, el Programa debe ser entendido como una “estrategia de abordaje familiar” que debe favorecer el tránsito hacia la inclusión social mediante acciones con un fuerte anclaje territorial que garanticen el acceso sostenible a las prestaciones y servicios sociales, que a su vez deben operar como “Redes de protección a nivel local” (Consejo Nacional de Políticas Sociales: 2011; 14; citado en Mides: 2017; 20).

La RAIS se definió como un componente central de la nueva matriz de protección social orientado a la superación de la pobreza y a la integración social, cuya población objetivo comprende los hogares más pobres y las personas en situación de especial vulneración de sus derechos (haciendo hincapié en los niños, niñas y adolescentes).(Mides:2017;21)

Si consideramos los distintos componentes de la matriz de protección social, Cercanías interactúa con las demás políticas llevadas a cabo: sectoriales, de protección, por

ciclo de vida, transversales. En particular, cobra relevancia el aporte del Programa a las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia en el marco de la ENIA.

La primera línea estratégica del Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA es el “apoyo a las familias”, detallando una serie de acciones dirigidas “a las familias que encuentran especiales dificultades para cumplir su rol”, que garanticen las condiciones para el desarrollo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes en el seno de su grupo familiar. En este sentido, uno de los objetivos definidos se refiere a la implementación de dispositivos institucionales fortalecidos y articulados, involucrando al MIDES y al INAU en su desarrollo a nivel territorial.

Luego de la implementación del Plan de Emergencia y del Plan de Equidad, habiéndose dado una clara mejora en indicadores sociales del país, se formula la Reforma Social, (2011-2015) en la que cobran fuerza iniciativas estatales dirigidas a la población que aún permanece en situación de indigencia. En este marco, junto con Cercanías, se lanzan en el 2012 otros programas de prioridad para el Gobierno, también dirigidos al sector poblacional mas excluido, los cuales desarrollan estrategias de proximidad con diferentes objetivos y focalización: estos son Jóvenes y Red y Uruguay Crece Contigo.

En consonancia con dicha Reforma el gobierno impulsa un Plan Nacional de Juventudes³⁰ 2011-2015 dirigido específicamente a garantizar los derechos de las personas jóvenes.

Es así que las intervenciones focalizadas pasan paulatinamente a hacerse más visibles en los asentamientos donde se concentra la pobreza por segregación residencial, fundamentalmente producida en las últimas décadas del siglo XX. (Mides: 2017; 42)

Las políticas buscan acercarse a las zonas en las que los pobres residen, a los “territorios excluidos”. El barrio para Svampa (2000) o el asentamiento para Denis Merklen (2005) surgen como el lugar al que fueron confinados los “desafiliados”, en términos de Robert Castel (2005); es decir, el lugar de la desestructuración social propia de la sociedad “post salarial” o el lugar del “no-sujeto”. Señala Castel (2005) que el campo de la asistencia está delimitado a partir de dos vectores fundamentales: la incapacidad para trabajar y la relación de proximidad entre quienes asisten y son asistidos (serían “territorios por defecto” al decir de Baráibar (2009). (Mides: 2017; 43)

Además de territorios con pobreza “concentrada”, persisten situaciones de pobreza “dispersa” también en el entramado urbano (en particular en fincas ocupadas) y en zonas

³⁰ -Dicho Plan está compuesto por cuatro ejes: Educación, Emancipación, Salud integral y Calidad de vida, y participación, ciudadanía y cultura.

rurales (con el agravante de la lejanía y la falta de transporte que dificulta aún más los accesos) que son pobreza menos “visibles” donde el acceso a las estrategias de asistencia que se han desarrollado en la última década puede verse aún más limitado. (Mides: 2017; 43)

Finalmente mencionar, que sin negar el impacto positivo que pueda tener este tipo de políticas para la “sobrevivencia” de las poblaciones más empobrecidas, visibilizar que estas políticas se ubican desde un lugar que no busca efectivizar derechos, sino recortar el gasto social. De acuerdo con (Duschotsky.S:2000; 18), no se trata de una oposición simplista, a la generación de políticas sociales. Probablemente, (...) no podemos eludirlas en el corto plazo.

En este sentido se podrá observar, cómo a partir de este escenario, social, político y económico, se le da una mayor incidencia al territorio y en la configuración de nuevas respuestas a la realidad nacional a partir del desarrollo de políticas “territorializadas”.

Territorialización de la protección social

En el presente apartado se mencionan algunas características que se presentan en dicho proceso ya que es pertinente conocer, entender y problematizar, el escenario desde el cual hoy se interviene en lo “social” en el marco de un gobierno de izquierda y con el Mides como Organismo coordinador de las políticas sociales, programas y planes que se implementaran en el territorio.

De este modo hacemos acuerdo con lo planteado por (Baraibar.X:2009) en cuanto que el resquebrajamiento de la seguridad social y la emergencia de la asistencia, implica un retorno, a la reterritorialización de la protección social. El espacio territorial como ámbito fundamental en el cual se desarrollan las políticas y programas sociales ya que es el ámbito donde la gente está de manera estable (Baraibar.X; 2009:64)

La atención territorializada de la población más vulnerable puede observarse enmarcada en un proceso que nos traslada, como fue mencionado en párrafos anteriores, desde un momento puntual que marcó la política económica y con ello el sistema de protección del país. Podemos decir haciendo acuerdo con (Baraibar.X:2009) que las medidas reformistas implementadas, que se dieron a partir del Consenso de Washington como la reducción del Estado, liberalización de la economía, apertura de los mercados, la privatización, la flexibilización de las relaciones laborales, tenían como objetivo tomar la injerencia del Estado en los aspectos más importantes como la economía, desactivar los sistemas de protección y desarticular la intervención de los sindicatos.

En este marco según (Baraibar.X:2009) una de las manifestaciones de la transformación del sistema de protección social, se vincula con la ampliación de la vertiente asistencial³¹ derivada fundamentalmente de los cambios en el mundo del trabajo ya que las transformaciones en este, ponen en cuestión la vertiente contributiva³² de la protección social, abriendo paso a la asistencial. La relevancia de la dimensión territorial, está dando cuenta del quiebre de la seguridad social dentro del sistema de protección social.

El desplazamiento de la seguridad social y la creciente relevancia de la asistencia tienen un correlato en el territorio ya que el seguro despersonaliza, y deslocaliza las protecciones instaurando una asociación inédita entre seguridad y movilidad (Baraibar X: 2009; 65)

Haciendo acuerdo con los aportes de (Hamzaoui.M:2005) "el espacio local, se ha convertido en un campo de experimentación de la acción pública de acuerdo con la reorientación de las políticas sociales, junto con la aparición de nociones y dispositivos que dan cuenta de las nuevas formas de entender la acción social".

Lo que sostiene esta nueva concepción dentro de lo social pretende actuar sobre una "nueva cuestión social" a partir de un tratamiento de "gestión localizada de problemas diferentes". Para (Hamzaoui: 2005), lo local y el territorio son entendidos como lugares de toma de conciencia de los fenómenos de desintegración y fragmentación social, pudiendo ensayar en los mismos estrategias de acción mensurables y manejables. De esta manera "el retorno de lo local en lo social, o la territorialización de la intervención social, plantea así un problema añadido, el de la localización de lo social en contraste con la mundialización de la economía, privilegiando la búsqueda de soluciones locales a problemas globales (Hamzaoui.M, 2005; 16).

En este sentido según el autor, hay una redefinición de una nueva doctrina de la cuestión social. Esta nueva doctrina social favorece la posibilidad, de redefinir, los elementos constitutivos, de una nueva intervención pública en lo social. Es la llamada política diferenciada o territorializada la cual su concepción general, sus principios, y los procedimientos de distribución son la individualización de lo social (Rosanvallon: 1995,

³¹ Se da en el marco del Estado Social como respuesta a la pobreza y a la inseguridad social presentando características específicas: derecho no contributivo, selectivo, condicional, relacionado muchas veces a la idea de dependencia e incapacidad para producir.(Boschetti:1997:28 en Baraibar.X:2009,63)

³² Haciendo mención a lo que son los seguros sociales, que a diferencia de la asistencia, se impusieron como derechos contributivos, basados en la relación entre trabajo estable y el derecho a obtener acceso a la protección Social (Boschetti:1997;28, citado en Baraibar.X.2009;63)

citado en Hamzaoui: 2005; 17), la mayor selectividad de la población, de las prestaciones, y del territorio, así como la responsabilidad de los beneficiarios.

Se considera, siguiendo en esta línea, que la relevancia del territorio según (Baraibar.X:2009) deriva menos de las supuestas potencialidades que el mismo tiene, que de las ausencias que denuncia, siendo por lo tanto una relevancia por defecto. Con esto podemos retomar lo que decíamos párrafos anteriores, en cuanto a que nos dice el territorio cuando se interviene en el mismo, cuando denuncia, pudiéndolas observar debido a que son “defectos” propios de la segregación territorial, de la focalización de los recursos, y la territorialización de la protección. Lejos de visualizar esta característica como algo positivo, se cree que la territorialización de la intervención es una de las consecuencias de la atención territorializada de la pobreza y si bien es una "relevancia por defecto" , como técnicos debemos problematizarla, pero esto lo desarrollaremos en las reflexiones finales.

En este sentido plantear una de las principales consecuencias de la atención territorializada y de su consiguiente intervención por parte de los diferentes programas que allí se implementan, permitiendo implícitamente que a través de la desconcentración y más en general, lo territorial como ámbito de desarrollo de políticas y programas sociales, que por un lado permite acercar bienes y servicios sociales a quienes tienen dificultades para su acceso, por otro lado termina consolidando mayores procesos de segregación, en tanto la gente queda cada vez más “encerrada” en su territorio(Baraibar.X;2009; 68).

Siguiendo a Baraibar (2009) se observa un posible aumento en el proceso de aislamiento de las comunidades más pobres y de su gente. De un desarrollo de competencias sociales habilitadas para operar en el territorio en que se habita con una creciente “sensación de lejanía” de la ciudad y por lo tanto un resquebrajamiento de la ciudadanía³³.

En este sentido, señala (Procacci; 1999:38, citado en Baraibar.X:2009; 69) que el significado de ciudadanía que opera en esas políticas es el de integración local. La ciudadanía se convierte en una cuestión de sociabilidad (...)

De esta manera según (Hamzaoui: 2005) la atención territorializada de la pobreza implica mencionar la forma de intervención que se lleva adelante implícitamente, haciendo

³³ Ciudadanía-Desde los planteos de Marshall (1967). “La ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho, de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal, que determine cuales son los derechos y obligaciones, las ciudades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirva para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese status y un aumento del número de los que disfrutan de el” Marshall, T.H.Ciudadanía e clase social.p.37.

referencia a la responsabilización de la población que allí habita, pudiéndose visualizar un pasaje desde la concepción de "sujeto de derecho" a "ciudadano responsable" o "usuario-cliente" de la administración y gestión de los recursos sociales. Dicha responsabilización de los sujetos se sustenta en la idea de la selectividad de las personas y territorios problemáticos y prestaciones acordes a estos últimos (Hamzaoui: 2005; 167)

Para el autor, la propuesta de implicación de las personas, en la gestión de sus propios recursos y dificultades deja planteado el riesgo de legitimar una desigualdad de hecho, donde las personas quedan diferenciadas, entre "solventes-no solventes" y donde este "usuario-cliente" o "ciudadano responsable" debe "(...) luchar contra el impedimento, la desinserción y la descalificación social, más que (proponer) un proceso de participación-implicación en un proyecto de vida abierto que le permita reafirmar sus propias elecciones y ejercer su capacidad de autonomía"(Hamzaoui.M;2005;168).

Hay una nueva racionalidad de los modos de hacer según el autor, presentada como un instrumento de regulación pública para desarrollar intervenciones sociales eficaces, flexibles, coparticipadas, negociadas y de proximidad. Se ha buscado, desde entonces nuevas formas de intervenir, nuevas estrategias, y hasta una reconversión en la ingeniería social, para de esta forma, poder gestionar los problemas sociales planteados por la nueva cuestión social, y en particular la exclusión social.

De esta manera las políticas sociales diferenciadas y territorializadas, reflejan el proceso de redefinición y de valoración del social como territorio privilegiado de la intervención pública sobre lo social.

Para finalizar sería bueno plantearnos algunos de los riesgos que corremos, a la hora de territorializar la atención de la pobreza., ya que a largo plazo, los nuevos derechos sociales inspirados en el principio de discriminación positiva, se reconvertirán, y se reducirán, a medidas y procedimientos, de selección, de individualización de los problemas sociales, y de una nueva categorización de la población destinataria. (Hamzaoui.M; 2005; 70)

En este sentido, el autor (Hamzaoui.M; 2005) hace referencia a la individualización, personalización, de los recorridos, de las trayectorias, expedientes, como también la señalización de los territorios, barrios, o escuelas. En este sentido se pregunta el autor ¿no corren el riesgo de desestabilizar aún más la igualdad de derechos acentuando la desigualdad entre los individuos y entre los barrios en los que sería cada vez más imposible intervenir horizontal y globalmente además de iniciarse un proceso de estigmatización, hacia dichos lugares?

Por otro lado también menciona el autor se corre el riesgo de producir ilusiones de cambio debido a que la financiación de las políticas sociales , educativas , urbanas, se orientan cada vez más hacia la opción de discriminación positiva que puede resultar menos cara porque etiqueta y limita. Señalizar, individuos, grupos o territorios es una manera de traducir sobre el terreno, los objetivos de discriminación presupuestaria y financiera, porque la discriminación positiva no es cara si se la compara con la financiación de un programa global de lucha contra la desigualdad y la exclusión (Hamzaoui.M; 2005; 71)

En este sentido es que el autor se pregunta_¿Podría el principio de discriminación positiva como complemento del principio de igualdad de derecho frenar el incremento de las desigualdades económicas, sociales y culturales?

En todo caso va a decir el autor, mientras no se intervenga sobre las lógicas y los mecanismos reales que hacen que se produzcan las desigualdades y las discriminaciones, la aplicación del principio de la discriminación positiva en los programas sociales diferenciados, va a continuar con la tradición, ya que la igualdad de derecho puede ir a la par con la desigualdad de hecho.

La discriminación positiva, como la igualdad de oportunidades sólo será efectiva cuando todo un conjunto de población obtenga efectivamente, los mismos éxitos que cualquier otro grupo (Rolle citado en Hamzaoui, M; 2005).

Es así que, haciendo acuerdo con el autor, se pasa a considerar a través de la territorialización de la intervención social, que los problemas sociales son problemas espaciales, cuando se sabe que los factores de precarización y de exclusión, son en la mayoría de los casos extraterritoriales (Hamzaoui.M:2005; 81).

En este sentido se entiende en palabras del autor , que lo social actual, tiende cada vez más hacia una política denominada “activa”, a través de una gestión de territorialización , de señalización y de responsabilización de los/as beneficiarios/as (Hamzaoui.M:2005;81)

Focalización como estrategia de intervención

Es pertinente hacer mención dentro de este apartado a la focalización, de la mano de lo que se viene desarrollando en el anterior apartado en cuanto a la territorialización de la intervención ya que la focalización de las políticas sociales formó parte del paquete de medidas implementadas a través del Consenso de Washington el cual se pretendía “atender” a través de distintos programas, a los sectores más pobres de la sociedad.

. En este marco la focalización aparece como una categoría a analizar en el territorio ya que “la acción focalizada supone un discurso y una práctica que apuntan a “reconstruir las redes de protección cercanas”, los vínculos y las relaciones afectivas. De este modo la focalización es entendida como estrategia del nuevo modelo de políticas sociales, observando como parte de su transformación el pasaje de políticas de pretensión, de universalidad a otras focalizadas.

Baraibar (2003) plantea que para la CEPAL focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con las que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita (Baraibar: 2003; 269).

De esta manera va a decir Baraibar cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución (Baraibar.X:2003; 269).

Para profundizar en las características que presentan las políticas sociales focalizadas tomando en cuenta lo que se plantea por parte de la CEPAL como punto de partida en cuanto a lo que se entiende por esta y también mencionar aquellas que se podrían vincular con el programa al cual nos referiremos en el siguiente capítulo. Para esto, se tomarán los planteos de Duschatzky.S (2000), Redondo.P (2000) y Baraibar.X (2003).

Según Duschatzky.S (2000) los programas sociales forman parte de las medidas adoptadas para luchar contra la exclusión, reemplazando las políticas públicas comprehensivas por líneas focalizadas cuya pretensión es la reparación de los efectos más visibles del mal funcionamiento social. Desplazar la cuestión social de la pobreza a los márgenes parece ser más sencillo que intervenir en los procesos que la producen, teniendo en cuenta que esto último exige un tratamiento político “más que técnico” (Duschatzky: 2000:17)

En este sentido Duschatzky y Redondo (2000) hacen referencia a una de las características que presenta la focalización paradójicamente ya que pone en cuestión los propios argumentos a su favor. En este sentido la focalización profundiza el estado permanente de pobreza, generando un estímulo para no superarla. Esto porque para que el beneficiario continúe recibiendo el subsidio se le exige que permanezca en su situación, de lo contrario es muy probable que deje de percibirlo. En este sentido va a decir Baraibar.X (2003), que el acceso a un beneficio está condicionado a la acreditación de la condición de pobre, y en particular a alguna manifestación específica de esta situación (embarazo

adolescente, madre con hijos a cargo, etc.). Esta situación también se extiende al hecho de la permanencia del programa o del beneficiario dentro del mismo. Esto es, la condicionalidad del beneficio “condena” al beneficiario a permanecer en la misma situación (Baraibar.X:2003; 270).

Otra de las características que contiene la focalización según Duschatzky y Redondo (2000) se observa a través de la “subjetividad agradecida” la cual plantea que las políticas focalizadas colocan al individuo en una situación de carente y no como portador derechos.

De esta manera se va generando en la población beneficiaria un sentimiento de agradecimiento ante la obtención del subsidio, porque la política no se enmarca en la lógica de derechos sino que se presenta como “una ayuda” (Duschatzky y Redondo: 2000; 150). En este sentido dicen los autores, el sujeto agradecido se posiciona en una relación dependiente con el dador y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia y no como un “derecho”.

Así, la ciudadanía se convierte en una ciudadanía “asistida” o “tutelada” convirtiéndose el individuo en sujeto de agradecimiento y dependiente de los programas focalizados y de los beneficios que estos ejercen. (Aquin.N:2002; 85)

Otra de las características que plantean las autoras en cuanto a lo que genera la focalización , refiere a la cultura del riesgo, donde los destinatarios de los programas focalizados saben que para continuar recibiendo el beneficio deben “responder” a las exigencias que las políticas plantean. Esto según los autores, no solo significa un estímulo a la pobreza en el sentido que se mostraría incambiada la distancia socioeconómica para no correr el riesgo de perder el subsidio, sino además en muchos casos se plantean una serie de contrapartidas que se deben cumplir.

De esta manera se presenta en forma permanente la amenaza de que el beneficio puede perderse, ya que su acceso está mediatizado por el cumplimiento de una serie de requisitos. Por otra parte, cuando se trata de individuos o familias, la contrapartida por lo general se basa en la “participación” en distintos momentos tales como, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Siendo así la obtención del beneficio queda atado a cuestiones individuales.

Se plantea entender que la premisa de la que se parte cuando se llevan a cabo políticas focalizadas y compensatorias, está implícita una visión debilitada de la ciudadanía social, ya que al generar programas para “pobres”, en el marco de una supuesta “discriminación positiva”, lo que hacemos es colocar a estas poblaciones en un lugar de asistencia y no como sujetos de derechos sociales válidos.

De acuerdo con (Duschatsky y Redondo: 2000; 146), “al configurarse identidades subordinadas y dependientes de la ayuda estatal, se avanza sobre la constitución de sujetos de necesidad, asistidos, en oposición a sujetos sociales de demanda”. En la misma línea plantean Cardarelli y Rosenfeld (2000; 59), que “el ciudadano “objetivo de las propuestas” aparece más como un consumidor de la oferta de los programas que como un sujeto de derechos políticos. En la medida que la política social esté divorciada de las políticas económicas, es inevitable que el valor de la igualdad sea solapado y la ciudadanía se subsuma en una faceta recortada de la misma”

En este sentido se vuelve otra vez a visualizar como la focalización plantea un escenario que se encuentra alejado de los derechos sociales.

Hay un elemento que es compartido con Baraibar (2003), y está muy presente en las políticas sociales focalizadas y es el estigma que se genera, como mencionamos anteriormente, en torno a la población a la que está dirigida. Esto se debe a que en estas políticas focalizadas, se realiza un recorte de la población, se selecciona desde criterios de “carencia” para establecer un grupo específico de beneficios. Este proceso de focalización termina estigmatizando a dicha población y en este sentido dice (Baraibar.X:2003; 11) “una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión, sino que la consolida”.

Una última característica a mencionar, sería la transitoriedad del recurso, por ende y aquí la paradoja, también la transitoriedad de la solución, ya que según Baraibar.X (2003), los programas focalizados además de la pretensión de llegar a los más pobres están planteados desde la transitoriedad apareciendo aquí una nueva contradicción entre la pretensión declarada y el dispositivo desarrollado. Parece no visualizarse que muchas de las mejoras que pueden observarse a partir de la implementación de un programa, tiene que ver justamente con la existencia del mismo, y que por tanto, una vez que estos recursos dejan de existir, la situación volverá a ser como al comienzo (Baraibar.X:2003; 275)

. De esta manera las políticas focalizadas determinan categorías diferenciadas de población según criterios de pobres/no pobres, o indigentes/pobres no indigentes, estableciéndose beneficiarios/as de la acción pública distintos, ante lo cual se corre el riesgo de profundizar ciudadanías desiguales.

El punto de inflexión es naturalizar un mundo de intervención que despoja a la problemática de la pobreza de sus aristas políticas, legitima las políticas dominantes y produce identidades tuteladas.

Por otro lado incorporamos la visión de Bentura.P (2005) el cual realiza un análisis

crítico de las políticas sociales focalizadas en cuanto a que generan pérdida de ciudadanía, menciona que las nuevas políticas sociales focalizadas, se legitiman en una pretensión educativa, ya que nuevamente los sectores populares son vistos como peligrosos y por lo tanto es necesario educarlos, moralizarlos, así las políticas sociales se vacían de recursos materiales y se llenan de “recursos simbólicos” (...); vuelven los programas eugenésicos³⁴ de control de natalidad, la formación para el empleo donde lo principal es crear trabajadores sumisos, claro que no hay empleo ...pero eso es un detalle...¿Recursos materiales? para que los queramos, ahora se trata de educar. (Bentura.P:2005)

En este sentido Bentura menciona que la sociología clásica estableció la diferencia entre dos categorías ideales: sociedad y comunidad (Tonnie apud weber: 1996; 33; citado en Bentura.P:2005). De esta manera dice el autor “desde nuestra perspectiva” el derecho se despliega plenamente en la sociedad; la comunidad es el espacio propio de los atavismos y sujeciones, las protecciones que brinda tienen el precio de la tutela. Por eso se es ciudadano en la ciudad (Cf.Castel:1997).

Siguiendo en esta línea, plantea Bentura que la ciudadanía se despedaza: en un extremo aquellos que no son ciudadanos de ninguna ciudad y gozan plenamente de la mundialización; en el otro extremo se sobrevive apenas encadenado al territorio.

Las políticas focalizadas , va a decir Bentura, reinauguran el mundo de las tutelas, infantilizan a la población beneficiaria , la descalifican por el simple hecho de que los recursos están destinados a aquellos que demuestren en su identidad la descalificación, esto es, que el beneficiario no tiene derechos de ningún tipo (...).

Finalmente no es cuestión de negar el impacto positivo que pueda tener este tipo de políticas para la sobrevivencia de las poblaciones más empobrecidas. La cuestión es que estas políticas se ubican desde un lugar que no busca efectivizar derechos, sino recortar el gasto social de acuerdo con (Duschatzky: 2000; 18).

En este sentido haciendo acuerdo con Baraibar.X (2003) las políticas focalizadas vienen a compensar la falla de un sistema que se muestra incapaz de articular a los diferentes grupos poblacionales desde sus mecanismos globales de regulación (Baraibar.X:2003; 270)

³⁴ El eugenismo pretendería el aumento de personas más fuertes, [sanas](#), [inteligentes](#) o de determinada etnia o grupo social para lo que promueve directa o indirectamente la no procreación de aquellos que no poseen esas cualidades llegando a considerar su aplicación como una ventaja en el ahorro de [recursos](#) económicos para los países

Programa Jóvenes en red³⁵

Diagnóstico y Justificación

Para poder comenzar a relatar de qué se trata JER, en dicha tesis en función de problematizar la territorialización, es necesario mencionar el diagnóstico en cuanto a la situación específica de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan sobre el cual se presentó la propuesta de dicho Programa.

Si bien en el marco contextual presentado en apartados anteriores en cuanto al marco político de la izquierda en el gobierno y el Mides como Organismo Coordinador de las políticas sociales a implementar a través de Planes y Programas, se desarrollo el panorama general de pobreza en cuanto a datos específicos reportados luego de la crisis del 2002 haciendo referencia a la población más vulnerable, JER se basó en el diagnóstico de la juventud que se encontraba por fuera de las esferas educativas y laborales y que a su vez presentaran niveles por debajo de la línea de pobreza.

Para comprender mejor la situación de los/as jóvenes que no asisten a establecimientos educativos formales ni se encuentran ocupados, se subdivide dicha población en tres subgrupos: jóvenes que no estudian ni trabajan pero buscan empleo, jóvenes que no asisten a Centros educativos formales y no se encuentran actualmente ocupados pero realizan tareas en el hogar y jóvenes que no asisten a centros educativos formales y no se encuentran actualmente ocupados, además no buscan empleo, ni declaran dedicarse a tareas del hogar (algunos jóvenes pertenecientes a esta subcategoría podría vincularse con los conceptos de desafiliación y/o fragmentación).

Las consideraciones acerca de este último grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja se pueden reflejar en los siguientes datos³⁶ para el año 2010 en términos absolutos, serían 131.000 personas en dicha situación, lo cual representa un 17,8% del total de jóvenes para ese año. Por otro lado el 5,4% de los jóvenes uruguayos no estudia ni trabaja pero se dedica a los quehaceres del hogar, mientras que un 6,1% no estudia ni trabaja pero busca empleo. Un

³⁵ La información que aparece en el desarrollo explicativo del Programa surge de los siguientes documentos internos del Programa Jóvenes en Red: Resumen del Programa 2014, Programa Jóvenes en Red, Fases de la estrategia metodológica 2014, entrevistas a ex, director del Programa Diego Olivera, documentos de los equipos territoriales entregados al comienzo del Programa, publicación "Adolecer lo Común", material realizado por Carmen Rodríguez y Diego Silva Baleiro.

³⁶ Datos obtenidos a través de la encuesta continúa de hogares realizada por el INE en el Uruguay en 2010.

6,3%, aproximadamente 45.000 jóvenes, no estudian, no trabajan, ni buscan empleo y no son los responsables de realizar los quehaceres del hogar.

En términos relativos se registra mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan en las pequeñas localidades del interior del país, un 23% del total de jóvenes en estos territorios, frente a un 14% de Montevideo. Por otro lado se hacen estudios por sexo, siendo que las mujeres dentro de la categoría que no estudian ni trabajan, se concentran particularmente dentro de la categoría en la cual se asigna el dedicarse a quehaceres del hogar.

Otro de los datos arrojados es que 4 de cada 10 jóvenes que no estudian ni trabajan integran hogares pobres y más de la mitad de estos jóvenes integran hogares del primer quintil de ingresos. Estos representan el 36 % de los jóvenes que integran hogares bajo la línea de pobreza. Dichos jóvenes presentan en su mayoría niveles educativos bajos. El 50% de los jóvenes que no estudian ni trabajan, no buscan empleo y no realizan los quehaceres del hogar, no han ingresado a educación secundaria y a su vez 4 de cada 10 de estos jóvenes han tenido un trabajo alguna vez en su vida.

Para la atención hacia dicha población en cuanto a los principales servicios que hacen parte de la red de protección social a nivel de todo el territorio nacional, existe una amplia gama de propuestas, educativas, socioeducativas y de protección social que vinculan a los jóvenes con las instituciones educativas y del mercado laboral, ampliamente reforzadas en los últimos años a partir del Plan de Equidad.

En este sentido, persiste la preocupación por aquellos/as jóvenes que aún se encuentran desvinculados del sistema educativo y del mercado laboral, valorándose dichos ámbitos como factores claves en el desarrollo de las capacidades y el logro de mayor autonomía de las generaciones que se incorporarán a la vida adulta. Es así como a partir del desarrollo del escenario planteado la inquietud por dichos jóvenes dan sustento y argumentos para establecer dispositivos que apunten a fortalecer a través de una propuesta interinstitucional de abordaje territorial e integral brindar respuestas eficaces a estos colectivos juveniles que presentan altos niveles de exclusión del mercado laboral y educativo desde un enfoque de restitución, promoción y protección de derechos.

¿En qué consiste el Programa?

A partir del año 2012 se comenzó a implementar dicho Programa enmarcado en la matriz de protección social del país luego de visualizarse un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian ni acceden a empleos formales y que a su vez se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Dicho Programa tiene como insumo las cifras aportadas por un estudio hecho por INJU³⁷-MIDES-DINEM y la Unidad de Empleo Juvenil del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, llamado “¿Ni Ni? Aporte para una nueva mirada”³⁸. Trabajo que se basa principalmente en los datos aportados por la Encuesta Continua de Hogares del 2010 y la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) DEL 2008.

Dicha propuesta y programa, tienen como marco orientador la ENIA, (Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia), enmarcada en el Plan de Equidad (2008) “con la intención de pensar políticas para la infancia y adolescencia para el mediano y largo plazo”, con la idea de trascender lo coyuntural en un intento por cumplir con lo comprometido internacionalmente. La ENIA ha elaborado un plan de acción³⁹ organizado en torno a 7 áreas: familia con niños/as y adolescentes, embarazo, primera infancia, infancia, adolescencia, situaciones de especial vulnerabilidad, y conciencia ciudadana y comunicación social.

En el 2015 el programa se integró al Instituto Nacional de la Juventud (INJU), como parte de la estrategia de abordaje para la atención de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y hasta el día de hoy se encuentra en un proceso de reestructuración funcionando de manera conjunta INJU-MIDES

Es un programa que trabaja en conjunto con otros Organismos públicos los cuales actúan bajo la Coordinación del Ministerio de Desarrollo Social en la orientación estratégica del mismo, en donde prima el trabajo interinstitucional. Dichos Organismos son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Turismo y Deporte (MTyD), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad del Trabajo

³⁷ Instituto Nacional de la Juventud

³⁸ ¿NI NI? Aportes para una nueva mirada, Montevideo, 2010.

³⁹ Este plan de acción fue elaborado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia integrado por representantes del MSP (Ministerio de Salud Pública), INAU (Instituto del niño y adolescente del Uruguay), MEC (Ministerio de Educación y Cultura), ANEP (Administración nacional de educación pública), CES (Consejo de educación secundaria), MTD (Ministerio de turismo y deporte), INJU

del Uruguay (UTU), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) desde el año 2013

El programa se presenta como uno de los desafíos más importantes para Uruguay, ya que implica brindar respuestas eficaces a colectivos juveniles que presentan mayores niveles de pobreza y/o vulnerabilidad a la pobreza, altos niveles de exclusión, del mercado laboral y del sistema educativo y partiendo de la base que el estar insertos en ellos, garantiza el cumplimiento de los derechos sociales de todos los ciudadanos.

Su objetivo, es promover el ejercicio de derechos de los jóvenes y adolescentes de entre 14 y 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad.

Los objetivos específicos son:

- Mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud.
- Fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes que se encuentren en situaciones de violencia basada en género y generaciones, consumo problemático de sustancias y dificultades en los aprendizajes o discapacidad.
- Desarrollar habilidades para la integración , participación y circulación social
- Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas.
- Elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y estrategias para implementarlo.

El Programa lleva adelante una estrategia de intervención diferenciada para tener en cuenta las particularidades y especificidades de dicha franja etaria de acuerdo a fundamentos legales(a partir del código de la niño/a y el adolescente) institucionales y operativos.

En cuanto a la estrategia de intervención JER presenta una propuesta en la cual se implementa una estrategia de abordaje integral de la adolescencia y juventud desde un enclave territorial, de cercanía de proximidad, para de esta manera acceder al conocimiento de las particularidades y necesidades que presente cada joven.

Por esta misma razón se gestiona de manera descentralizada y desconcentrada en cada territorio y en articulación permanente con los organismos responsables a nivel central y sectorial.

Por otro lado se desarrollan estrategias de intervención diferenciadas en virtud de las particularidades y especificidades de la adolescencia (14 a 18 años) y de la juventud de (18 a 24 años). Dicha discriminación, se basa en que hay jóvenes y/o adolescentes que buscan

reinsertarse en el sistema educativo, otros que buscar reinsertarse en el sistema educativo y trabajar y otros que solo les interesa insertarse en el mercado laboral. Esto varía de acuerdo, principalmente a dos variables, edad y situación socioeconómica.

Para la consecución de las metas desarrolladas anteriormente, se ha desarrollado una estrategia de orientación y acompañamiento de sus beneficiarios/as en el proceso de inclusión social, laboral y educativa que les permita apropiarse de los canales y de las redes existentes (de los cuales se encontraban excluidos por diversos motivos socioeconómicos y culturales).

En este sentido se implementa una metodología de trabajo en la cotidianeidad con los/as joven, teniendo en cuenta las necesidades, demandas y particularidades de cada uno, dividiéndose en cuatro componentes:

Componente I el cual refiere a el apoyo, acompañamiento y seguimiento: dicha etapa refiere al acompañamiento en el establecimiento y cumplimiento de acuerdos educativos que realizan los educadores con cada joven y su familia que apunten a la implementación de proyectos personales de inserción educativa y/o laboral y de participación social así como un seguimiento para el egreso⁴⁰ que contemple dicha inserción educativa y/o laboral en forma sostenida y que tenga perspectiva de sustentabilidad futura.

Componente II Refiere al espacio de formación en base a distintas modalidades: -De iniciación a la formación profesional ya sea a través de talleres socioeducativos a cargo del equipo técnico como espacios de desarrollo del lenguaje, corporal, artístico, oral/escrito, así como el pensamiento lógico racional.

Modalidades flexibles de formación y/o acreditación de la Educación formal: instalación en cada territorio de propuestas educativas formales que acrediten y posibiliten la continuidad educativa en el sistema formal de educación, así como su convivencia con propuestas laborales que le permitan seguir estudiando.

Componente III Espacios para el desarrollo de trayectorias laborales: Espacios de orientación laboral, Capacitación para el trabajo, participación en experiencias pre laborales, acciones de intermediación laboral para jóvenes y adolescentes, apoyo a la implementación de emprendimientos juveniles.

Componente IV: Proyección y fortalecimiento comunitario: dicho componente consiste en el desarrollo de actividades diversas dirigidas a la comunidad local. Dichas

⁴⁰ Hace referencia a la desvinculación del /la beneficiaria/o del Programa ya sea porque no logró adaptarse a las pautas del mismo por diversas razones, o porque cumplió “exitosamente” (logro insertarse en el mercado laboral, o en alguna de las ofertas educativas) el plazo de 18 meses en el Programa. Dicho concepto es cuestionado ya que no es un concepto que refleje el proceso que desarrolla cada joven.

actividades son organizadas y llevadas a cabo por los adolescentes y jóvenes que participan del programa junto a educadores y docentes. Están dirigidas a fortalecer actividades ya previstas por la comunidad o redes locales, así como también el generar propuestas para las instituciones/organizaciones con presencia en el territorio.

Concepción Metodológica:

El Programa Jóvenes en Red tiene como pilares principales de su metodología la relación con el adolescente y/o joven participante, el relacionamiento con su entorno cercano-familia comunidad-y, el restablecimiento del vínculo con las instituciones.

En lo que respecta a lo dispuesto en el primer componente , la metodología llevada adelante por los equipos socioeducativos (educadores, coordinadores) que se encuentran en el territorio, para llevar a cabo dicha propuesta, en cuanto a la convocatoria, realizan la misma a través de un listado otorgado por la Dirección de Evaluación y monitoreo (DINEM) del Mides a través de la cual se detectan los hogares beneficiarios de la tarjeta Uruguay Social (TUS), adolescentes y jóvenes con características de la población objetivo . Estos luego a través de un programa informático (SMART⁴¹), son localizados o ubicados mediante mapas georeferenciados (entre otras herramientas, que también son utilizadas como por ejemplo, puerta a puerta, recorridas de calle, entrevistas a informantes calificados comunitarios y recolección de información que proviene de las instituciones locales) como posibles beneficiarios/as, así como también a los servicios existentes en la comunidad o eventualmente su ausencia. Se realiza el contacto con las instituciones educativas y laborales e indaga acerca de sus vínculos y selecciona a informantes calificados (incluyendo a los propios adolescentes y jóvenes) que conozcan tanto de los recursos del barrio como de la población objetivo.

Cada 20 adolescentes y jóvenes como máximo hay un educador u otro técnico con perfil socioeducativo que orientara el pasaje de los adolescentes y jóvenes por el Programa, con el fin de disminuir los factores de distanciamiento de la propuesta.

En cuanto al apoyo, el mismo sea(económico(beca mensual), alimentario, de transporte etc.), está destinado a garantizar el cumplimiento de las actividades previstas en el marco del proyecto, siendo esto utilizado como herramienta de negociación a la hora de otorgarlos o no en función del cumplimiento de los acuerdos previos al proceso en el

⁴¹ Software de Monitoreo, Administración y Resolución de trámites.

Programa.

Con relación al acompañamiento destacar que existe un acuerdo educativo el cual podrá ser establecido entre el Espacio Educativo; el adolescente o joven y su familia ya que aspira a contar con una hoja de ruta que permita establecer acuerdos formales con los participantes del programa, así como reformularlos o reorientarlos dependiendo tanto de la edad como de sus aspiraciones personales o su situación actual.

Por otro lado existe un trabajo con las familias, partiendo de la premisa de que el contacto, vínculo y seguimiento familiar es fundamental como estrategia de abordaje integral de los y las adolescentes y jóvenes llevando adelante un plan de trabajo para promover y fortalecer la relación con las mismas y así articular con instituciones que ya estén trabajando en esta línea (Cercanías, Uruguay Crece Contigo, INAU, entre otras)

En cuanto al Trabajo Comunitario el equipo de trabajo tiene como tarea principal la coordinación y articulación de las respuestas dirigidas a la población, conjuntamente a las redes de protección local (salud, deporte, educación formal, cultura, etc.), por lo tanto promueve un abordaje integral y multilateral de la adolescencia-juventud en el ámbito local, de forma de cooperar, involucrar y complementarse con los diversos actores de la comunidad, participando cada espacio educativo en los espacios de articulación territorial (Concejo Sociales, mesas interinstitucionales, mesas de coordinación de los SOCAT). En esta línea también mencionar el trabajo con las instituciones locales, ya que la situación inicial de la población objetivo se origina en una desvinculación con las instituciones laborales y educativas por lo que el trabajo en esta dimensión es imprescindible para proyectar trayectorias diferentes de los adolescentes y jóvenes incluidos en el programa.

Por otro lado, ya haciendo mención a la culminación de los/as adolescentes y jóvenes en su pasaje (definido a través de cuestionados conceptos como “Baja” y “Egreso” o en su defecto prolongado por diferentes circunstancias a través de “prórroga”) por el programa, de acuerdo al objetivo de este, el equipo técnico deberá trabajar para un egreso que contemple la inserción educativa y/o laboral sostenida y que a juicio de este tenga perspectiva de sustentabilidad futura.

En cuanto al segundo componente se encuentran los espacios de Formación como parte del accionar del Programa. Este contiene tres modalidades, siendo la participación una no excluyente al adolescente o joven de poder participar en las demás.

Una de las modalidades es la iniciación a la formación profesional que se concreta por medio de talleres compuestos por capacitación profesional y talleres de alfabetización laboral. Por medio de este dispositivo se pretende que los adolescentes y jóvenes cuenten con

herramientas para insertarse en el mercado laboral, transitar por otras propuestas educativas formales de mayor duración con una proyección personal que le permita trabajar y seguir estudiando.

Otra de las modalidades es la de talleres socio-educativos a cargo del equipo técnico los cuales están dirigidos a los jóvenes y adolescentes para que participen de la propuesta y habilitar un espacio en el cual puedan desarrollar los lenguajes corporal, artístico, oral/escrito, así como el pensamiento lógico/racional.

Por último la modalidad de formación y/o acreditación de Educación Formal, la cual consiste en la instalación en cada territorio de propuestas educativas formales que acrediten y posibiliten la continuidad educativa en el sistema formal de educación, así como su complementación con propuestas laborales que le permitan seguir estudiando. Algunos ejemplos de esta modalidad son (Rumbo, FPB, CECAP, INEFOP, Áreas pedagógicas, entre otras)

Las distintas modalidades son las herramientas con las que el equipo técnico cuenta a los efectos de la implementación del programa, en función de las características y necesidades del grupo de adolescentes y jóvenes así como de la oferta existente o potencial.

En lo que respecta al tercer componente, el mismo hace referencia al área laboral, uno de los pilares principales de la propuesta debido a la importancia de vincular educación y mundo del trabajo pero al mismo tiempo una de las más endebles.

Dentro del componente se trabaja sobre algunos ejes como; talleres de orientación educativo-laboral como espacios educativos que promuevan el ejercicio de los derechos educativo laborales de las personas jóvenes brindando herramientas y orientación laboral tratando de promover en los y las jóvenes la adquisición de competencias y habilidades específicas (iniciativa/autonomía, comunicación interpersonal, responsabilidad , disponibilidad para el aprendizaje, toma de decisiones, trabajo en equipo, entre otras)para el mundo del trabajo.

Por otro lado también se abordan , en dicha instancia, contenidos específicos en torno a derechos y obligaciones del trabajador/a, sistema previsional, género y trabajo, cultura emprendedora, perfil laboral, curriculum vitae, entrevista laboral en cuanto a fortalezas y debilidades personales, conflicto y negociación.

Por último se realizan acciones de intermediación laboral para jóvenes y adolescentes priorizando los jóvenes, ya que tienen por objetivo facilitar el encuentro entre las empresa públicas y privadas que demandan trabajo y los/as jóvenes que estén buscando trabajo, promoviendo su inserción y/o reinserción laboral. Por otro lado es clave que las acciones de

intermediación promuevan la inserción laboral de jóvenes en sectores estratégicos de actividad desde una mirada de desarrollo de país productivo, trabajo decente y género.

El último de los componentes es el de Proyección y Fortalecimiento comunitario el cual consiste en el desarrollo de actividades de diversa índole dirigidas a la comunidad local.

Estas actividades apuntan a estar organizadas, y ejecutadas por los adolescentes y jóvenes que participan del programa en conjunto con los educadores y docentes. Las mismas podrán estar dirigidas a fortalecer actividades ya previstas por la comunidad o redes locales, así como la generación de propuestas para las instituciones/organizaciones con presencia en el territorio, o la generación de movidas culturales que integren a las diversas generaciones y sectores de los territorios.

En lo que respecta a la estructura operativa del programa, se conformó un equipo de gestión que deberá desarrollar actividades a nivel de coordinación general e intervención a nivel territorial. Los referentes en el área social, educativo y laboral se encargan de las coordinaciones, mediaciones y gestiones con diversos organismos, instituciones y empresas que puedan aportar y/o generar propuestas y acceso a diversos espacios de acuerdo a su especificidad (social, educativa o laboral). También se encargan de difundir la información al respecto.

El abordaje territorial es llevado adelante por los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (tríadas de educadores) y Coordinador, llamados Equipos Territoriales, adjudicados a cada territorio seleccionado. Al día de hoy son más de 40 equipos que trabajan en diversos departamentos del país, atendiendo las distintas particularidades tanto de la población objetivo como la de cada territorio.

Es un programa que quiere conocer la particularidad del territorio y de las realidades concretas de los/as jóvenes con los que va a trabajar. Está pensado como un proyecto de tránsito, por lo que el significado de participar en Jóvenes en Red es reconectarse con trayectorias de inclusión social. Está pensado como un escalón, un trampolín para reconectarse con el mundo institucional. Jóvenes en Red en su objetivo de vinculación y revinculación a espacios tan fundamentales socialmente (el educativo y el laboral), que se supone, lo veremos al problematizarlo, intenta generar esos cambios, apostando por una población joven que ejercite derechos y obligaciones que lo conforman como ciudadano, tomando ese lugar que hoy no habitan pero que les pertenece dentro de la sociedad, el lugar del ciudadano que tiene derecho a una vida digna.

Finalmente cabe aclarar que estamos ante un fenómeno que debe ser abordado en su complejidad ya que la situación de estos adolescentes y jóvenes no se debe principalmente a

temas vinculados a la voluntad o interés de los mismos, sino que existen un conjunto de fenómenos estructurales que condicionan fuertemente el que puedan concretar sus aspiraciones de desarrollo educacional y laboral.

En este sentido en el siguiente apartado se abordará la temática sobre juventud en el marco de cómo se ha relacionado o vinculado a lo educativo y a lo laboral para de esta manera observar y luego reflexionar, a través de algunos resultados obtenidos del Programa JER, las dificultades que se presentan en dichas áreas, a la hora de trazar una correlación entre juventud-adolescencia, sistema educativo, mercado laboral, desde la visión del territorio.

Juventud en el marco de la educación y el mercado laboral

En el presente apartado se apunta a desarrollar un panorama general en cuanto al vínculo que los/as adolescentes y jóvenes tienen con aquellas instituciones que tienen como cometido viabilizar y potenciar los canales de integración social , en cuanto que son las dos áreas principales desde donde se posiciona JER , puesto que al momento de implementarse el mismo, el contexto en cuanto al vínculo de la adolescencia y juventud con lo educativo y el mercado laboral en Uruguay se visualizaba como un problema. Este último punto se abordará en el próximo apartado, con datos y/o indicadores que plasman la realidad uruguaya y que explicarían el porqué de la llegada de Jóvenes en Red como programa focalizado con énfasis en dichas esferas.

Históricamente el campo de conocimiento sobre las relaciones de la educación y el trabajo en los jóvenes, se inicia con la teoría del capital humano, que conduce a la aceptación generalizada del papel causal que desempeña la educación en el desarrollo económico y en la estructuración del empleo con una consolidada posición en el discurso político, en las políticas educativas y laborales y en las expectativas de la población demandante de escolaridad (De Ibarrola.M:2002; 15)

Según la autora durante los años 80 y 90, la conceptualización de los jóvenes, como una categoría específica, se reflejó, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas. La juventud comenzó a tener mayor relevancia en cuanto a relacionarse con el análisis de la problemática típicamente juvenil. Se desarrollaron programas específicamente a jóvenes en las áreas de empleo, formación y sociales.

En este sentido según (Jacinto.C citada en; De Ibarrola.M:2002; 68) comenzó una creciente preocupación por lo juvenil, la cual vino de la mano con la creciente conceptualización de la juventud como problema.

Es así que durante décadas, la integración social de los jóvenes se canalizó a través de las instituciones educativas, y las ligadas al mundo productivo, siendo que el tránsito a la adultez se caracterizó como la salida del hogar de origen y la asunción de responsabilidades laborales y de reproducción familiar. Este modelo de inserción según la autora, entre la educación y el trabajo o entre el mundo familiar y el trabajo-según el sector social de origen, se va rompiendo en el marco de la crisis del empleo, para convertirse en una transición larga y compleja (2002; 68).

Con la llegada del deterioro del mercado de trabajo, cada vez resultó más evidente que el acceso a un empleo relativamente estable (si es que llegaba) era precedido por empleos precarios y/o temporales, periodos de desempleo o inactividad. De este modo se comenzó a considerar, la inserción ocupacional más bien como una transición larga y compleja (Jacinto: 1996; Ramirez: 1998; citado en; De Ibarrola.M:2002; 69).

Por otro lado en los actuales y hegemónicos imaginarios y representaciones sociales “juventud” y “jóvenes” no son lo mismo. La juventud no es problema en cuanto a que representa, para decirlo con (Bourdieu:1990 citado en Jacinto.C apud Ibarrola:2002;69), “tan solo una palabra” asociada con una apreciada y efímera etapa de la vida que está llena de bienestar. En cambio los y las jóvenes, que son los actores concretos que debería darle vida a esta palabra, son vistos, según la autora como problema, pues a muchos se los considera impetuosos, inmaduros, o marginales, por querer o (tener que) vivir esta etapa de su vida, transitando por caminos propios, sin ceñirse a los lineamientos socialmente instituidos con el propósito de prepararlos para enfrentar los peligros (de desempleo y subempleo) que supuestamente, le acechan en el futuro.

En este sentido (Suarez.H citado en Jacinto.C apud Ibarrola: 2002; 70) Ante el desenclave institucional (o de lo social) que caracteriza a la época actual, la identidad juvenil centrada en asistencia escolar, de los y las jóvenes ha perdido sentido, como también lo ha perdido la identidad laboral, ya que para muchos jóvenes, el trabajo se desdibuja como eje de la organización de su vida personal.

Es entonces que se requiere según la autora, si es que se busca el éxito en la “educabilidad” y en la “empleabilidad” de los más jóvenes particularmente de los y las más vulnerables, adoptar nuevas perspectivas, enfocar los nuevos espacios y procesos desde

donde hoy se están construyendo las identidades juveniles(Suarez.H;citado en Jacinto.C apud;D. Ibarrola: 2002; 70).

Es así que los jóvenes y en especial los más vulnerables, parecen ser “la punta de lanza” de una crisis en la organización social de los ciclos de vida, considerada desde el doble punto de vista de las instituciones y de los individuos (Dubar, 1996 citado en Jacinto.C, apud; D.Ibarrola:2002; 70) por lo que los procesos de socialización y de conformación de identidades personales y sociales cambian profundamente.

La juventud aparece en el corazón de muchas de las contradicciones de nuestra época: mejoramiento de las expectativas de vida, al mismo tiempo que aumento de la pobreza y de la desigualdad, mayor integración y comunicación, al mismo tiempo que fragmentación y exclusión, globalización y preponderancia de lo local, solidaridad emergente con individualismo y consumismo extremo (Torres, 2001; citado en

Jacinto.C; apud; D.Ibarrola:2002; 71).

En tanto que las consecuencias sociales y económicas de la globalización, la creciente polarización de los mercados de trabajo y el acrecentamiento de las desigualdades sociales en América Latina colocan a la juventud en un lugar especialmente crítico.

La mayor inclusión en el sistema educativo, según la autora, se da en el marco de la persistencia y de la deserción y deterioro de la calidad, el desempleo y el subempleo juveniles crecen, en tanto algunos jóvenes ni siquiera encuentran refugio en el sector informal.(...)(Jacinto.C citado en D. Ibarrola:2002;71).

Sin embargo en el marco de estos procesos generales, en rigor en palabras de (CEPAL 2000; Jacinto; 1999; Gallart; 2000; entre otros apud Ibarrola: 2002.72), no puede hablarse de “juventud” sino de “juventudes”, pues la polarización creciente no afecta del mismo modo a todos los/as jóvenes de todos los sectores sociales y niveles educativos.

En lo que respecta puntualmente al mercado laboral , según (Weinberg.P;ciatdo en Jacinto.C; apud D.Ibarrola.M:2002;80), la segmentación general se vuelve discriminadora y marcada en el trabajo juvenil dado que las destrezas , las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental, las redes sociales exigidos para el ingreso, a los segmentos laborales modernos, son casi exclusivos, de las clases favorecidas.

El crítico sector de los jóvenes excluidos, según el autor se integra por los jóvenes desempleados de baja calidad, los jóvenes inactivos (que no trabajan y estudian), las mujeres pobres (en particular las adolescentes) los habitantes pobres del campo, y minorías étnicas. La carencia de redes sociales (en cuanto a redes familiares o grupales), así como la discriminación de acceso a la educación, y formación de buena calidad, se refuerzan por

discriminación ecológica⁴², viven en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros que potencian el aislamiento. Por otro lado tenemos como consecuencia que a la hora de conseguir trabajo es tan difícil y el que se consigue es tan malo, que se crea una “cultura de trabajo inestable o ausente”, resultando jóvenes inactivos. A esa parálisis contribuiría además, la sensación vertiginosa y de cambio e incertidumbre de la sociedad posmoderna. (Weinberg.P citado en Jacinto.C; apud; D.Ibarrola.M:2002; 80).

Si a esta conjunción de trabas debido a la circunstancias materiales que algunos jóvenes sufren, le sumamos el estigma con el que cargan siendo que este muchas veces los excluye del mercado laboral, la autora menciona el concepto de estigma como un concepto profundamente desacreditador ya que supone la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social. Frente a esta situación una de las posibilidades es que la persona estigmatizada opte por permanecer entre sus pares para no tener que enfrentar el problema. Dentro de las categorías sociales se detecta en el análisis de aquellos miembros de la clase baja que en forma bastante perceptible llevan la marca de su status en su lenguaje, su apariencia, sus modales, y que respecto de las instituciones públicas de nuestra sociedad, resultan ser ciudadanos de segunda clase. A estos jóvenes excluidos estructuralmente la globalización les muestra mediante los medios de comunicación masivos, las pautas culturales y el consumo legitimados, en los que reconocen la ajenidad y la inaccesibilidad (Weinberg.P; citado en Jacinto.C; apud D.Ibarrola.M:2002;81)

Otros aspectos que se suman a la segmentación ocupacional y a la escasez de competencias que dificultan el ingreso y permanencia de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo son la marginación ecológica(segmentación residencial), de difícil acceso, con baja infraestructura de servicios, mal comunicadas, medios de transportes caros. Por otro lado la carencia de un capital cultural (en cuanto al manejo de determinados códigos lingüísticos, e interactivos), y de un capital social(en cuanto a redes sociales de las que puede provenir un empleo o una clientela), que pueda favorecer el ingreso a otros segmentos del mercado laboral(Jacinto,1996 en D.Ibarrola.M:2002;p.83)

El interés por el mundo laboral está relacionado con las posibilidades de acceso al mundo de consumo y con una mayor autonomía del grupo familiar(Cogliatti y otras;2000:48 en D.Ibarrola.M:2002;84)

Por otro lado las recientes décadas han evidenciado un cambio sustantivo respecto del

⁴²Dicho término es utilizado por la autora para hacer referencia, a la discriminación en cuanto a la distancia, lejanía en la que se encuentran viviendo respecto al lugar central de servicios, instituciones etc.

papel de la educación en relación con la movilidad social. Durante casi todo el siglo XX, la educación fue un formidable vehículo de movilidad social ascendente, a medida que se democratizaba el acceso y especialmente en las décadas de pleno empleo y crecimiento económico. Pero dos fenómenos convergentes han erosionado esta relación tradicional entre educación y movilidad social: la crisis del modelo Fordista de organización del trabajo y la masificación de acceso a la educación (Tedesco, 2000; apud Jacinto.C en D. Ibarrola: 2000; 86).

Muchos jóvenes desfavorecidos educativa y socialmente no logran terminar la educación básica y menos aún la educación media, dejando según la autora la escolaridad sin, haber adquirido competencias para la vida adulta. Se enfrentan de esta manera a una exclusión durable del mundo del trabajo y a serias dificultades para integrarse socialmente, sin hablar de la violencia a la que muchos de ellos se ven enfrentados, por lo cual este grupo de jóvenes es prioritario a la hora de pensar en alternativas educativas que permitan brindarles una “segunda oportunidad”, ya que la primera (la oportunidad escolar), no se les cumplió, y es necesario resolver una seria y amplia amenaza como la exclusión social(Jacinto.C; citada en D.Ibarrola.M:2002;89)

Según Weinberg.P;2002, al desaparecer el Estado Benefactor, coexisten en el seno de la sociedad dos corrientes teóricas explicativas de la necesidad de las políticas sociales: las que tratan de atenuar los efectos negativos del mercado, sin interferir con este y las de tipo desarrollista, que propenden a la inclusión de los excluidos como necesidad básica para la modernización. Se plantean nuevos paradigmas en las políticas sociales: “la universalización de los derechos” mediante la educación universal y la “igualdad de oportunidades” con acciones puntuales dirigidas a los grupos vulnerables, buscando su inserción laboral.

En el nuevo paradigma de las políticas sociales menciona la autora, los jóvenes adquieren un valor trascendente y un papel preponderante, al constituir el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación, y la capacitación las llaves para la construcción individual y social. De esta manera, lentamente se va vislumbrando en la sociedad, la convicción de la necesidad de buscar soluciones a la exclusión mediante la construcción de un nuevo contrato social que cimiente la transformación productiva, la democratización plena y la modernización social.

Para esto, en la revaloración de las políticas sociales, se propone como solución equitativa una “discriminación positiva” en la educación, la formación y en la capacitación, con cambios en las estrategias pedagógicas que favorezcan la articulación con la instancia

local y en el respeto de las heterogeneidades, geológicas, interculturales y de género (Weinberg.P citado en; D.Ibarrola.M:2002; 97,98).

Desde una visión más local, puntualmente Uruguay, según Marrero. A (s/n), el fracaso escolar y el desempleo son fenómenos sociales que pueden explicarse por las transformaciones económicas de las últimas décadas, las cuales algunas de ellas son el ascenso del paradigma neoliberal, la globalización de la economía mundial y la aplicación de políticas liberales, a nivel nacional como resultado de los condicionamientos externos ligados a los organismos multilaterales de crédito.

Dentro de este marco, dice la autora, se puede apreciar una fuerte crítica a los procesos de reforma educativa de la última década. Para esta crítica se subraya la persistencia de deserción escolar, sobre todo en la enseñanza media y la asociación persistente entre pobreza y fracaso escolar

Por otro lado menciona las discusiones sobre los tipos de competencias requeridas para el mundo del trabajo a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral y su relación con los tipos de educación que ofrece el sistema escolar es casi exclusivamente un tópico académico.

La autora hace referencia a que algunos trabajos académicos que enfocan la relación entre educación y trabajo discuten, al menos, los cambios en el perfil de las calificaciones como resultado del ocaso del modelo Fordista y el ascenso de la producción flexible, en el contexto de la revolución científico-técnica. Se destaca la importancia de las competencias “generatrices” y se relaciona con la polivalencia y la flexibilidad de los trabajadores en los procesos industriales postfordistas.

En cuanto a la situación actual de los jóvenes, según Marrero. A, en lo que respecta a su nivel educativo y su inserción laboral, es en parte resultado de transformaciones políticas, económicas y sociales de los últimos quince años. Estas transformaciones pueden sintetizarse en la liberalización de la política comercial, que generó cambios en la estructura productiva, en el ritmo de incorporación del progreso técnico y en la demanda de trabajo. El empleo total creció lentamente, disminuyeron los trabajos de baja calificación y crecieron los de calificación media y alta. Se amplió la brecha entre asalariados de distinto nivel de calificación: al final de la década los menos calificados sufrían una desocupación mayor, ganaban menos, y tenían empleos más precarios que los más calificados. Por otro lado también se suma el retiro del Estado como empleador, la segregación locativa y residencial que refuerza la segmentación social y genera una dinámica de factores negativos que se potencian.

Los factores anteriores se traducen en un aumento del abandono temprano de los jóvenes del sistema educativo, especialmente a nivel de educación media, fenómeno fuertemente asociado a la segmentación económica y cultural de los hogares de origen.

En este sentido, va a decir la autora, Uruguay es el país de Latinoamérica con mayor porcentaje de jóvenes entre 15 y 19 años que han abandonado la educación formal. La deserción que tiene unos fuertes sesgos sociales y económicos (desertan más los pobres y los varones) tendrá efectos a su vez en el tipo y calidad de inserción laboral y en la reproducción de la pobreza.

Para finalizar , y teniendo en cuenta lo expuesto en este apartado , en cuanto a la relación de la juventud con dos de las esferas más importantes a la hora de pensar en una sociedad integrada , como lo son el área educativa y el mercado laboral (formal), aquellos jóvenes que no están insertos en ninguna de las dos esferas, muchas veces se les exige autonomía, ya que solemos asociarla con la transición de adolescencia y juventud a la adultez, siendo la autonomía un proceso gradual que requiere para transitarse de un marco de seguridad a través de lo que solemos llamar “un punto fijo” en el mundo.

Sin embargo en los contextos sociales de exclusión y de vulneración social y subjetiva solemos encontrar adolescentes que no disponen en sus tramas familiares de adultos que al modo de “puntos fijos” ofrecen la referencia necesaria para que este proceso de creciente autonomía se dé en un marco de seguridad.

En este sentido hacer mención a las palabras de Baraibar.X (2007) en cuanto que sólo habrá autonomía en la medida en que estén garantizadas, las respuestas a las necesidades sociales fundamentales. (Baraibar.X:2007; 28)

Estas condiciones no son un asunto individual sino colectivo, y no pasan exclusivamente por la garantía de los derechos civiles y políticos, sino también por la consolidación de los derechos sociales que permitan responder a las necesidades en condiciones de calidad y estabilidad. Hay que generar las condiciones para que la autonomía se vuelva efectiva y no reclamarle a quienes no tienen nada que se vuelvan autónomos por arte de magia.

Por tal motivo entiende Castel (2004; 102), que recurrir al derecho es la única solución que se ha encontrado para salir de las prácticas filantrópicas o paternalistas que conducen a considerar a los beneficiarios/as para apreciar si merecen que se los ayude y en qué medida. Nunca se debe confundir el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o al carácter patético de la situación en la cual se hallan.

Es así que se entiende que pensar en la juventud en el marco de la inserción educativa y laboral , transporta a la reflexión contemporánea acerca de la inseguridad que debe integrar el parámetro de que, según (Castel.R:2004) estar protegido es estar en condiciones de hacer frente a los principales riesgos de la existencia , este hoy parece estar doblemente en falta, por el debilitamiento de las coberturas clásicas, , pero también por un sentimiento generalizado de impotencias ante nuevas amenazas, , que parecen inscriptas, en el proceso de desarrollo de la modernidad(Castel.R:2004;76)

Reflexiones Finales

Para culminar la presente monografía de grado, se plantean algunas conclusiones que mediante la reflexión, en cuanto a la problematización de la territorialización de la pobreza, desde la mirada de JER como programa que interviene desde el territorio, nos permita encontrar algunas respuestas a las preguntas que guiaron dicho trabajo⁴³.

Para esto se tendrán en cuenta por un lado, algunos antecedentes⁴⁴ en lo que respecta a el estudio de la población a la cual hacemos referencia, en este caso la adolescencia y juventud que no estudia ni trabaja, y que se encuentra en la franja etaria entre los 14 y 24 años.

Por otro lado algunos resultados⁴⁵, planteados por distintas instituciones que evaluaron dicho programa en el marco de las tres áreas al cuales se refiere JER, como es el área educativa, social y laboral desde su comienzo hasta el año 2015, fecha de la última evaluación, sin ánimo de adentrarnos en problematizar el programa en sí (en cuanto a diseño y metodología), y por último lo desarrollado en el presente trabajo a través del marco teórico y contextual, puesto que la suma de toda la teoría, nos permitirá contar con una visión más acabada de la realidad a la cual nos referimos.

A lo largo del desarrollo de la tesina se planteó una línea teórica que intenta explicar cómo se llega al desenlace de la atención territorializada de la pobreza, ya que se entiende que ciertos hechos de la historia, en lo que respecta al mundo laboral, y sus transformaciones, en un marco político y económico, fueron “moldeando” un escenario que mostraría, como aquella población más vulnerable, que no lograba insertarse en el mundo laboral, no lograba un lugar en la estructura social por lo que era susceptible de convertirse en “náufrago para el mundo” o “supernumerario “en palabras de Castel (1997)

En este sentido señala Castel (1997:15) el trabajo no es encarado en tanto que relación técnica de producción, sino como soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. A su vez se describió, como a través de la flexibilización de las relaciones laborales, a causa del advenimiento de un capitalismo flexible de la mano de la globalización, en el marco de la caída de la sociedad salarial y del Estado social, la crisis social, política y económica golpeó fuerte los estratos más bajos de la sociedad, por lo que la segregación residencial y la caída de

⁴³ ¿Porqué un programa que “atienda” a los/as adolescentes y jóvenes? ¿porque se los visualiza como una problemática a resolver y se pone sobre la agenda política y pública?

⁴⁴ -Ni-Ni. Aportes para una nueva mirada.

⁴⁵ -DINEM-MIDES. Informe final de Evaluación cualitativa Jóvenes en Red.Montevideo.2015.Inédito y otros Organismos externos.

la seguridad social pobló los “territorios”, alejados de la ciudad y del movimiento, por lo tanto territorializando la protección y utilizando la focalización como herramienta de intervención estratégica en el marco de los lineamientos planteados por los Organismos internacionales⁴⁶, apareciendo una ampliación de la vertiente asistencial, sustituyendo la vertiente contributiva según Baraibar (2009). En este sentido la precarización del trabajo permite comprender los procesos que alimentan la vulnerabilidad social y producen el desempleo y la desafiliación, modificando en profundidad la sociedad. A medida que se desglomera el trabajo y más aun el trabajo seguro la integración garantizada por el se vuelve aún más precaria (Castel, 1998:157). De esta manera desaparece para muchos trabajadores no solo la seguridad, sino también la seguridad social proporcionada por el empleo.

Cuando hablamos de cambios en el mundo del trabajo no hablamos solo del aumento del desempleo. La instalación en la precariedad, de trabajo temporal, de “changas”, de recursos a la asistencia social y al rebusque.

Es a partir de aquí que se observa una “relevancia del territorio”, que según Baraibar (2009) sería una relevancia por defecto, ya que no es tanto por sus potenciales, sino por lo que el mismo denuncia. Se comienza a visualizar una nueva forma de “atender” la acción social.

Dichas transformaciones, se vinculan con los cambios en la matriz de protección social a nivel regional, ya que si bien como mencionamos, las transformaciones en el mundo laboral, y con ello el seguro social, territorializaron, la intervención social, llevando a primar lo asistencial, focalizado, sobre políticas de corte universal, dichos cambios se fueron dando en el marco de cambios políticos, también en el entorno de toda América Latina con la llegada de gobiernos progresistas. Para el caso de Uruguay, la llegada del gobierno de izquierda liderado por Tabaré Vázquez en el 2005, profundizó, organizó y reformó, mediante una “Reforma Social”, la forma de “atender” lo social, y lo hizo desde la emergencia, puesto que el escenario económico y social lo ameritaba. Para ello se inaugura un Ministerio de Desarrollo Social que coordine, y planifique dichas políticas. Estas políticas sociales, según Baraibar (2007), implementadas en contextos de emergencia, implican también el pasaje del pleno empleo al pleno movimiento. En tiempos de pleno empleo, las políticas sociales se estabilizaron, como mecanismo contribuyente en la reducción de la inseguridad social. En la actualidad, varias de las nuevas políticas sociales, convocan “al pleno movimiento”. Enormes

⁴⁶ BID-Banco Mundial, a través del Consenso de Washington.

dispositivos de acceso a lo “poco para pocos” que generan movimiento, aunque sea un movimiento por poco tiempo.

En esta línea se comparte lo que menciona Baraibar (2007), en cuanto a que en momentos de retorno al estado asistencial, se activa nuevamente el miedo a la dependencia: que adquiere diversos formatos: el culto a la autonomía, el miedo al asistencialismo y la lógica de la contrapartida⁴⁷. Ante la alternativa de la “nada”, estas transferencias no se cuestionan fácilmente. Pero resulta imprescindible trascenderlas, cuestionarlas, en cuanto a las posibilidades y limitaciones de las políticas de emergencia.

Por otro lado volviendo a la territorialización de la intervención social, de la mano de lo anteriormente expuesto, es que se intenta problematizar la llegada de Jóvenes en Red como programa que trabaja desde la proximidad, desde la cercanía, desde el territorio.

En principio, mencionar la importancia de abordar las causas que motivaron la llegada de JER como programa. Para el año 2010-2011, previo a sus comienzos, solíamos escuchar sobre aquellos/as jóvenes, mal llamados “ni-ni” que al no estudiar ni trabajar, estaban expuestos a ser especialmente vulnerables a la exclusión social en tanto se desafilian de dos de las redes más importantes de acción estatal: el sistema educativo, y el sistema de seguridad social vinculado al sector de empleo formal. “La expresión “Ni-Ni”, impulsada particularmente desde los medios de comunicación, ha sido utilizada para referirse a dicha población, generalmente vinculando el término con categorías negativas en los jóvenes, tales como “vagos”, “pasivos”, “resignados”, “sin perspectivas de futuro”. (INJU, 2014)

Esta situación, que ha sido diagnosticada tanto por agentes académicos como gubernamentales, ha fomentado la implementación de programas como el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Plan de Formación Profesional Básica (FPB), el Programa Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), Compromiso Educativo, y Jóvenes en Red (JER).

Es pertinente mencionar que los programas que busquen la inclusión de quienes han desertado del sistema educativo, solo pueden plantearse comprendiendo no solo los motivos por los que éstos desertaron, sino las condiciones básicas que deberían satisfacerse para que vuelvan a intentar insertarse en él. Esto implica un esfuerzo mayor que explicar las causas de

⁴⁷-En JER se exigen contrapartidas haciendo referencia a(a través del acuerdo educativo, o a través de la “demostración” de estar asistiendo a algún Centro Educativo, o el “estar buscando trabajo”, “participar de los espacios grupales, actividades recreativas, para la obtención, de “ayudas” (ya sean económicas, vivienda, etc.); lo cual sugiere pensar que en la interpretación de la pobreza, hay un componente de responsabilidad individual. Son programas focalizados con el objetivo de no prestarle asistencia ni beneficios económicos a quien supuestamente no le corresponde.

la desvinculación, tales como la situación de pobreza o nivel educativo de la familia, siendo imprescindible conocer los mecanismos por los cuales los jóvenes no se vinculan con el centro educativo en el marco de su proyecto de vida, de modo de que las políticas públicas se inserten en un terreno sólido que fomente la apropiación y colaboración de los agentes involucrados.

Por otro lado, debe criticarse fuertemente el hecho de que, por la condición focalizada de su vulneración, se genere estudios centrados en los jóvenes

que no estudian ni trabajan sin adoptar una mirada que cuestione los sistemas que operan en su vulneración de forma global.

Del mismo modo, la vinculación de muchos de éstos jóvenes con el espacio es sumamente reducido: si bien algunos han vivido en muchos lugares diferentes, su cotidianeidad se reduce al barrio donde viven, fundamentalmente a las cuadras cercanas a su casa, siendo éste el alcance de su mundo de vida (Blumer, 1982). Se vuelve relevante en ésta línea, las ideas expresadas por Zygmunt Bauman (1999) acerca de cómo el capitalismo tardío genera la polarización entre los individuos globalizados, y aquellos individuos glocalizados, que la lógica mercantil los obliga quedarse fijos en un lugar y a merced de las condiciones impuestas en los centros de poder.

La idea que se desprende aquí, es que las lógicas de glocalización producidas por el sistema actual en la exclusión social, rompen los marcos de estabilidad de las personas restringiendo su mundo de vida a poco más que el aquí y el ahora. Este tema particularmente va de la mano de territorialización con la que opera el Programa, puesto que como fue mencionado en el presente trabajo, es en el territorio donde se encuentra la población objetivo, siendo este un factor importante para comprender algunas falencias que ha presentado el Programa sobre todo en el área laboral⁴⁸, y que de alguna manera, es la expresión de lo que se intentó desarrollar a lo largo de dicha tesina.

En cuanto a la territorialización desde la operacionalización de JER, decir que como menciona Castel (2003) “Los barrios sensibles” acumulan los principales factores causantes de inseguridad, fuertes tasas de desempleo, de empleos precarios, y de actividades marginales, hábitat degradado, urbanismo sin alma, presencia permanente de jóvenes inactivos que parecen exhibir su inutilidad social, visibilidad de prácticas delictivas vinculadas con el tráfico de drogas, etc. La inseguridad social y la civil se superponen aquí y se retroalimentan. Por lo tanto el territorio y la territorialización de la intervención,

⁴⁸ Ver anexo 2-en el apartado 3.4; logros y dificultades en el componente laboral

retroalimenta un modus operandum que, incluso como mera solución técnica, generalmente genera efectos paradójicos: termina consolidando aquello que dice pretender solucionar.

Jóvenes en Red, como Programa aparece en el escenario público, visto que hay una problemática social que atañe a la adolescencia y a la juventud que presenta ciertas características en común como el no estar estudiando, no estar trabajando (en el mercado formal) y que a su vez presentan niveles por debajo de la línea de pobreza lo que implica una desvinculación de las grandes carreteras por las que transita la inclusión y la participación en la sociedad.

Dicha Población, participante de JER representa para el 2015 una cantidad aproximada de 6824 jóvenes de los cuales 4737 se han desvinculado designado por el programa mediante dos categorías como baja y egreso (término que resulta desafortunado para referirse a los impactos del programa ya que incluye aquellos jóvenes que egresaron luego de transitar los 18 meses de duración de JER, como también incluye las bajas de aquellos/as que por razones diversas dejaron de participar), pero que carecen de sensibilidad para dar cuenta de la “diversidad de procesos transitados por los y las jóvenes (DINEM, 2015). Por último 2087 están activos. En este sentido tomando en cuenta los objetivos que persigue dicho programa considerando las distintas evaluaciones realizadas por el MIDES y otras instituciones externas, los resultados para dichos objetivos muestran que al 30 de noviembre de 2016 los adolescentes y jóvenes participantes activos o desvinculados que en algún momento se vincularon al sistema educativo, con registro de dicha trayectoria suman un 63.1% y sin registro de trayectoria educativa 36,9%.⁴⁹

Por otro lado adolescentes y jóvenes participantes activos o desvinculados que en algún momento se vincularon al mercado laboral, al 30 de noviembre del 2016, con registros en el mercado laboral suman un 38,4%, y sin registro en el mercado laboral un 61,6%.

De esta manera mencionar que cuando se analizan los resultados del programa desde su creación hasta ahora, se constata que los impactos en la inclusión y continuidad educativa⁵⁰ de los adolescentes y jóvenes no han cumplido con las expectativas esperadas, menos aun en lo referido al trabajo, donde la inclusión laboral ha tenido magros resultados⁵¹. Por otro lado mencionar que el componente social⁵², el cual aborda todo aquello que implica la participación, movilidad social, el acceso a documentación básica para el

⁴⁹ Fuente -Mides/Dinem

⁵⁰ Anexo 2-Apartado 3-3-Logros y dificultades en el componente educativo.

⁵¹ Fuente-Adolecer lo común-“La educación y el trabajo una diada pendiente y exacerbada”(2017;27)

⁵² Anexo 2.Apartado 3.2-Logros y dificultades en el componente social

ejercicio de derechos civiles y políticos, el relacionamiento ,autoestima, es el que mejor resultados ha presentado, siendo este las más valoradas por los/as participantes. Al mismo tiempo se reflexiona por parte del DTS⁵³, en cuanto a “llegar tarde” al proceso de socialización de dicha población “beneficiaria/o”, que tiene que ver con la enseñanza de hábitos y habilidades sociales a destiempo de lo que creen o esperan las instituciones y/o empresas, a las que se pretende insertar o relacionar, puesto que estas, dan por hecho un sujeto efectivamente socializado y motivado (DTS: 2015; 43)

En este sentido, es importante tener en cuenta la heterogeneidad existente entre los jóvenes que no estudian ni trabajan , puesto que debe tener su correlato en el diseño e instrumentación de políticas, si entendemos que el conjunto de jóvenes presenta diversas realidades, las respuestas desde las Políticas de Estado también debe ser amplias, . Los desafíos se encuentran relacionados con la importancia de aumentar las posibilidades de los jóvenes de obtener y mantener un trabajo decente, lograr su reinsertación en el sistema educativo (tanto formal como no formal), mejorar el sistema de cuidados para los jóvenes con carga familiar y lograr dar respuesta a aquellos jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, entre otras.

En lo que respecta a un análisis mas global, uniendo lo que planteamos en un principio en cuanto al escenario inicial , y luego los resultados que arrojo la ultima evaluación del mismo, podemos plantear que el Programa Jóvenes en Red es parte de una política social que en primera instancia requiere que para poder formar parte del mismo se cumpla con ciertos requisitos que ya fueron explicitados anteriormente, por lo que para acceder al “beneficio” (y ser “beneficiario”), que brinda la política deben comprobarse situaciones de invalidación , que entendemos no pueden ser condición para obtener derechos sociales.

Se entiende que en la medida en que se continúen empleando políticas sociales compensatorias y diferenciadas para ciertas poblaciones se estará resignando la posibilidad de asegurar derechos y se caerá en un lugar de asistencia. Si bien dicho programa se implementa ya hace 6 años, al momento de llevarse adelante, fue pensado como un programa a intervenir en una situación social y económica que ameritaba la urgencia ya que una franja etaria de la población joven⁵⁴, vulnerable, requería de que se “repararan” situaciones de riesgo social y de mejora en la calidad de vida de los mismos. Esto último resulta fundamental, para comprender que son políticas sociales que no transforman la situación de pobreza estructural,

⁵³ Departamento de Trabajo Social

⁵⁴ De 14 a 24 años

puesto que de la forma en la que se plantean no pretenden hacerlo, en cuanto a que cuentan con un plazo máximo (18 meses) para cumplir con los objetivos propuestos, de lo contrario se “desvinculan del mismo, puesto que esto iría de la mano con lo que planteábamos anteriormente en cuanto al destiempo de la intervención en lo que respecta a la sociabilidad, de los/as jóvenes. En este sentido el acompañamiento de los jóvenes que participan de Programas como JER, y la medición del impacto del mismo, son instrumentos imprescindibles para retroalimentar las políticas de inserción social de los jóvenes.

De esta manera habría que distinguir dos cuestiones que están relacionadas, pero son de naturaleza diferentes. Una que responde a un problema más operativo y es el dispositivo para llevarlas a cabo, que implica un estímulo a permanecer en la condición de pobreza para no quedar fuera del beneficio que el Estado otorga.

La otra implica cuestiones de orden político y refiere a que estas políticas sociales no plantean transformaciones en los procesos que generan la pobreza, sino que actúan en la inmediatez sin trascender ni llegar a las causas.

Se entiende entonces que mientras no se propongan políticas que transformen y que ataquen las causas de la pobreza y la desigualdad social, las políticas aplicadas no resultan suficientes para avanzar más allá de la asistencia. Se debe apostar a la generación de políticas universales que articulen cuestiones de orden social, político y económico, asegurando “mínimos” para toda la población, con el objetivo de reconocer y hacer efectivos los derechos. Políticas que perduren en el tiempo, que brindan cierta estabilidad al sujeto para la salida de la situación de pobreza⁵⁵.

Aquí otra vez nos preguntamos ¿Qué es lo que distingue –es decir, qué suponen a la vez de diferente y común– las antiguas situaciones de vulnerabilidad de masas y la precariedad actual, generada por procesos de pérdida de contacto con núcleos aún vigorosos de estabilidad protegida?

En este sentido dicha pregunta nos traslada al presente, en cuanto a la pérdida de contacto por parte de la juventud y adolescencia con dichos núcleos que generan estabilidad, como son el ámbito educativo y laboral y que como consecuencia de esto, en el cotidiano solemos escuchar o debatir acerca de la juventud desde una mirada señaladora, en cuanto a asociarla como una problemática, puesto que se deposita sobre estos, el futuro productivo,

⁵⁵ Dicho concepto es utilizado desde la concepción que toma Clemente. A (2014) para definir pobreza. La misma es definida como una condición de “falta de”, lo que remite a la idea de necesidad. (2014; p23).

Por otro lado podemos decir que la pobreza como objeto de problematización de la política social, responde a imperativos de orden político y económico más que sociales o humanitarios(2014;p25)

social del país. El tema sigue siendo que quienes no acceden a dichos ámbitos son aquellos que por distintas razones, que los atraviesan mas allá de lo que se observa, están desprotegidos y excluidos no solo de las esferas educativas y laborales sino de la sociedad y que apenas pueden sobrellevar el día a día, mucho menos el futuro del país.

Para finalizar es importante el cuestionarnos, teniendo en cuenta como técnicos y como miembros de la sociedad, a la hora de intervenir, que “la simple existencia de la política social, no implica necesariamente una mejora en las condiciones de vida de aquellos a quienes va dirigida” (Baraibar.X:2016; 61)), operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad.

Se necesita mucho más que esto, sobre todo si se trata de adolescentes y jóvenes que tienen que lidiar día a día con derechos vulnerados en busca de ciudadanía, retomando lo que plantea Nora Aquin, como una “categoría inclusiva”, la cual debe ser fundamental para nuestro accionar, esto nos posibilitara despegarnos de una visión caritativa de los beneficios sociales para retomar la visión de derecho. Se considera que el sujeto tiene la posibilidad de disfrutar de todos los recursos de la sociedad en la que vive, pero no por la bondad del Estado, si no por ser parte de esa sociedad. La búsqueda de respeto de esos derechos y obligaciones está legitimada por esa pertenencia y no debe justificarse por la carencia o necesidad, la que es base para las acciones de caridad y filantropía.

Esta “nueva” intervención sobre lo social se caracteriza por su diversificación ya que supuestamente se ajusta a la especificidad de los problemas de la población a la que atiende, y en última instancia a una individualización de su implementación.

Otorgarles a los sujetos, soportes que no consisten solamente en recursos materiales o en acompañamiento psicológico, sino también en derechos y en reconocimiento social necesarios para asegurar las condiciones de la independencia.

Estas muestran lo que podría funcionar como idea reguladora para reinsertar a los sectores que han quedado desconectados de las protecciones que brinda el trabajo. Tratarlos , no como personas asistidas, sino como miembros iguales, provisoriamente privados de las prerrogativas de la ciudadanía social, fijándose como objetivo prioritario procurarles los medios , que no son solo materiales , procurarles recuperar esa ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA

- Antunes, Ricardo. Adeus al trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e centralidade do mundo do trabalho. Quinta edición. Editorial Cortez/ Unicamp.Brasil.1998.
- Antunes,Ricardo.”Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)” en Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales, Vol.I; Clacso-CAICYT.Buenos Aires.2003
- Aquin.Nora.”Derechos humanos y exclusión” en: Trabajo social y mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión. VIII Jornadas de Servicio Social”. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.2002
- Baraibar.Ximena; “Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. Revista Fronteras N°5; Segunda Época.2009.DTS/FCS. Montevideo.
- Baraibar.X: 2007: Poco para pocos por poco tiempo. Revista Escenarios. Volumen 7, N°12.2007.
- Baraibar, Ximena.”Las paradojas de la focalización”. En revista Ser Social N°12, Brasilia, Brasil.2003.
- Baraibar, Ximena.”Ni es lo mismo, ni es igual”. Sobre la importancia de problematizar los diversos sentidos de la política social. Trabajo Social (Uruguay).Vol.30, N°68,2016.PP 56-70
- Barrán, J.P.”Historia de la sensibilidad en el Uruguay”. Tomo 2.”El disciplinamiento”. Banda Oriental,Montevideo.2001
- Barran, J.P: Historia de la sensibilidad en el Uruguay. La cultura bárbara. El disciplinamiento. Ed. Banda Oriental.Uruguay.2008

- Bauman, Zygmunt: La globalización: consecuencias humanas. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.1999.
- Bentura. Pablo.”Justicia focalizada: límites, requisitos y protocolos para acceder a la justicia”. Desde el Fondo, 2 v.:36:3-8,2005.Roavo, Entre Ríos.
- Berdia Adriana. “Territorios de la resistencia o resistencia de los territorios “ponencia Flacso, Quito. (Mimeo).
- Blúmer, Herbert. El interaccionismo simbólico: perspectiva y método. Barcelona, Hora.1982
- Caetano, Gerardo.¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio.2017
- Caggiani, Gabriela y Zubeldia Miguel: Aprendizaje y Empleo Juvenil en el Uruguay. Montevideo: A.C.J.1998(p82)
- Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1997.
- Castel, Robert (1998): “La lógica de la exclusión”, en “Todos Entren. Propuesta para sociedades incluyentes”. Editores: Eduardo Bustelo y Alberto Minujin. UNICEF– Editorial Santulona. Bogotá, Colombia.
- Castel, Robert. La inseguridad social. ¿Que es estar protegido? Editorial Manantial. Buenos Aires.2004
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica.: “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”. En:”Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”. Comp. Silvia Duschatzky. Editorial Paidos. Buenos Aires.Argentina.2000

- Clemente. Adriana. Territorios Urbanos y pobreza persistente. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.2014
- Danzelot, Jacques.El nuevo problema urbano. Separata de la Revista Espirit N°258 de noviembre de 1999.
- De Ibarrola. María. Desarrollo local y formación, hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo.Montevideo.CINTEFOR.2002
- Duschatzky, Silvia: “Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, políticas públicas y subjetividad” Introducción. Con Silvia Duschatzky. Editorial Paidos. Buenos Aires, Argentina.2000
- Duschatzky, Silvia y Redondo. Patricia. “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”. En:”Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, políticas públicas y subjetividad” Comp. Silvia Duschatzky. Editorial Paidos. Buenos Aires Argentina.2000
- Filgueira, Fernando:”Un Estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social Batllista”. En: El largo adiós al país modelo. Filgueira, Fernando y Filgueira, Carlos. Editorial Arka. Montevideo. Uruguay.(1994)
- Fleury. Sonia. Estado sin ciudadanos, Seguridad Social en América Latina, Capítulo 1.Bueno Aires, 1997.
- Grassi. Estela: “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal”. La otra década infame. Estado Cuestión Social y políticas sociales. Capítulo I. Espacio Editorial. Buenos Aires, 2003.
- Hamzaoui; Mejed. El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social.Nau libres/PUV.Valencia 2005.
- Harvey, David. “Espacios de esperanza”, Ediciones Akal S.A.Madrid.328.pp.2003

- Harvey, David. “La condición de la posmodernidad”, Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu Editores. 2004
- Katzman, Ruben. “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”.”En: Revistas de la CEPAL.Nº75.Diciembre 2001.Ubicación: pag web.
- Katzman, R. y Retamoso, A. Segregación residencial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista de la CEPAL, 85.(2005)
- Laurell, A, Cristina.Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En Elizabeth Borgianni y Carlos Montaña (org). La política social hoy. Editorial Cortez. San Pablo. 2000.
- Le Breton.David.”Adolescencia bajo riesgo”. Editorial Trilce. Uruguay 2003.
- Marshall, T.H: “Ciudadanía, clase social e status”. Editorial Zahar.Rio de Janeiro.Brasil.1967
- Marrero. Adriana:” El futuro del país”. La juventud Uruguay entre el fracaso escolar y el desempleo.(Mimeo)
- Medina, Carlos. Comunidades y territorios en resistencia.Bogota.D.C, Colombia, Junio 2013
- Merklen, Denis. “Vivir en los márgenes: La lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos de Gran Buenos Aires hacia fines de los 90”.En: Svampa, Maristella (editora). Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Segunda edición. Editorial Biblos.Universidad General Sarmiento. Buenos Aires.2003
- Merklen, Denis: Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003) Editorial Gorla. Buenos Aires.2005.

- Midaglia; Carmen y Florencia. Antía. La izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En: Revista Uruguay de Ciencia Política. N°16.2007. Ediciones Cauce. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Obiols, G, Di Segni, S. Adolescencia, Posmodernidad y Escuela Secundaria: La crisis de la enseñanza media. Editorial Kapeluz. Buenos Aires. 1995
- Ouviaña. Hernan. Las asambleas barriales y la construcción de lo público no estatal”: La experiencia en la ciudad autónoma de Buenos Aires. En: la política en movimiento: identidades y experiencia de organización en América Latina. Compilado por Levy Betina y Guanatelli, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso. Buenos Aires. 2008.
- Pastorini, Alejandra. La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad en Temas de Trabajo Social. Montevideo: FCS, pp. 72-88. 2001
- Rama, Germán y Filgueira Carlos: Los jóvenes de Uruguay. Esos desconocidos. Análisis de la Encuesta Nacional de Juventud . Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina de Montevideo. 1991 (p.15)
- Repetto. Fabian-Adrenacci, Luciano. “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social Argentina”. En Adrenacci, Luciano (compilador). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Ediciones Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires 2006.
- Repetto. Fabián. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, en revista del CLAD N°47. 2010
- Sarachu, Gerardo. “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores. Experiencias en el sindicalismo Uruguayo. Universidad Federal de Rio de Janeiro. Maestría en Servicio Social. 1998.

- Silva,B.Diego/Pedernela.L.”La construcción del enemigo”. Apuntes para un ensayo sobre adolescentes, exclusiones e infracciones. Revista Nosotros N°13./Cenfores.INAU.Uruguay.2004. En Revista Regional de Trabajo Social Vol.29 N°64.2015.Gabriela Soba.
- Soldano, D. y AdrenacciI, L. “Aproximación a las teorías de de la política social a partir del caso argentino”, en: ANDRENACCI, L. (comp.). Problemas de política social en la Argentina Contemporánea. Buenos Aires, Prometeo, 2006. pp. 17- 80.
- Viñar, Marcelo:”Mundos adolescentes y vértigo circulatorio”. Editorial Trilce.Uruguay.2000
- Soba, Gabriela. Adolescencia: Categoría constructora y construida.Revista.Trabajo Social Uruguay.Vol.29.N°64.2015--PP 48-57.
- Topalov, Chistian.La urbanización Capitalista. Algunos elementos para su análisis.Cap I,apartado 1.4.México:Edicol.1979
- Wacquant, Loic.Parias Urbanas. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. BuenosAires.Manantial.2001

Fuentes Documentales

- Consejo Nacional de políticas Sociales 2005-2009
- DINEM-MIDES. Informe final de Evaluación cualitativa Jóvenes en Red.Montevideo.2015.Inedito.
- ECH-Encuesta continua de hogares-realizada por INE.2010
- Fases de la estrategia Metodológica 2014

- INJU (2014) ¿Ni-ni? Aportes para una nueva mirada. En <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/21241/5/innova.front/ni_ni_aportes_para_una_nueva_mirada> Consultado el 27/5/2014> [Acceso 28/5/2014].
- Ministerio de Desarrollo Social.: Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social.: notas desde las prácticas/MIDES. Montevideo...Mides 2017.
- ¿Ni -N?I .Aportes para una nueva mirada.Montevideo.2010
- Resumen del Programa -Jóvenes en Red.2014
- Rodríguez. Carmen y Baleiro.S.Diego: “Adolecer lo común “Jóvenes en Red una práctica socioeducativa empeñada en garantizar derechos. INJU-Jóvenes en Red-UNFPA.2017
- DTS (2012): *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales del Mides.* Departamento de Trabajo Social (FCS – UdelaR).