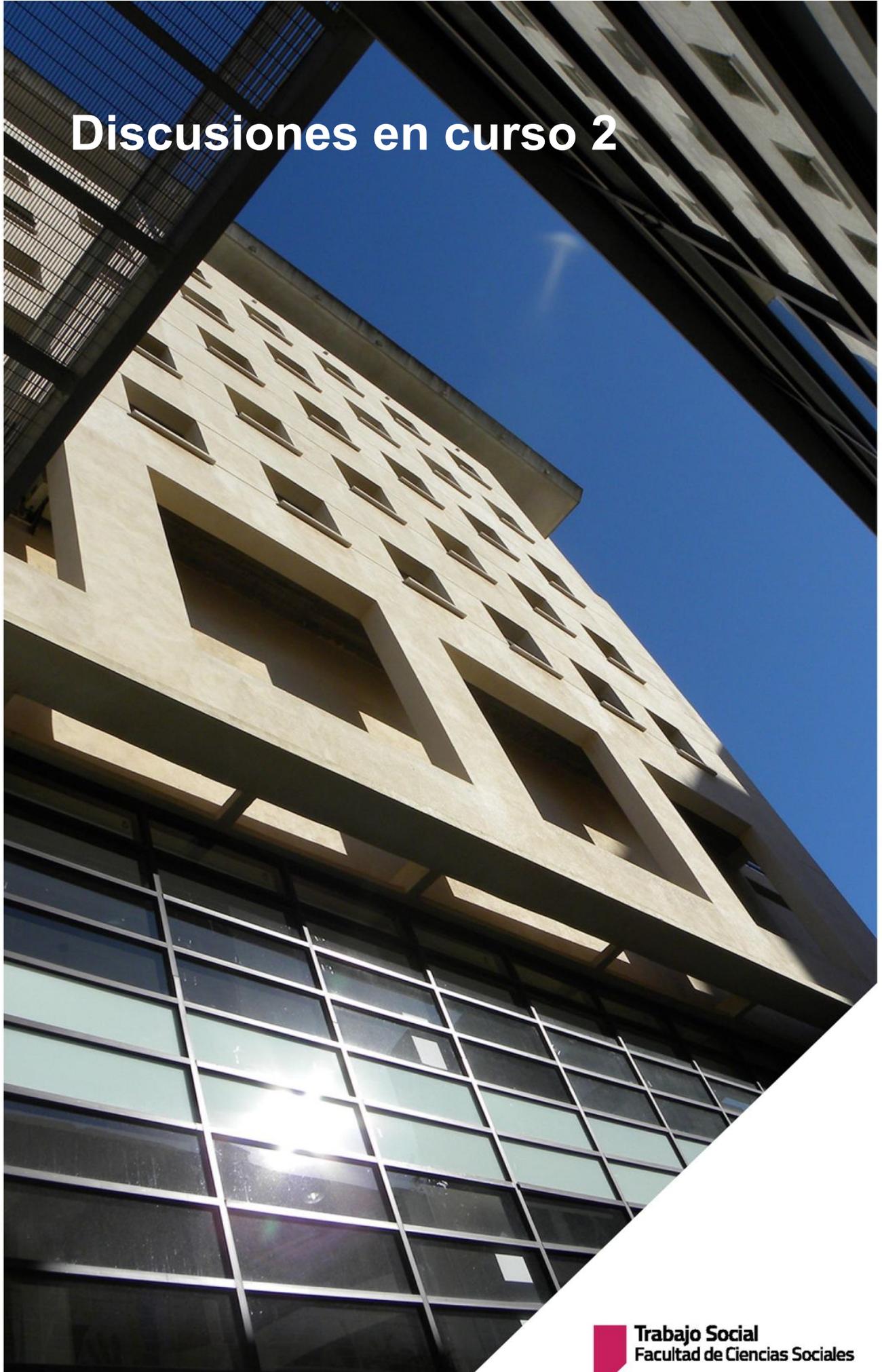


Discusiones en curso 2



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Área Políticas Sociales

Documento de Trabajo Online
Nº 2
ISSN 1688-5066
2015

Discusiones en curso 2

Compiladoras:
Laura Paulo
Ximena Baráibar
Inés Martínez
Soledad Pérez

Discusiones en curso 2 / Laura Paulo, Ximena Baraibar, Inés Martínez, Soledad Pérez; compiladoras.
Montevideo: Udelar : FCS, Departamento de Trabajo Social.
Área Políticas Sociales, 2015.
44 p. (Documento de Trabajo Online; 2)
Incluye bibliografía.

1. Política social. 2. Política Gubernamental 3.
4. Familia. 5. Pobreza. 6. Exclusión 7. Bienestar Social.
8. Integración Social. 9. Uruguay.
I. Paulo, Laura comp. II. Baraibar, Ximena, comp.
III. Martínez, Inés, comp. I V. Pérez, Soledad, comp.

CDD : 361.25

Índice

Presentación.....	5
Núcleo duro de pobreza: una mirada a las respuestas del gobierno	
<i>Mariana Alzugarat Pacifici.....</i>	7
Asignaciones Familiares: ¿una expresión del carácter híbrido del esquema de protección social uruguayo?	
<i>María Fernanda Gutiérrez Martínez.....</i>	15
Cercanías – Un programa social de inicios del Siglo XXI en Uruguay	
<i>Lucía Macció Lorier.....</i>	23
Una relación en tensión. Pensando el vínculo entre la educación media básica y los sectores sociales más vulnerables	
<i>Gianina Marsiglia.....</i>	31
Políticas sociales: o el peligro de la iatrogenia	
<i>Fernanda Olivar Rodríguez.....</i>	39

Presentación

Este documento que se presenta -*Discusiones en curso* Volumen II- implica la continuidad de una línea de trabajo iniciada en el año 2014. En aquel momento, el Área Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social convocó a estudiantes del Diploma de Especialización en Políticas Sociales (edición 2012-2013), a elaborar de artículos para la docencia, en el marco de un proyecto de innovación educativa. Esos textos se compilaron en el documento denominado *Discusiones en Curso* que constituyó un importante material de trabajo para diferentes instancias organizadas a esos efectos.

En julio de ese año se plasmó por primera vez la interacción entre estudiantes de grado y posgrado y en diciembre se aplicó similar dinámica pero con egresados. Asimismo, en 2015 se produjo el encuentro entre la nueva generación de grado y los estudiantes de posgrado. A ello se agregó una actividad con egresados en el Centro Universitario de Tacuarembó (auspiciada por la Comisión Sectorial de Educación Permanente, la Unidad de Educación Permanente del Centro Universitario de Tacuarembó, gobierno departamental y organizaciones locales).

En esta oportunidad el “Área Políticas Sociales-Departamento Trabajo Social”, se presentó al llamado realizado por la Unidad de Extensión (Facultad de Ciencias Sociales) para el apoyo financiero a espacios de formación integral (EFI). La propuesta definió como objetivo, ampliar el trabajo ya existente a nivel de estudiantes de grado en formación y estudiantes del Diploma de Especialización en Políticas Sociales.

Esta edición 2015 del documento es otra experiencia de innovación pues articula por primera vez, estudiantes y egresados de diferentes posgrados. En efecto, las nuevas contribuciones no son solo del Diploma de Especialización en Políticas Sociales sino que fueron convocadas a nivel de más posgrados del Departamento de Trabajo Social (se suman el Diploma de Especialización en Intervención Familiar y la Maestría en Trabajo

Social). Cabe señalar que todos estos posgrados incluyen estudiantes con formación en diferentes disciplinas, por ejemplo: trabajo social, sociología, derecho, psicología, educación social, economía, antropología.

Una vez realizada la convocatoria y aplicado el proceso de selección, se obtuvieron cinco contribuciones apegadas al formato pre-establecido. Hay contribuciones de todos los posgrados convocados y las temáticas refieren a asuntos sociales de gran actualidad. Tres de los artículos están centrados en dilemas y tensiones que surgen en el marco de la política asistencial (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Programa Cercanías). Otro de los artículos se vincula con los desafíos de la educación media y finalmente el quinto alude al enfoque sobre la comunidad sorda y los abordajes de política pública sobre la misma.

Es importante destacar que los artículos aquí compilados, no constituyen informes de equipos de investigación con el respaldo teórico-metodológico que eso significa. Se trata en cambio, de producciones de autores especializados o en proceso de especialización en el marco de estudios de posgrado. Es ese el contexto en el cual se produjeron las contribuciones y el encuadre en el que debe realizarse la lectura.

Este equipo docente enfatiza la importancia de aprovechar el material generado en actividades académicas de posgrado del propio Departamento de Trabajo Social. Es una invaluable oportunidad para socializar el conocimiento poniéndolo a disposición de estudiantes de grado y de egresados de todo el país y de diversas disciplinas. A su vez, el proceso de trabajo aquí planteado, habilita el intercambio entre estudiantes de los diferentes posgrados del Departamento de Trabajo Social. Si bien la interacción suele producirse, este marco da una formalidad al relacionamiento que trasciende el espacio curricular de cada Diploma, de la Maestría e inclusive, se desarrolla más allá de la propia Facultad de Ciencias Sociales.

Núcleo duro de pobreza: una mirada a las respuestas del gobierno

Autora: Mariana Alzugarat Pacifici

Estudiante del Diploma de Especialización en Intervención Familiar

Introducción

El presente artículo fue elaborado para la convocatoria -“Discusiones en Curso Volumen II”-, tiene como objetivo aportar a los debates académicos en torno a las actuales políticas sociales.

El artículo está ordenado en tres apartados. En el primero se presenta un diagnóstico situacional que se realiza a comienzos del 2010, durante el gobierno de Mujica donde se concluye la necesidad de avanzar aún más en reducir los números que dan cuenta de la “pobreza extrema o núcleo duro de pobreza”. Se definen ambos términos y se señalan sus diferencias dado que la pobreza y la pobreza extrema requieren diferentes abordajes.

En base al diagnóstico del que se hace referencia en este trabajo, el gobierno toma como medida la creación de una serie de programas sociales con carácter prioritario. Para un mejor análisis de las respuestas que el gobierno ha dado a la problemática seleccioné uno de los programas sociales mencionados como “prioritarios” denominado: “**Programa Cercanías - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares**”, que se desarrolla en nuestro país desde el año 2012.

En el segundo apartado se observan las particularidades del programa y su estrategia de proximidad, como también se realiza una revisión crítica comparando el programa con las características de los programas que surgen luego de la década de los 90 y que son conocidos como políticas neoliberales¹.

Para analizar dicho programa es necesario comprender el cambio que significó el neoliberalismo en la forma de abordar determinadas problemáticas y la orientación que toma la intervención social.

En el mismo apartado, se presentan parte de los discursos y el énfasis puesto en el combate a la pobreza como producto del Consenso de Washington, así como los nuevos enfoques de vulnerabilidad y los cambios en las políticas dirigidas a superar dicha problemática. También se hace referencia a los cambios desde que asumió el gobierno el Frente Amplio que introdujeron diferencias sustanciales que definieron el actual sistema de protección social.

Finalmente en el último apartado, se exhiben algunas conclusiones, dadas las limitaciones del presente trabajo, son muchas las preguntas que quedarán abiertas a nuevas investigaciones.

1. Diagnóstico situacional: punto de partida

En el año 2010 al asumir el gobierno de José Mujica, se desarrollaron una serie de investigaciones que constataban que después de 5 años de creación y actuación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) aún el nivel de pobreza e indigencia era alto. Señalándose que en el año 2005 existía un 4,5% de personas en situación de indigencia y 32% de personas en situación de pobreza y en el año 2010 existía 3% de indigencia y 20% de pobreza³, para la atención de esta población se requería una reforma social y fortalecimiento de la matriz de protección social del Uruguay,

1 Los Estados neoliberales están basados en una orientación liberal, por tanto tienden a limitar el alcance de los derechos y construyen una marcada estratificación y dualización. De esta manera se asume que todas las personas están aptas para participar en el mercado, los viejos, enfermos o discapacitados están obligados a depender de la familia, los subsidios son solo para aquella población más necesitada y que además comprueben sus ingresos bajos. De esta manera se traslada lo que antes era de responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual. El Estado interviene solo cuando falla el mercado. Con la instalación del Neoliberalismo se incorporaron criterios de bienestar de corte liberales. (Baráibar, 2003)

2 Se define protección social como: “...la posibilidad de garantizar los derechos necesarios para la independencia social de los individuos y para permitirles satisfacer sus condiciones de existencia...” (Barba, 2013:29)

3 Datos extraídos de Power Point “ENIA” presentado en primera capacitación del Programa “Cercanías”, el 04/05/2012 en Centro de Formación y Estudios de INAU.

dado que si bien se había logrado bajar considerablemente los índices aun no era suficiente.

Se identificaba una porción de la población que era mencionada por las autoridades como “el núcleo duro de pobreza” por lo difícil que era poder reducir este porcentaje y lograr modificar su situación de vida. El gobierno expresaba una preocupación explícita por reducir con énfasis este porcentaje de población, reconociendo además que requerían una intervención distinta, para lo que era necesario aumentar el presupuesto invertido hasta ese momento en políticas sociales.

Desde las autoridades se observó una sensible mejora en los ingresos de los hogares a causa de las transferencias monetarias que se habían instrumentando en el periodo anterior, (y que también se seguirían instrumentando en el gobierno de Mujica) pero también se reconoció que no alcanzaba para superar la pobreza de manera definitiva. El entonces Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, destacó la existencia de *“un problema en las condiciones generales de vida que se expresaba en la informalidad en el trabajo, en el bajo nivel educativo y en la precariedad en materia de vivienda en las que se desarrollaban”*⁴.

Con lo anterior se plantea un problema a nivel estructural que requiere de una intervención mayor por parte del Estado, es así que se comienza a repensar estrategias de abordaje al problema de la pobreza estructural.

Antes de continuar me parece fundamental considerar cómo el gobierno define el problema de la pobreza, de esto se desprenderá la forma de intervención. En este sentido el gobierno habló en varias oportunidades de “atacar el núcleo duro de la pobreza”, haciendo referencia a situaciones de extrema pobreza e indigencia. Es decir que el diagnóstico inicial diferencia entre pobreza y extrema pobreza definiendo también formas de intervención diferentes para ambas problemáticas.

Según Serna la pobreza es un proceso o situación social que aparentemente podría ser superable por la modernidad, el progreso económico y social. Define la pobreza como: *“una situación social de carencias, privaciones, necesidades insatisfechas con respecto a expectativas sociales y pautas de comportamiento para la reproducción de una vida social digna”* (Serna, 2010: 136). La pobreza se acota en un tiempo y un espacio determinado, es consecuencia de procesos históricos y relaciones sociales concretas pero no se asocia a una posición en una estructura social, ni a una condición social ya establecida a priori, por lo que no se presenta como algo estático.

Sin embargo la pobreza extrema da cuenta de fenómenos duraderos, porque es consecuencia de *“mecanismos de reproducción intergeneracional de situaciones de extrema pobreza”* que si están asociadas a estructuras desiguales. (Serna, 2010)

De esta manera en el 2011 el gobierno asumió una nueva etapa de la “Reforma Social” a mediano y largo plazo y que tenía como meta: *“un cambio estructural que socializa el acceso, lo universaliza, le da justicia social y pone acelerador en el tránsito hacia una sociedad de iguales”*⁵. Se proponía brindar respuestas integrales, articuladas, que tomaran en cuenta la estructura de riesgos del período. Ya en el 2007 con el Plan de Equidad el gobierno asumió la construcción de una nueva matriz de protección social del Uruguay que daría paso a lo que se ha llamado “Reforma Social”.

Además se comienza a armar lo que sería la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) compuesta por políticas orientadas a la población en situación de pobreza extrema, entre otras.

En base al diagnóstico descrito anteriormente se decidió armar un set de programas que actuarían sobre los problemas centrales de esa población más vulnerable, que se concretó en: Uruguay Crece Contigo⁶, Jóvenes en Red⁷ y Cercanías⁸. A esto se sumó la estrategia de du-

4 Olesker en página Web de Presidencia: <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/programas-prioritarios-olesker-mides-necesidades-poblacion-objetivo-jovenes-red-siete-zonas>

5 Extraído de pág. web: <http://www.mides.gub.uy>

6 Programa destinado a la primera infancia: mujeres embarazadas y niños menores de 4 años.

7 Programa destinado al núcleo de jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan.

8 Este programa se presenta como objeto de estudio en esta investigación y sus características se desarrollan más adelante.

plicación de la Tarjeta Uruguay Social⁹ y la acción del Plan Juntos. Esos cinco programas formarían una especie de ‘shock’ sobre esta población y serían considerados como “programas prioritarios”.

De esta manera, se definía como “central el rol del Estado en relación con dichas familias y en particular, su alcance para la garantía de derechos” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012:3)

1.1. Objeto de estudio: Programa Cercanías - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares

Para una mejor comprensión de los “programas prioritarios” se seleccionó el programa Cercanías como objeto de estudio para el análisis de sus características.

El programa Cercanías es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad social. Es así que lo componen varias instituciones como: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Salud Pública (MSP) Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP/CODICEN) e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

Se propone considerar a las familias como sujeto de intervención, mejorar la articulación de servicios a nivel territorial favoreciendo el acceso efectivo de las prestaciones sociales básicas existentes para la población más necesitada, promover el trabajo en red, brindar integralidad en las respuestas y desarrollar un trabajo de proximidad con las familias¹⁰.

A través del logro de estos objetivos y de un abordaje familiar el programa busca: “*impactar de forma positiva en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades por parte de las*

familias, así como también de sus capacidades de participación, crianza, inclusión y sosten de los miembros más vulnerables” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012:3).

Las familias son seleccionadas dentro de un rango de vulnerabilidad, cruzando Índice de Carencia Críticas (ICC)¹¹ con Índice de riesgos sociales acumulados¹² (mayor índice).

Según documentación institucional acerca del programa para llevar a cabo dicha estrategia se conformaron Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), los mismos oficiaron como interlocutores únicos entre las familias seleccionadas y el Estado. Los equipos lideran la intervención psico-social y son quienes desarrollan la metodología de cercanía con abordaje familiar. Tienen un tiempo de intervención que puede variar desde 9 a 18 meses, dependiendo la complejidad de las familias. Los ETAF son quienes tendrán la responsabilidad de fortalecer la autonomía, las capacidades, la responsabilidad y el ejercicio de derechos de las familias.

Los equipos trabajan con las familias en mutuo acuerdo, realizan un plan de trabajo con absoluta participación de la familia. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012)

En las bases para la implementación de dicho programa las autoridades a cargo del mismo entienden que para el cumplimiento de los objetivos es necesario que el Estado comience a tomar como sujeto de intervención a la propia familia.

2. Caracterización del Programa Cercanías:

En este apartado me propongo describir ciertas características del programa colocando algunos nudos problemáticos que tienen que ver con la orientación del mismo y también con aspectos ideológicos.

9 Programa de transferencia monetaria condicionada. Esta ha sido una práctica extendida a toda la región. Con la implementación de sistemas de transferencia condicionada se busca la reducción de la pobreza a corto plazo a través de la acumulación de capital humano como mecanismo de la transmisión intergeneracional a largo plazo. (Amarante y Vigorito en Serna: 2010) La Tarjeta Uruguay Social formó parte del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) durante el periodo 2005-2007, que una vez finalizado dio comienzo al Plan de Equidad.

10 Disponible en pág. Web del Mides: <http://www.mides.gub.uy>

11 El ICC es el mecanismo de focalización utilizado en Uruguay para definir la población objetivo de ciertas políticas sociales, se define según “*ciertas características del hogar y sus correspondientes ponderadores, el ICC procura resumir en un único valor la situación de carencias de un hogar, arrojando un puntaje que indica su probabilidad de pertenecer al primer quintil en un valor que varía entre 0 y 1, siendo que la probabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a la unidad*”. (http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que_es_el_indice_de_carencias_criticas_-_daes_-_desytc_-_dinem.pdf)

12 Se establece un índice de riesgos sociales a ser considerados y se establece una ponderación para ciertas dimensiones. Las dimensiones consideradas son: ausencia de figuras parentales, desnutrición, déficit del desarrollo infantil, desvinculación educativa, integrantes en situación de calle, integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, etc. (ver dimensiones en artículo de Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012)

La primera característica a señalar es la focalización, solo se atiende a un sector muy reducido de la población, con carencias económicas críticas, pero además se selecciona a una población con determinada situación social: violencia intrafamiliar, abuso sexual, consumo problemático de drogas, etc. Podríamos decir que es una fracción de la focalización, es la focalización en su mayor expresión.

Es un programa con un periodo de intervención pautado y que no está pensando en los procesos de cada familia, sino en lapsos pre-establecidos de forma arbitraria por la institución.

Como ya se señaló, el programa tiene un abordaje familiar, aquí puede presentarse otra característica de programas de corte neoliberales, cuando se toma como sujeto de intervención a las familias se las puede llegar a responsabilizar por su situación. En las bases del programa se expresa: *“Para que el proceso de garantizar y restituir derechos sea efectivo es necesario, por una parte asegurar la adecuada provisión de bienes públicos de acuerdo a las necesidades del grupo familiar, y por otra parte, apoyar y reforzar la capacidad de cumplir con las funciones esenciales de cuidados y contención afectiva” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012:4).* ¿Por qué hay una presunción de que los adultos responsables de estas familias no están cumpliendo con las funciones esenciales de cuidados y contención efectiva? ¿La pobreza extrema tiene que ver sí o sí con la capacidad de cumplir con funciones de cuidado? Puede existir en algunas familias imposibilidad para cumplir con las funciones parentales, pero la mayoría de las veces tiene que ver con la falta de recursos y posibilidades, es decir no tienen que ver con una responsabilidad individual.

Se debe considerar que el Estado Neoliberal presenta una nueva articulación entre mercado y sociedad, le atribuye al mercado un rol más activo frente a la seguridad social, disminuyendo el papel que hasta entonces tenía el Estado. De esta manera el bienestar social queda fuertemente ligado al ámbito privado, es decir a la familia, la comunidad y los servicios privados, trasladando lo que antes era de responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual. El Estado interviene solo para garanti-

zar un mínimo de bienestar, aliviar la pobreza y los efectos negativos del capitalismo (Baráibar, 2003).

Quisiera señalar también, la noción de “falsa integración social”. Denomino de esta manera a la idea de creer que trabajando de forma focalizada se va a poder llegar a una integración real de las familias más vulnerables. Con la focalización se abordan problemáticas sociales estructurales a nivel micro, familiar y personal, de esta manera lo que verdaderamente se hace es atender las consecuencias y no las causas de las problemáticas, para una integración social real es necesario atacar las raíces del problema, como se mencionó al principio de este artículo.

Si bien en las bases del programa se asume que hay reformas pendientes de carácter universal que tienen que ver con cambios a nivel de toda la matriz de protección, existe una apuesta desde el programa de que si se trabaja desde las familias se logrará al menos una relativa “integración social”.

Se debe considerar que la integración efectiva de las familias tiene que ver con otras cuestiones, como por ejemplo con las características propias del sistema económico en el que nos vemos insertos. Si nos concentramos en las familias y no en estos problemas estructurales, lo que en verdad hacemos es solo actuar sobre la consecuencia.

En lo concreto, pensar que con el programa se puede lograr una mayor integración social es presuponer que si las personas se preparan para el mercado laboral formal encontrarán un lugar en él, de que si están dispuestos y quieren, serán integrados a los sistemas educativos, de que si se “concientizan” sobre la importancia de prevención en salud serán atendidos correctamente, lo cual es falso. Muchas de las cosas propuestas por el programa son imposibles si no se da un verdadero cambio en la sociedad en general, en las instituciones, en los recursos disponibles, en el gobierno, en el sistema de producción.

Las particularidades anteriormente descriptas coinciden con las características de las políticas neoliberales instaladas en América Latina, políticas sociales focalizadas, descentralizadas en la

gestión y la administración de los programas sociales. Pero que además el gobierno está obligado a articular sus programas a los de los organismos financieros internacionales. (Baráibar: 2003)

2.1 ¿Auténticas estrategias y mecanismos de superación de la pobreza extrema?: Aproximación a las respuestas del gobierno

Como ya se mencionó desde finales del 2010 y con más énfasis en el año 2011 el gobierno rediseñó y ajustó un “set” de programas que intentarían dar respuesta a la pobreza extrema, considerándolos “programas prioritarios”. Para comprender el encuadre de las actuales políticas sociales y el énfasis puesto en superar la pobreza y pobreza extrema es necesario comenzar por comprender el cambio que significó el neoliberalismo en la forma de abordar determinadas problemáticas sociales¹³.

A partir de los años 80 hubo un fuerte impulso para el establecimiento y posterior ajuste del modelo de desarrollo con orientación liberal, que restringió la responsabilidad e intervención del Estado, sobre todo en materia social, se recortó la intervención directa del Estado en la provisión de bienes públicos.

En el plano social se instaló un paradigma de protección residual, se priorizó la atención pública de los sectores excluidos debilitando la universalización de las políticas sociales y fortaleciendo a políticas focalizadas en segmentos poblacionales específicos. (Midaglia y Castillo, 2010)

Este paradigma denominado Neoliberalismo termina implementándose en los años 90, el mismo se basa en una política inspirada en las ideas principales del liberalismo.

Lo anterior supone que el Estado “*debe ser reducido a dimensiones mínimas (administración de la justicia, seguridad externa y la manutención del orden interno) privatizando las demás funciones públicas, incluyendo las políticas de protección social y reducido a garantizar el funcionamiento del mercado y proteger los interés privados*”. (Baráibar, 2003:3)

Además el gobierno deberá articular sus programas a los de organismos financieros internacionales. En este sentido el Banco Mundial (BM) creó una serie de documentos que plantean como se debe efectuar el “manejo social del riesgo” individuos, familia y diversos agentes públicos, así el BM formula permanentemente principios sociales y buenas prácticas de política social. (De Martino, 2010)

De Martino establece tres características principales de las políticas sociales de corte neoliberal: 1. Privatización con el objetivo de disminuir la crisis fiscal e incrementar la calidad de los beneficios. 2. Focalización, que requiere que algunas prestaciones de servicios se concentran solo en los sectores más carenciados. Esto provoca que las personas deban comprobar su situación de pobreza y miseria. 3. Descentralización, que requiere del traspaso de poder, ejecución y toma de decisiones. (De Martino, 2010)

Por otro lado, luego del Consenso de Washington¹⁴ se visualiza una especial preocupación por la pobreza en la agenda internacional. El “combate” a la pobreza comienza a estar instaurado pero con ciertas ambigüedades en el papel de las estrategias de reducción de la misma. Dichas estrategias no cambian los factores estructurales que generan la pobreza; la reproducción de desigualdad. La propuesta de integración social es a través de la reducción o aplacamiento de la pobreza y no su total erradicación. (Serna, 2010)

Estos enfoques dominantes ponen especial énfasis en los resultados a alcanzar, más que en conocer las causas y obstáculos existentes.

Como el mismo autor lo marca, las respuestas a la nueva agenda social fueron políticas sociales caracterizadas por centrarse en la pobreza “*y orientados hacia los márgenes sociales, donde se identifican las nuevas vulnerabilidades y procesos de exclusión social*.” (Serna, 2012:7)

También se destacan varios cambios en los enfoques de pobreza y en las políticas dirigidas a superar la misma, que pueden deberse a varias reconceptualizaciones. En términos de vulnera-

13 En nuestro país el modelo económico neoliberal se inicia en los años 70 con la imposición de la dictadura cívico-militar y la apertura financiera de Vegh Villegas (1974), pero la fuerte adaptabilidad de nuestra economía al modelo se da en la década del 90 con la imposición de un modelo desregulador y aperturista.

14 Hace referencia a un listado de políticas económicas compuesto por diez fórmulas que deberían ser aplicadas por los países en “vías de desarrollo” y constituyen el paquete de reformas “estándar” que deben ser aplicada por los mismos.

bilidad social se reconoció la existencia de situaciones de heterogeneidad social de los sujetos y grupos sociales que eran denominados como “pobres”. (Serna, 2012)

Estos nuevos enfoques de vulnerabilidad social traen aparejadas algunas modificaciones metodológicas de las políticas sociales. El reconocimiento de la complejidad y diversidad de situaciones, hace que se requiera diversidad también en las formas de abordaje *“supone pues la reformulación del criterio unidimensional de focalización de la pobreza entendida como insuficiencia de ingresos, para introducir múltiples fuentes y dimensiones de vulnerabilidad social, que se traduce en la práctica en diseños de programas con diversas modalidades y criterios empíricos de focalización”* (Serna, 2012).

Pero además se incorpora a los sujetos beneficiarios como “activos” en el proceso de cambio, es decir con potenciales a ser desarrollados y como capaces de ser incorporados o reincorporados a circuitos económicos para su propia salida de la pobreza.

Por tanto, la responsabilización de los pobres y la activación de los mismos en la superación de la pobreza son también características señaladas por el mismo autor (Serna, 2010).

Serna marca cómo en la primera década de los años dos mil aparecen nuevos enfoques de transferencia de rentas mínimas y también de forma focalizada y condicionada, obligatoriedad de contraprestaciones. (Serna, 2010)

Concluyendo, Midaglia y Antía expresan: *“estos programas que intentan mitigar de algún modo las situaciones de pobreza, ellos responden en su diseño a una concepción liberal en la atención a los temas sociales (...) Sin embargo, dichas intervenciones públicas se han aplicado “moderando” la versión liberal original que inspiraba este nuevo “paquete” de acción social, buscando extenderse progresivamente hacia nuevos grupos de población; abandonando el carácter transitorio o coyuntural e intentando establecerse como un eslabón estable y complementario del resto del sistema de protección social vigente en el país”*. (Midaglia y Antía, 2011:47)

Por tanto el programa Cercanías al igual que el “set” de programas prioritarios se encuentran insertos en una política o una forma de intervención social que presenta rasgos de orientación liberal, pero de forma más moderada, lo que hace posible que al mismo tiempo presente rasgos asociados a una marcada intervención del Estado en las poblaciones más pobres.

3. Preguntas en torno a las prioridades que se establecen desde el gobierno

Luego de presentar los objetivos y las características del programa Cercanías, me animo a concluir que es probable que se logre una mejor articulación de servicios a nivel territorial, quizás un mejor trabajo en red, y un acercamiento a las familias más vulnerables, ¿Pero basta con el logro de estos objetivos para alcanzar una mayor equidad y una mayor integración social de las familias más pobres del país?

En los discursos y bases del programa se reconoce la necesidad de avanzar en cambios estructurales. Pero sin embargo esto no se ha concretado, brindándose respuestas que solo reducen o aplacan la pobreza extrema. ¿Estos programas son capaces de dar respuesta a problemas estructurales de tan larga data? ¿Por qué si el gobierno diferencia la problemática de pobreza de la de pobreza extrema y concluye que esta última necesita para su superación cambios a nivel estructural aun no se han hecho tales cambios?

Por otro lado, cuando el gobierno habla de integración social de las familias más pobres ¿de qué tipo de integración social habla? ¿Es integración social cuando no existe autonomía para elegir y para decidir quedando obligado a ocupar un pequeño lugar que le sobra a la sociedad?

Referencias bibliográficas

Baráibar, Ximena (2003): "Las paradojas de la focalización", en revista "Ser social" n° 12. Universidad de Brasilia, Brasil.

Barba, Carlos (2013): "Inseguridad y Protección social en los países desarrollados y en América Latina". Revista Mexicana de Sociología N°75.

Consejo Nacional de Políticas Sociales. Subcomisión de familia- Comisión de seguimiento del Plan de Equidad (2012): "Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad". Disponible en pág. Web del Mides: <http://www.mides.gub.uy/>

De Martino Mónica (2010): "Familia, Estado y Políticas Sociales. La trama de nuevas formas de gobierno". Revista de Trabajo Social, Santiago de Chile, Chile.

Midaglia Carmen y Florencia Antia (2011): "El sistema de Bienestar Uruguayo: Entre la moderación reformista liberal y la implementación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social" en Idiart, Alma (editora): "Estado Benefactor y Políticas Sociales. Historia, implementación y reforma de Programas Sociales en Argentina Chile y Uruguay". Editorial. Biblos. Buenos Aires, pp 21-48.

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010): "El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo" en Mancebo, María Ester y Narbondo, Pedro, coords. Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: FCS-ICP: Fin de Siglo: CLACSO, pp.167-190.

Serna, Miguel (2010): "Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo" en Miguel Serna (coord.) *Pobreza y (des)igualdades una relación en debate*. FCS-DS-Universidad de la República-ASDI-CLACSO. Uruguay.

Serna, Miguel (coord.) (2012): "Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos" en Mides. Udelar-FCS-DS: "Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. Uruguay Social". Volumen 5.

Fuentes secundarias

Artículo de prensa: http://180.com.uy/articulo/22055_Pobreza-extrema-baja-al-1

Página Web de Presidencia: <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/programas-prioritarios-olesker-mides-necesidades-poblacion-objetivo-jovenes-red-siete-zonas>

Power Point "ENIA" presentado en primera capacitación del Programa "Cercanías", el 04/05/2012 en Centro de Formación y Estudios de INAU.

Página Web: http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que_es_el_indice_de_carencias_criticas_-_daes_-_desytc_-_dinem.pdf

Asignaciones Familiares: ¿una expresión del carácter híbrido del esquema de protección social uruguayo?

***Autora: María Fernanda Gutiérrez Martínez
Estudiante de la Maestría en Trabajo Social***

Introducción

Desde fines de la década de los noventa, la pobreza y la desigualdad social comienzan a tomar protagonismo en la agenda política latinoamericana en tanto aparecen como un serio riesgo para la sustentabilidad y calidad democrática del continente. Con la llegada del nuevo siglo y el ascenso de fuerzas político partidarias progresistas, el tratamiento de estos asuntos sufre cambios que supusieron impulsar una categoría de nuevas iniciativas que se proyectan como intervenciones de alcance nacional centradas en la Transferencia Condicionada de Renta (TCR) a los hogares definidos como pobres (Midaglia y Silveira, 2011).

A modo de ejemplo, esta tendencia en el Cono Sur se manifiesta con los programas Plan Familia en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario y Plan de Equidad en Uruguay mediante la reformulación del sistema de Asignaciones Familiares (AFAM). En líneas generales, estos programas se ocupan de ofrecer una prestación monetaria específica a familias que en la mayoría de los casos están integradas por niños y adolescentes, las que además poseen una serie de características que las torna vulnerables según un set de criterios previamente definidos. En general, la prestación es percibida por la jefa de hogar o cónyuge a cambio de la exigencia de ocuparse de los controles de salud y de la asistencia a centros educativos de los niños, niñas y adolescentes que integran el hogar. (Idem).

En la trayectoria de bienestar uruguayo existe una significativa experiencia en materia de transferencias monetarias enmarcadas esencialmente en el sistema de seguridad social vinculado al mercado de empleo formal. Sin embargo, en los últimos años se han impulsado mecanismos de protección para quienes se encuentran en una si-

tuación de informalidad o precariedad laboral. De esta manera, algunos instrumentos clásicos de transferencias monetarias comienzan a hacerse extensivos hacia otros grupos de población, trascendiendo la esfera del trabajo formal y separándose por consiguiente del financiamiento contributivo que caracterizó históricamente a este tipo de prestaciones. (Idem).

Sin embargo -más allá de las innovaciones y revisiones impulsadas por las administraciones de gobierno progresista- no parece revertirse sustantivamente la pauta de reforma promovida por los anteriores gobiernos, sino que tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida. (Midaglia y Antía, 2007).

La heterogeneidad de los esquemas de protección social exige que estos programas sean analizados en su contexto, como parte del proceso de transformaciones y discusión que a nivel de cada país se viene dando en relación con la esfera del bienestar social. La introducción de los programas de TCR no contributivos se ha realizado en el marco de transformaciones más amplias que han ido rediseñando el régimen de protección adquiriendo, en consecuencia, un sentido social y político específico.

Este artículo se propone analizar los cambios introducidos en el sistema de Asignaciones Familiares en la última década, a fin de evaluar si mantiene en la actualidad rasgos que pueden asociarse con una matriz de protección social de tipo liberal o si por el contrario da cuenta de características propias de un esquema de bienestar de tipo corporativista o socialdemócrata. A fin de dar cuenta de ello se configurará el análisis a partir de

las categorías estructuradas por Esping-Andersen (1993) para la clasificación de los esquemas de bienestar, así como se considerarán estudios más recientes que en este sentido han desarrollado Midaglia (2012), Barba Solano y Valencia (2011).

Abordaje histórico de las AFAM

En Uruguay, las Asignaciones Familiares (AFAM) surgen en 1943 en el marco de la ley 10.449 que dio creación a los Consejos de Salarios y que definió el Salario Mínimo Nacional. En dicha ley se establece que el pago de las AFAM está destinado a todo obrero (con vínculo de dependencia) o empleado, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido menor de catorce años de edad o hasta los dieciséis en caso de encontrarse cursando estudios. Inicialmente se limitó a los trabajadores de la Caja de Industria y Comercio en un contexto de deterioro de las condiciones de vida de los mismos¹⁵ (Mariño et al., 2009).

Progresivamente, con los años, fueron extendiéndose a otras ramas de actividad hasta que en 1980, mediante el decreto-ley 15.084, se amparó bajo la misma normativa a la totalidad de los empleados de la actividad privada y a los trabajadores que estuvieran percibiendo el seguro de desempleo. Al momento de crearse las AFAM, no se establecieron criterios de indexación, por lo que, con el pasar de los años, progresivamente fue descendiendo su valor real (Mariño et al., 2009).

El régimen de AFAM en sus inicios se basó en el arreglo familiar de “proveedor único de ingresos”, constituyéndose en un modelo contributivo de pre-tensión universal que implicaba el cumplimiento de ciertas contrapartidas. Esta transferencia de renta surge en un momento en el que se daba impulso a un nuevo modelo de país, sustentado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones, que exigía aumentar el nivel de demanda interna.

En la década del noventa se introducen nuevas modificaciones que cambian los criterios de adjudicación de la prestación. Si bien la misma man-

tiene el carácter contributivo, se focaliza en los trabajadores formales de menores ingresos. A su vez, se crea la AFAM para madres solteras, siendo esta una prestación no contributiva, que requería a su vez, dar cuenta de bajos niveles de ingreso (Mariño et al., 2009).

En las últimas administraciones de gobierno, las AFAM vuelven a adquirir protagonismo en tanto se convierten en uno de los principales componentes de la Red de Asistencia e Integración Social propuesta en el marco del Plan de Equidad impulsado al finalizar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), coexistiendo con las AFAM contributivas. El Plan de Equidad (PE) es concebido como una estrategia pública de reducción de la pobreza y desigualdad social, de carácter estructural o permanente, que incluye entre el conjunto de reformas sociales, la reforma tributaria y la reforma del sistema de salud, y al que se le suma también las transferencias monetarias como los son las AFAM (Amarante y Vigorito, 2012).

Estas transferencias se organizan en torno a la reformulación del viejo sistema de Asignaciones Familiares. Las AFAM del Plan de Equidad se dirigen hogares con menores a cargo considerados vulnerables, a partir de la aplicación de una nueva prueba de verificación de medios elaborada por la Universidad de la República e implementada por el Banco de Previsión Social. Al igual que en el PANES, se combina también con un umbral de ingresos que en la práctica se verifica considerando el ingreso laboral formal proveniente de las historias laborales y las prestaciones de la seguridad social (Amarante y Vigorito, 2012).

El monto de la transferencia de las AFAM por PE es diferencial y escalonado según la edad y nivel educativo cursado. Este monto por beneficiario varía de acuerdo a la composición del hogar y se ajusta en base una escala de equivalencia. En función de esos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el va-

¹⁵ Ello fue confirmado por una comisión parlamentaria creada en 1938 llamada Comisión Investigadora de vida, trabajo y salarios obreros, la que en 1940 eleva un informe en donde se indica el bajo nivel de salario de los trabajadores, el mal estado de las viviendas obreras y las perjudiciales condiciones de trabajo a las que estaban sometidos (Mariño et al., 2009).

lor del salario mínimo nacional. A diferencia del sistema de AFAM anterior, se estableció un criterio de indexación a fin que la transferencia no pierda valor con el pasar del tiempo. El valor de la prestación se ajusta semestralmente según el Índice de Precios al Consumo (IPC) con el objetivo de mantener su poder adquisitivo (Amarante y Vigorito, 2012). Según fuentes documentales este tipo de ajuste posee dos grandes virtudes. En primer lugar, reconoce la generación de economías de escala en el gasto de los hogares y en segundo lugar, hace variar el monto en función del tamaño de los mismos (MIDES, 2007).

La reformulación del sistema de AFAM, nace con la intención de desarrollar un papel central en la construcción de una Red de Asistencia Social en tanto es una de las principales transferencias de ingresos destinadas a hogares con niños y niñas persiguiendo el propósito de revertir el desbalance generacional que presenta la pobreza, la cual afecta mayoritariamente a la infancia y la juventud (MIDES, 2007).

La ley 18.227 del año 2008 fue la que consagró el nuevo régimen de AFAM. Su cometido central se orienta a no ser sólo un complemento de los ingresos del hogar, sino que apunta a lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares como asistencia al sistema educativo y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas. El objetivo del sistema sería entonces proporcionar una transferencia de ingresos a los hogares con niños, niñas o adolescentes a cargo a cambio de contrapartidas en salud y educación¹⁶.

Otra característica del nuevo régimen de AFAM es que se propone la democratización de los roles a la interna de las familias. Es por ello que se establece, en forma preferencial, a las mujeres del hogar como receptoras de la prestación. Fuentes documentales indican que aunque este mecanismo de asignación tiende a colocarlas en el lugar de “intermediarias del bienestar”, depositando en ellas mayor responsabilidad y posible sobrecarga, se entiende igualmente que contar con recursos

les confiere mayor control de la economía del hogar y poder de decisión (MIDES, 2007).

El nuevo régimen de AFAM no se ocupó de dismantelar al sistema que existía con anterioridad. En la actualidad, las AFAM por PE conviven con aquellas de carácter contributivo reformadas en los noventa.

Las AFAM y su carácter dual: entre el legado corporativo y el residualismo

En su devenir histórico las AFAM se han ido transformando convirtiéndose en una transferencia con características que representan enfoques diferentes sobre la protección social.

Tomando la perspectiva de Esping-Andersen (1993) para el análisis de las AFAM se considerará el grado de desmercantilización que generan, lo cual opera en la definición del tipo de *Welfare* de la que son características

Según el autor la desmercantilización se logra cuando una prestación o transferencia permite que los individuos y las familias puedan mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado. Para ello se deberá ahondar en el criterio de elegibilidad y en la calidad de la transferencia.

Las AFAM por PE se basan en el criterio de necesidad como criterio de elegibilidad propio de los *Welfare* “liberales” según la clasificación del autor. La desmercantilización se realiza en forma subsidiaria cuando el sujeto demuestra que no puede acceder a determinado rango de renta a través del mercado. En las AFAM por PE es estrictamente necesario evidenciar la pertenencia a los quintiles más pobres por carencia de ingresos. El Estado se ocupa de verificar los ingresos formales con los que cuenta la familia, los que de superar el límite impuesto generan la inmediata suspensión de la transferencia.

¹⁶ Las contrapartidas exigidas a los hogares destinatarios de la transferencia son la asistencia a educación primaria a partir de 4 años hasta los 14; educación media o superior hasta los 18 años; controles periódicos de salud y tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño. (MIDES, 2007)

Por su parte si se analiza la calidad de la transferencia puede decirse que las AFAM por PE han tenido un significativo aumento en su monto y han incorporado mecanismos de indexación que permiten mantener su valor real. Igualmente, el monto de las AFAM difícilmente supera el monto establecido para el Salario Mínimo, lo cual lleva a cuestionar la calidad de la transferencia y su capacidad desmercantilizadora. La idea de satisfacción de “mínimos” ante situaciones de carencia demostrada es característica de los Estados Liberales según la taxonomía propuesta por Esping Andersen (1993), en los que típicamente se transfieren subsidios básicos que no habilitan a una real desmercantilización porque no permiten niveles de vida socialmente aceptables en forma independiente al vínculo del individuo o la familia con el mercado. Ello genera lo que Esping-Andersen (1993) define como una “relativa igualdad de pobreza” entre los beneficiarios de este tipo de transferencias, que se diferencia de las condiciones de bienestar de quienes acceden a las mismas a través del mercado.

Por su parte, las AFAM de carácter contributivo siguen manteniéndose aunque en una proporción menor. Su vinculación al mercado laboral formal hace pensar en los Estados “corporativos-conservadores”, en los que según Esping-Andersen (1993) los derechos están claramente condicionados a un necesario, aunque variable, vínculo con el mercado laboral formal. Lo que sucede en este caso es que se combina el aspecto contributivo con el criterio de necesidad, dado que las AFAM se destinan a aquellos trabajadores formales que se ubican dentro de cierto rango de ingresos. Como se indicó, esta modificación se introdujo en los noventa en un momento en que hay una predominante iniciativa para generar cambios de orientación hacia el mercado de ciertas políticas sociales.

En cuanto a la calidad de la transferencia podemos decir que los montos son extremadamente reducidos, lo que cuestiona ampliamente su capacidad desmercantilizadora. El monto de una AFAM contributiva es similar al monto de una AFAM por PE para un hogar con un niño menor de 5 años, pero que a su vez se administra en forma bimen-

sual, siendo por consiguiente notoriamente menor al nuevo tipo de transferencia.

Tal como su nombre lo indica, las AFAM son una transferencia que se destina a la familia y no a un individuo. Esta prestación trae consigo una idea subyacente de familia que se ha ido transformando con el tiempo. En sus inicios se basaron en el modelo de “hombre gana pan”, y puede ser la idea que aun subyace a las AFAM contributivas. En la actualidad las AFAM se han adaptado a otros posibles arreglos familiares, en donde al menos hay un jefe de familia y un menor a cargo. Igualmente, a pesar de los cambios, las AFAM siguen destinándose a familias con menores a cargo, excluyendo a otros arreglos familiares en los que no hay menores presentes. Este vínculo de la transferencia con la familia es propio de los Estados “corporativos”. En sus orígenes, las AFAM eran una prestación típica de este tipo de Estados que se orientaba a la familia nuclear con hijos, con un hombre jefe de familia proveedor de ingresos a través del mercado laboral formal, y que intentaba ser un incentivo para aumentar la fecundidad.

Como se indicó, en nuestro país surgen en un contexto marcado por las dificultades enfrentadas por la economía uruguaya y el decaimiento de las condiciones de vida de los trabajadores. La comisión parlamentaria que se dedicó a investigar las condiciones de vida de los trabajadores en los años cuarenta, señalaba que los salarios eran insuficientes del punto de vista familiar e individual y no alcanzaban para mantener una familia de pocos hijos. Tal como establece Esping-Andersen (1993), el Estado comenzó a intervenir porque vio limitada la capacidad de la familia (en este caso del jefe de hogar más precisamente) como proveedor de bienestar, siendo ello una característica de los Estados “corporativos-conservadores”.

Complementando el análisis desde la perspectiva de Esping-Andersen, estudios actuales dan cuenta del carácter dual de las Transferencias Condicionadas de Renta (TCR) como lo son las AFAM, en tanto identifican en esta propuesta orientaciones diferentes, y hasta en cierto punto, contrapuestas

Dentro de los aspectos liberales, como se indicó con anterioridad, figura la focalización en categorías poblacionales y la disociación de los beneficios otorgados de la dinámica del mercado laboral, reforzándose así la emergencia de reclamos dispersos. A su vez, podemos ubicar como parte de las características liberales a la generalización de la exigencia de contrapartidas para el acceso a la prestación lo que pone en cuestión su calidad de derecho social, así como el enfoque de pobreza utilizado que asocia el fenómeno con la falta de capital humano, siendo la base de la argumentación de los condicionamientos exigidos para percibir la renta y omitiendo, al mismo tiempo, la problemática de la distribución de la riqueza. Para finalizar con los aspectos liberales, cabe mencionar el reducido presupuesto que implica la puesta en marcha de este tipo de prestación, ubicándose en promedio alrededor del 0,30% del PBI anual (Midaglia y Silveira, 2011).

Por otra parte hay elementos en las AFAM que dan cuenta que el Estado parece asumir su cuota de responsabilidad en el combate a la pobreza, transfiriendo recursos a los sectores mayormente afectados que provienen, en general, del presupuesto público nacional. A esto podría agregarse que la exigencia de contrapartidas como la atención en salud y el acceso a la educación, obligarían al Estado a garantizar estas prestaciones además de garantizar la calidad de los servicios a efectos de que las contrapartidas generen efectivamente impacto en términos de inversión en capital humano (Idem).

Si bien los autores identifican aspectos de tipo intervencionista, se entiende que los mismos guardan relación más con las intenciones que se proponen desde la formulación de las AFAM que con lo que se ha efectivamente podido concretar en la realidad. No puede discutirse que el Estado ha asumido a través de este programa su responsabilidad en hacer frente al fenómeno de la pobreza, y de ahí, su necesaria intervención. Ahora bien, la adecuada articulación con los servicios universales de salud y educación, y el fomento para la mejora en su calidad e incremento de la oferta puede ser puesta en cuestión.

Al respecto, Barba Solano y Valencia (2011) consideran que se han formulado ciertas “ilusiones” o “espejismos” entorno a las TCR. Según estos autores existen una serie de hipótesis no comprobadas que suelen ser demostradas por quienes impulsan este tipo de programas. Justamente uno de los espejismos refiere a la ilusión sistémica la cual consiste en privilegiar la intervención estatal apostando a la demanda sin tomar en consideración las debilidades de la oferta de servicios sociales y de los sistemas públicos de protección.

En este sentido, las AFAM constituyen hoy un estímulo a la demanda pero que aún no garantiza que los sistemas universales como lo son la educación y la salud sean capaces de generar una oferta suficiente y de calidad que permita hacer frente al aumento de la demanda que deviene de la exigencia de contrapartidas.

En relación a las TCR, incluyendo por consiguiente a las AFAM, estos autores afirman que aunque no puede negarse que estos programas son valiosos en varios sentidos, no han sido un medio eficaz para reducir la pobreza en tanto han dejado de lado el tema de la insuficiencia y precariedad del empleo, y a su vez, no han contribuido a desarrollar esquemas integrados para universalizar los derechos sociales (Barba Solano, Valencia, 2011).

En este sentido puede afirmarse que si bien las AFAM mantienen aspectos característicos de distintos tipos de Welfare, se entiende que predominan los aspectos propios de un esquema de bienestar de tipo “liberal”, en tanto no han podido consagrarse ciertas pretensiones de contribuir en la mejora de una serie de prestaciones universales y de corregir la organización de la oferta social.

Al respecto Draibe y Riesco (2009) señalan que hay innovación en la pretendida vinculación entre un programa asistencial altamente focalizado y los programas universales básicos como los de educación y salud. Las TCR se proponen fortalecerlos mediante el incentivo al acceso, expresando así un tipo particular de articulación entre programas focalizados y universales. Visiones amplias como estas, si son efectivamente implementadas, po-

drían contribuir a un cambio en la posición relativa de las TCR, ya sea en relación con el conjunto de los programas dirigidos a la reducción de la pobreza como con relación al sistema más general de protección social. Sin embargo, a pesar de la pretensión de articulación e integralidad que se plantea en las TCR, las evaluaciones no dan cuenta de la concreción de esta pretensión en sus resultados.

En un esquema de protección de carácter híbrido, las AFAM son también expresión de esa heterogeneidad. Las diferentes reformas introducidas a lo largo de las últimas décadas han ido constituyendo una conformación estatal mixta. Se han introducido cambios con orientaciones diferentes y se han mantenido configuraciones políticas anteriores. El legado corporativista en nuestro país tiene una fuerte impronta, al que se le agregaron como “parches” políticas con características liberales, de tipo residual, así como otras en las que se pueden identificar pretensiones de universalidad. Las AFAM encierran en sí mismas varios de estos aspectos.

Algunas preguntas al respecto...

- ¿A qué tipo de *Welfare* -de acuerdo a la clasificación realizada por Esping-Andersen- pueden asociarse las AFAM antes de las reformas? ¿Cuáles son los principales aspectos que las caracterizaban?
- ¿Sobre qué argumentos se sustenta la afirmación establecida en el artículo con relación a la prevalencia de los rasgos liberales de las AFAM?
- ¿Por qué puede ponerse en cuestión “la capacidad desmercantilizadora” de estas transferencias?
- ¿Qué aspectos innovadores pueden identificarse en el diseño de las AFAM por PE?
- ¿Por qué puede afirmarse que las AFAM son una expresión del carácter híbrido del esquema de protección social uruguayo?

Referencias bibliográficas

Amarante, Verónica, Vigorito, Andrea (2012) La expansión de las transferencias no contributivas en el Uruguay en los últimos años, En Doc. N° 29, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Barba Solano, C y Valencia Lomeli, Enrique (2011) Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionadas, en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, pp. 195-224

Draibe, S. M.; Riesco, M. El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. Documento de trabajo n. 31. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid, España. 2009. Disponible en: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT31.pdf>>.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

Filgueira, F (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, redisualismo y ciudadanía estratificada, en *Ciudadanía y política social*, FLACSO.

Mariño N, et al (2009) Las asignaciones familiares como salario indirecto: una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo, en *Boletín de Historia Económica*.

Midaglia, C (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. *Nueva Sociedad*, (239), pp. 79-90

Midaglia, C Antia F, (2007) La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? en *Revista de Ciencia Política*, No 16. Ediciones ICP\CAUCE, pp. 131-158.

Midaglia, C, SILVEIRA, M (2011) Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cuestión social. Los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Rentas en Uruguay, en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, pp. 225-250

Fuentes Documentales

Ley 18.227/008. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>

MIDES (2007) Plan de Equidad, Recuperado de: <https://www.mides.gub.uy>

Cercanías – Un programa social de inicios del Siglo XXI en Uruguay

Autora: Lucía Macció Lorier

Egresada del Diploma de Especialización en Políticas Sociales

Introducción

El presente documento es una reseña de la monografía realizada en el correr del año 2014 en el marco del Diploma de Especialización en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

A comienzos del siglo XXI, varios gobiernos latinoamericanos ante la necesidad de contar con nuevas respuestas institucionales en las políticas de protección social, desarrollan programas donde el objetivo principal remite a trabajar con familias (como sujeto de intervención) en situación de vulnerabilidad social y extrema pobreza.

Uruguay promueve en 2012 el programa social llamado Cercanías - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Este artículo tratará dicho programa, atendiendo el estudio de su diseño, los supuestos principales que lo sustentan, su reciente proceso de implementación (desde 2012 hasta 2014) y los resultados alcanzados que están documentados.

En el artículo se parte de ciertas conjeturas y supuestos que guían la reflexión. Uno de ellos refiere a que el cumplimiento de algunos objetivos del programa pueden estar comprometido por dificultades y límites en la implementación de la misma. Por ejemplo, un fin remite a garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes. En este sentido, desde Cercanías se destaca que “si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes” (Cercanías, 2013: p.5). Una dificultad re-

levante que puede llegar a tener Cercanías es no contar con las prestaciones básicas suficientes y de calidad para la cantidad de familias abordadas por el programa.

Por otro lado, se podría señalar que un posible efecto de las políticas asistenciales puede ser la colocación del sujeto (familia) en un circuito asistencial, el cual es difícil de trascender. Es decir, el sujeto asistido requeriría de lo asistencial permanentemente para satisfacer ciertas necesidades básicas. A su vez, no se contribuiría a crear una red de protección ni se estarían generando cambios en las condiciones materiales de vida que puedan ser sostenidas de manera autónoma y perdurable por los sujetos involucrados.

Un tercer supuesto es que a pesar de los logros alcanzados en materia educativa, social, económica por el país en estos últimos diez años, continúan persistiendo problemas estructurales o fenómenos que no se han podido resolver como fragmentación social, infantilización de la pobreza, fuerte desbalance generacional del bienestar, entre otros.

1. Cercanías – programa de acompañamiento familiar para el Uruguay Vulnerado¹⁷

1.1 Características y componentes

Uruguay, quien no es ajeno a las tendencias en políticas sociales de América Latina, impulsa a partir de Abril de 2012 la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías como programa de acompañamiento familiar.

17 Filgueira, Rodríguez, Rafaniello, Lijtenstein y Alegre (2005) identifican tres Uruguay en estos primeros años del Siglo XXI: el privado, el corporativo y el vulnerado. Se considera que el país sostiene un régimen de bienestar que incluye tres grupos de población que se diferencian por lógicas distintas de acumulación, distribución y producción de riesgos y oportunidades, como consecuencia del desfonde del edificio de bienestar “viejo”.

La misma consiste en una iniciativa interinstitucional para el abordaje prioritario de familias, como sujeto de intervención, en situación de extrema vulnerabilidad. Esta interinstitucionalidad implica la acción coordinada de distintos organismos estatales participantes que velan por garantizar los derechos y el efectivo acceso a bienes y servicios. Entre ellos se encuentran Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Instituto de Seguridad Social (BPS), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

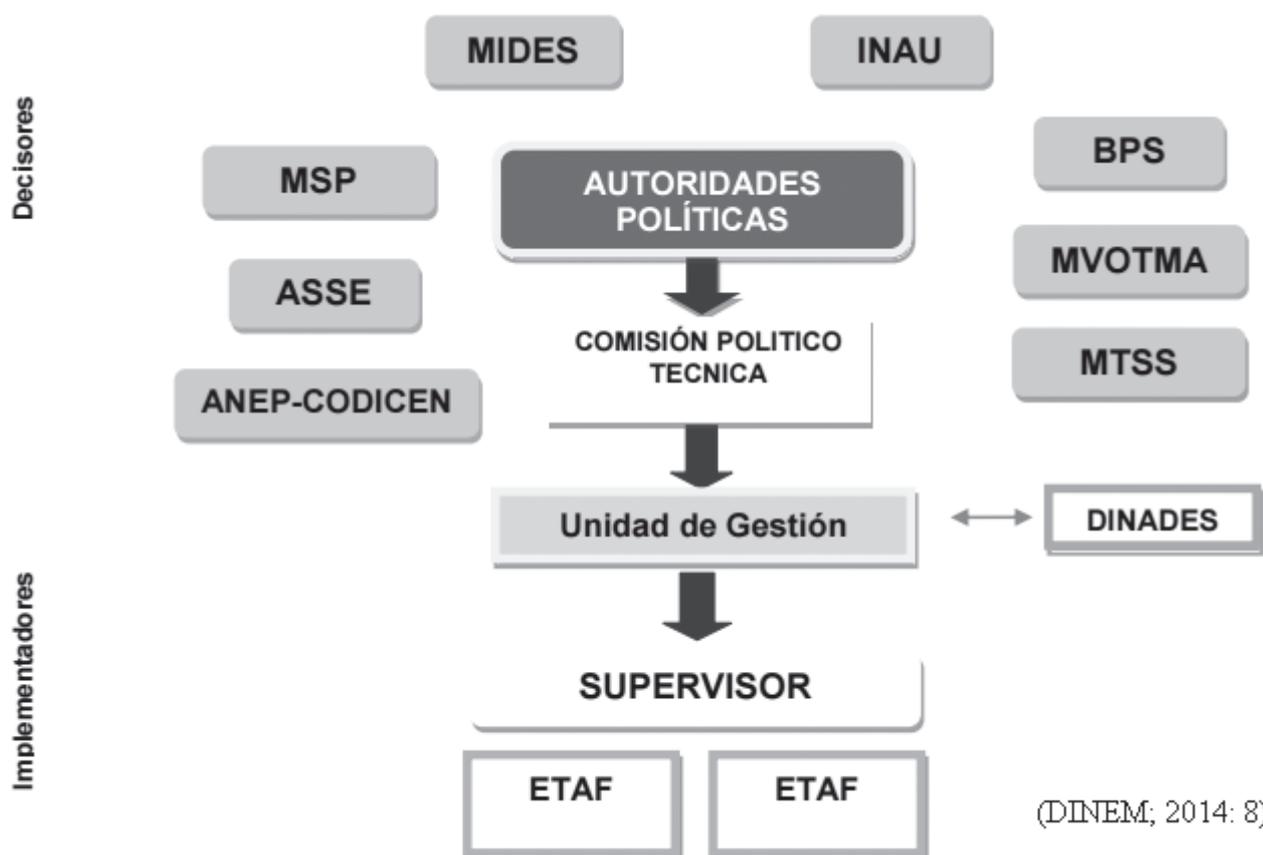
Cercanías (2013) considera que:

“un número importante de familias están aún siendo vulneradas en sus derechos más básicos y viviendo procesos de exclusión social, laboral, educativa y de segregación residencial. El rol del Estado para la garantía de esos derechos es clave, en especial en la definición e implementación

de las políticas públicas dirigidas a propiciar el acceso de estas familias a servicios sustanciales para la vida y su mejora en calidad” (p.2).

La implementación del programa social tiene tres vértices a destacar: uno remite a generar una modificación en las políticas sociales donde el énfasis esté en el trabajo integral con las familias en tanto sujeto de derechos y no en el accionar a partir de problemas con individuos o grupos según las distintas edades. En segundo lugar, se tiende a la articulación de políticas, bienes y servicios públicos que promuevan efectivamente el acceso a las prestaciones sociales indispensables. Por último, el acompañamiento familiar - por equipos técnicos desde un enfoque de proximidad, en articulación con redes próximas - a población con alto índice de carencias críticas y de riesgo social. Ello implica un apoyo psico-socio-educativo con todos los miembros de la familia en encuentros próximos durante un período de un año y medio (Cercanías, 2013).

1.2 Estructura organizativa



La Estrategia se organiza para su desarrollo por una Comisión Político – Técnica Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Comités y espacios locales (Nodo de Familia) para articular servicios y Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). Se comenzó con 27 ETAF en 2012 en Montevideo, Canelones, Lavalleja, Rocha, San José Soriano, Treinta y Tres, Salto y Artigas. Luego, se alcanzaron a formar 55 equipos en total en 2013, incluyendo ocho que se enmarcan en el Plan 7 Zonas¹⁸. Ellos son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y supervisados por la Unidad de Gestión.

1.3 Población objetivo

Cercanías, al igual que el resto de los programas prioritarios desarrollados en el segundo gobierno del Frente Amplio como Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red, surgen de la necesidad de crear programas cuya población beneficiaria sea un sector reducido de los uruguayos en situación de pobreza extrema. Serán dirigidos a los grupos sociales que ni el incremento del bienestar general del país en los últimos años ni los programas y prestaciones existentes han sido suficientes para mejorar la calidad de vida e inclusión social de los mismos.

El programa tiene como sujeto de intervención a las familias, y éstas son identificadas por dos formas. Por un lado, pueden ser derivados los núcleos familiares a la Unidad de Gestión por las instituciones que trabajan en territorio. Por otro lado, se detectan por visitas realizadas por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES. Luego se evalúan las familias y jerarquizan a partir de la creación de dos índices; ICC e IRS¹⁹. A ello, se suman informes sociales que realizan técnicos que trabajan en distintos programas sociales con base en el territorio.

Por último, la Unidad de Gestión conforma un listado de familias que cumplan con las dos condiciones (pobreza extrema y riesgo so-

cial) y deriva a los ETAF para iniciar el trabajo. Cada equipo trabajará con 40 familias simultáneamente del territorio que les corresponda.

1.4 Evaluación y monitoreo

La evaluación y monitoreo del programa social se postergó en la primera etapa de implementación dado la complejidad, especificidad y novedad del programa. Luego, desde el MIDES se han confeccionado distintos formularios aplicables por los equipos en territorio según las etapas de intervención con las familias: diagnóstico (estudio del estado de situación inicial del beneficiario), plan de trabajo y acuerdos (a través de metas), informes trimestrales de cumplimiento de metas y acceso a prestaciones, egreso (en la finalización del abordaje familiar donde se evaluarán el cumplimiento de los objetivos en comparación con el inicio de la intervención) (DINEM, 2013).

A principios del 2013, luego de un año del lanzamiento del programa, se comienza a utilizar un instrumento informático SMART (Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites) y Q-FLOW para el monitoreo de Cercanías.

Hasta el momento, se cuenta con escasos y breves documentos que tienden a la evaluación del diseño e implementación del programa social ya sea por el MIDES directamente o por convenio de este con el Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR).

2. Políticas sociales y familias

2.1 Características de las políticas sociales del noventa hasta la actualidad

El nuevo modelo de desarrollo que surge en América Latina a partir de la década del noventa trae consigo un paradigma de bienestar social. Las políticas sociales asumen un carácter residual y subordinadas a seguir lineamientos que acuer-

18 El plan 7 Zonas, es un plan social prioritario para el gobierno actual del Uruguay con el fin de reforzar acciones ya existentes en zonas vulnerables social y económicamente de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa y Barrio Ituzaingó) y Canelones (Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blancos). De esta manera, se busca sostener el proceso de reducción de la pobreza e indigencia. (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013).

19 El Índice de Carencias Críticas mide la pobreza extrema a través de indicadores de nivel socioeconómico de los hogares; mientras que el Índice de Riesgo Social detecta situaciones de riesgo dentro de la familia como hambre, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, etc. (Cercanías, 2013).

den con la disciplina fiscal, además de reducirse al abordaje de la pobreza extrema sin producir ni distribuir bienestar social en tanto generadora de ciudadanía (Leopold, González, Baráibar y Paulo, 2013). Las mismas tienden a la descentralización, tercerización, delegación de funciones del Estado al sector privado, énfasis en una dimensión organizacional de base territorial, con pretensiones de integralidad y fuertemente focalizadas en los sectores de mayor vulnerabilidad social. A su vez, la orientación liberal de las políticas sociales generó, también, procesos crecientes de desmaterialización de la pobreza e individualización social.

Luego de dos años de la promoción de Cercanías (2012 – 2014), se considera pertinente reflexionar y analizar el programa a partir de ciertas características mencionadas que las políticas sociales han asumido hasta el momento en América Latina y específicamente en Uruguay.

2.1.1 Focalización de Cercanías en la población del “Uruguay Vulnerado”

La focalización es un criterio que varios programas en Uruguay han adoptado en los últimos años con el fin de dirigir determinadas estrategias hacia un sector de la población con derechos fuertemente vulnerados. Esta modalidad tiene costos más reducidos lo que disminuiría la crisis fiscal y el gasto “desproporcionado” en lo social. A su vez, permite llegar de forma eficiente a los grupos sociales que más requieren de protección social así como dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza (Baráibar, 2003).

Para analizar este principio a partir de Cercanías, se presenta la forma que adquiere el programa para seleccionar a las familias que son su población objetivo. Actualmente, se cuenta con estudios realizados por la DINEM (2013) que evalúan que se está logrando focalizar correctamente en la población que se propone dado que se destaca que las familias atendidas por los ETAF tienen un perfil con derechos fuertemente vulnerados.

Por otra parte, en el trabajo se incita a pensar ¿qué aportan las políticas focalizadas? ¿en qué situación quedan las familias luego de ser bene-

ficiaria de una política social focalizada? ¿existe una estrategia dentro de éstas políticas que apoye a las familias a acceder a los servicios sociales universales? ¿estos últimos existen en cantidad y calidad para toda aquella población que quiera ser beneficiaria de ellos?

Para contribuir a la construcción de políticas sociales, cabe tener en cuenta si se piensa la focalización como un fin y se constituye ésta en la última versión de la política social o si es un medio para sostener procesos de integración de sectores de población a las políticas universales. Esto demuestra cómo se enlaza la intervención en relación con las acciones dirigidas al resto de la sociedad (Leopold et al, 2013).

Por último, las políticas focalizadas pueden implicar ciertos riesgos que deben tenerse en cuenta como acreditar ser pobre para ser beneficiario de Cercanías, posibilidad de estimular la situación de pobreza del beneficiario, actuación de la familia para adecuarse a lo esperado, estigmatización de la población objetivo reforzando la situación de pobreza, entre otros (Baráibar, 2003).

2.1.2 Territorialización del programa

La focalización se relaciona con el auge que adquirió el “territorio” en el análisis de los problemas sociales. “Se ha insistido en los potenciales recursos (institucionales y de los habitantes) a ser movilizados por instancias más pequeñas que aquellas derivadas de los Estados nacionales, así como en la posibilidad de dar cuenta de la diversidad de expresiones existentes en el territorio. Asimismo, el espacio territorial es visualizado como un ámbito potencialmente integrador, a partir de la crisis en el mundo del trabajo” (Baráibar, 2011, p.59). La autora destaca que el territorio adquiere importancia por “defecto” al ser un espacio específico donde los pobres se pueden ubicar. Se parte del supuesto que existen redes de solidaridad en los territorios donde los sectores vulnerados pueden acceder para satisfacer mínimamente sus necesidades básicas o generar estrategias de autogestión que le permitan salir de la situación de pobreza.

2.1.3 Tendencia a desmaterializar la pobreza e individualizar los problemas sociales

La orientación liberal de las políticas sociales implicó, además, procesos crecientes de desmaterialización de la pobreza. Baráibar (2011) la define considerando cuatro aspectos fundamentales que hacen que la “aparición pública” de la pobreza se torne paradójica siendo que al mismo tiempo que se presenta, se oculta gran parte de ella. Entre ellos: la minimización del factor económico, la explosión de la diversidad, la exacerbación metodológica y el descubrimiento de los recursos de los pobres. A su vez, todo esto genera “la “desmaterialización” de las respuestas públicas.

Un elemento para pensar dicha desmaterialización es la minimización del factor económico; para comprender cuál es la visión que sostiene y promueve el programa social, Cercanías, sobre la pobreza quizás es interesante analizar cómo se identifican, evalúan y jerarquizan las familias para que sean atendidas por un ETAF. También es interesante reflexionar en torno a cómo se traducen en la práctica las soluciones que se desarrollan para las situaciones familiares con importantes limitaciones materiales. Es decir, ¿con qué recursos y prestaciones se cuenta para la población beneficiaria?, si se tienen en cuenta los servicios y bienes ya existentes en el país, ¿se consideran las causas que originan que hasta el momento las familias de Cercanías no acceden a ellos?, ¿cuál es la capacidad de los servicios universales para absorber realmente a todos sus potenciales beneficiarios?

Pensar en estos pequeños pero significativos cuestionamientos implica por un lado reflexionar entre las distintos productores de bienestar (familia, Estado y mercado) en tanto sus alcances y limitaciones; y por otro lado evitar el riesgo de que se aprehenda la pobreza únicamente a partir de aspectos subjetivos a través de “explicaciones “psicologizantes” y/o “responsabilizantes” (incluso a veces culpabilizantes) de las propias familias por su situación” (Cercanías, 2013, p.8).

Todo ello se complementa con el descubrimiento y énfasis en los recursos que tiene la población

que vive en situación de pobreza para poder mejorar su calidad de vida. En este sentido, es importante considerar y pensar críticamente si el dispositivo de proximidad (equipo de técnicos que trabaja con toda la familia) con el que cuenta Cercanías desde sus inicios, es el recurso más fuerte y seguro con el cual contó el programa social desde que comenzó a implementarse.

La desmaterialización de la pobreza se complejiza cuando se desmaterializan las respuestas públicas al problema social en cuestión. Se promueve la iniciativa de que la pobreza se responde con intervenciones de proximidad que den cuenta detalladamente de las particularidades de cada situación. De esta manera, se generan como resultado a la pobreza varios programas, que al responder a carencias heterogéneas con características particulares de los sujetos, no permiten elaborar una política integral – universal con objetivos claros.

Por otra parte, el proceso de individualización de los problemas sociales implica “la responsabilidad individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución se deriva de la percepción y el tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales” (Mitjavila, 2004, p.23). Se analiza a la pobreza como una situación familiar individual y se entiende que cada sujeto y familia puede administrar sus riesgos y transformarse en sujetos activos ante la realidad que se les presenta. Se afirma que “ya no es el titular de un derecho. Es responsable y deudor por la asistencia que se le haya dispensado” (Merklen, 2013 en Castel, Kessler, Merklen, Murard, 2013, p.83).

2.2 Políticas sociales y familias

Las diversas modificaciones sociales, culturales, políticas y económicas que se produjeron a partir de la década del noventa influyeron en las familias latinoamericanas. El modelo tradicional de familia (hombre proveedor – mujer cuidadora) ya no se constituye en la estructura predominante en el continente. Existen diversos arreglos familiares y se han conformado intentando compensar “las carencias del Estado en la provisión del bienestar social y los nuevos desafíos que les imponen los cambios globales” (Arriagada, 2007, p.15). Es de-

cir que, se realiza una solicitud de fortalecimiento familiar y comunitario para afrontar determinados riesgos sociales.

A partir de ello, surgen en América Latina políticas dirigidas a las familias pero con ciertos déficits claramente identificables. Arriagada (2007) considera que en la mayoría de los casos no se desarrollaron políticas explícitas hacia las familias, sino que se implementaron intervenciones aisladas, sin coordinación entre los distintos programas de áreas como salud, educación, pobreza, violencia, entre otros.

Es necesario explicitar el concepto de familia que utiliza Cercanías (2013):

Un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianidad con singular identidad, historia y perspectiva de futuro (p.6).

Por otra parte, en los últimos años surge la tendencia de pensar nuevamente las formas de intervención con que las diversas políticas sociales llegan a los beneficiarios. En esta línea surge prestar atención a los modelos de acompañamiento familiar en programa de apoyo a poblaciones vulnerables como metodología.

Por acompañamiento familiar se entiende “un tipo de consejería, altamente estructurada, que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a modificar prácticas para mejorar la seguridad y el bienestar de las personas. Su tecnología principal es la presencia de un profesional o educador especialmente entrenado para brindar apoyo psicosocial familiar o personal. La intervención se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros” (Jara y Sorio, 2013, p.3).

Interrogantes que pueden estimular la reflexión, el análisis y debate entre los lectores.

¿se podría entender que Cercanías apela a cualidades idílicas del territorio para conseguir determinados recursos, siendo sumamente insuficientes los aportes construidos por el programa y todos los organismos e instituciones estatales que lo constituyen?

¿Esto puede considerarse como un indicio para mostrar una tendencia a la desmaterialización de las respuestas públicas a un problema social como la pobreza?

¿Cercanías se constituye en un programa que tiende a individualizar los problemas sociales y responsabilizar a las familias por la situación crítica en la que se encuentran?

¿Qué evaluación tiene el programa en torno a las ventajas y limitaciones que tiene el trabajo de proximidad con las familias?

¿La metodología de acompañamiento familiar desarrollada permite pensar a cada familia desde su especificidad enmarcada en un contexto más general?, ¿cómo se evalúa el vínculo que se puede llegar a construir entre los técnicos y las familias para abordar un problema social como la pobreza extrema?, ¿es posible evitar prácticas moralizantes, disciplinadoras y/o controladoras socialmente en intervenciones familiares de cercanía?

Referencias bibliográficas

Arriagada, I., (2007), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL.

Baráibar, X. (2011), Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia por defecto de la dimensión territorial. Revista Frontera Nro especial. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

Baráibar, X. (2003), Las paradojas de la focalización, Revista Ser Social.

Baráibar, X., (1999), *Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social*, Montevideo: Universidad Federal de Río de Janeiro- Universidad de la República.

Castel, R., (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial.

Claramunt, A., (2010), Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los derechos humanos. Aportes a partir del análisis de los programas: Construyendo Rutas de Salida y Uruguay Integra – MIDES – Dirección Nacional de Políticas Sociales – Uruguay – (2005 - 2009), Revista Frontera Nro 6 DTS-FCS-UDELAR.

De Martino, M., y Vecinday, L., (2011), Las nuevas formas de gobierno poblacional. Sobre individualización e ingeniería social, Revista Fronteras (Número especial).

Fernández, J., (2011), *Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad*, Montevideo: Sub Comisión de Familia - Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad - Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Filgueira, F., (coord.), (2005), *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*, Revista Prisma 21.

Jara, P. y Sorio, R., (2013), *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Leopold, S., Gonzalez, C., Baráibar, X., Paulo, L., (2013), *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del MIDES. Resumen ejecutivo del Informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social*, Montevideo: UDELAR, FCS, DTS, MIDES.

Merklen, D., (2013), *Las dinámicas contemporáneas de la individuación* en Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., y Murard, N., (2013), *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires: Paidós.

Fuentes documentales

Cercanías, (2013), *Modelo de Atención*, Montevideo: Política Social Cercanías.

Cercanías, (2013), *Estado de situación. Cercanías*. Junio 2013, Montevideo: MIDES – INAU – ANEP – ASSE – MVOTMA - BPS.

Cercanías, (2012), *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares*, Montevideo: MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA.

DINEM, (2014), *Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías*, Montevideo: MIDES – DINEM.

DINEM, (2014), *Informe preliminar de evaluación cualitativa Programa Cercanías*, Montevideo: MIDES – DINEM.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, (2013), *Prioridad gubernamental. Plan “7 zonas” atiende a 31.151 personas de áreas vulnerables de Montevideo y Canelones*. Recuperado en www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/olesker-consejo-ministros-13-mayo.

Una relación en tensión. Pensando el vínculo entre la educación media básica y los sectores sociales más vulnerables

Autora: Gianina Marsiglia

Estudiante del Diploma de Especialización en Políticas Sociales

Introducción

Actualmente el sistema educativo se encuentra bajo la lupa, sobre el entendido que todos los problemas del país son responsabilidad de las fallas y fracasos de la educación y de los docentes, acusados de no cumplir con su rol como deberían.

En este cúmulo de críticas, la Educación Media (en más EM) ocupa un lugar central en los discursos políticos, espacios académicos, prensa, etc, constituyéndose como eje los altos niveles de repetición y desafiliación educativa de los jóvenes. Pero en medio de estas culpabilizaciones, resulta interesante pensar la matriz fundacional de la educación secundaria y su estrecha vinculación con la educación universitaria²⁰.

A principios del SXX solo unos pocos tenían el privilegio de acceder a la EM; hoy día, la mayoría de los individuos alcanzan este nivel, y sin embargo se habla de la creciente ineficiencia del sistema, omitiéndose que muchas de las actuales dificultades parten de la incorporación de nuevos sectores sociales que históricamente permanecieron excluidos. Esto último nos parece central, porque nos invita a no hablar de deserción como un problema de los estudiantes (responsabilizándolos de su fracaso) sino pensarlo en términos de la necesidad de la EM de incorporar nuevos sectores sociales, que por sus históricas ausencias desconocen estos circuitos sociales.

¿Por qué incluir a estos nuevos sectores? ¿De dónde deviene dicha preocupación? En el mundo actual, la educación ocupa un papel central y determinante en las condiciones de vida de los indivi-

duos. Si bien hace 100 años pocos accedían a niveles medios de escolarización, sus vidas no eran condicionadas por ello, como sí ocurre hoy en la denominada “era de la información”. Actualmente, el hecho de tener éxito en la escuela tendrá una importancia fundamental en las trayectorias de vida de las personas, por eso el tema del fracaso escolar no es solamente una cuestión pedagógica, es un tema de debate socio-político (Charlot, 2008).

En este trabajo particular, nos interesa pensar en un primer momento, la tensión existente en la actualidad entre la Educación Media Básica²¹ (en más EMB) y los jóvenes provenientes de los sectores sociales más vulnerables²²; y en un segundo momento, las soluciones que se están implementando para superar las dificultades que más afectan a estos jóvenes: el fracaso escolar y la desafiliación educativa.

Dicho interés responde al observar los datos cuantitativos que evidencian la estrecha relación existente en Uruguay entre desafiliación educativa y situación socio económica y a la importancia de este hecho en las trayectorias de vida de los individuos, repercutiendo en los procesos de inclusión-exclusión de los mismos.

“Todo Estado moderno se ve más o menos obligado a “hacer lo social”, para paliar ciertas distinciones flagrantes, para asegurar un mínimo de cohesión entre los grupos sociales” (Castel, 1997:325), pero ¿qué forma está encontrando Uruguay de “hacer lo social”, en lo que a educación media se refiere?

20 Hasta principios del siglo XX la enseñanza secundaria era «preparatoria». Ley Orgánica Universitaria de 1885 le adjudicaba dos fines: continuar los estudios primarios y preparar para la enseñanza universitaria, siendo éste último el que se había priorizado (Bralich, 1996). Cabe aclarar que este ha sido un tema de debate entrado el siglo XX.

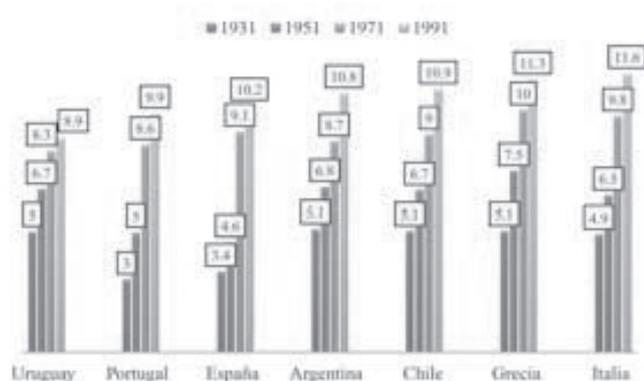
21 Entendida como primero, segundo y tercer año de educación secundaria.

22 Castel (1997) define la vulnerabilidad social como una zona intermedia entre la integración y la exclusión, una zona intermedia que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad.

Objeto de estudio y problematización

Históricamente, y como consecuencia parcial de su temprano desarrollo, Uruguay se ha caracterizado por ser uno de los países de América Latina con mejor nivel educativo; tanto la educación primaria como la secundaria fueron declaradas tempranamente (en relación al contexto regional) obligatorias. Y si bien aún persiste en el imaginario social cierto orgullo de que nosotros tenemos una “mejor educación que el resto de América Latina”, los datos demuestran que asistimos a un creciente rezago comparativo en relación a la región y al resto del mundo.

Promedio de años estimados de escolaridad pre-Terciaria (Primaria y Media) en personas de 25 años de edad en países seleccionados de América Latina y Europa Mediterránea, discriminadas por el año en que teóricamente ingresaron a Primaria²³.



Fuente: Arocena y Caetano (2014).

Como es sabido, el primer paso para la universalización de la educación primaria fue la Reforma Vareliana (1876) a finales del siglo XIX, la cual en épocas muy tempranas, alcanzó importantes logros. ¿Pero qué ocurrió con secundaria? El proceso fue sin duda más complejo, y los logros menos brillantes.

El primer paso para la universalización de la educación secundaria se dio en 1912 con la Ley

de Liceos Departamentales. A pesar de ello, en 1949 solo el 14,18% de los escolares se encontraban cursando educación secundaria; la aspiración de la universalización de la educación media continuaba siendo una aspiración muy lejana a cumplirse (Castro, 1949).

La matriculación educativa en secundaria se expandió fuertemente a partir de la década del '50, creciendo un 110%, para su nivel básico, entre 1950 y 1963 (ANEP, 2005). Este logro educativo no sería una cuestión simple, sino que por el contrario iba a estar colmado de dificultades, muchas de las cuales aún continúan vigentes. La masificación no fue acompañada de los antiguos niveles de conocimiento; hubo escaseces locativas que causaron una agravada superpoblación de alumnos, acompañado a su vez por una similar escasez de docentes. Pronto comenzaron a dar clases en secundaria maestros, desertores de la universidad, entre otros. Este proceso de universalización de la educación secundaria intentaba consolidarse en un país que comenzaba a enfrentar importantes dificultades económicas como resultado de la recesión que daba inicio hacia finales de la década del '50 (Rama, 2004).

Este contexto parece no haber sido el más propicio para la universalización de la educación secundaria²⁴; el Estado ya no disponía de los medios necesarios para invertir en infraestructura y en recursos necesarios para cubrir las crecientes demandas.

Por otra parte, desde la década del '60 han sido continuos los planteos que denuncian una alta desigualdad en el acceso a la educación media asociada al sector socioeconómico de origen del estudiante (CIDE²⁵, Bourdieu²⁶, CEPAL²⁷), advirtiendo la necesidad de expandir la matriculación a los sectores populares.

En las últimas décadas se han realizado múltiples esfuerzos desde secundaria por mejorar los resultados académicos. A pesar de ello, el fracaso

23 Se parte del supuesto que las personas ingresaron a educación primaria seis años después del año de su nacimiento.

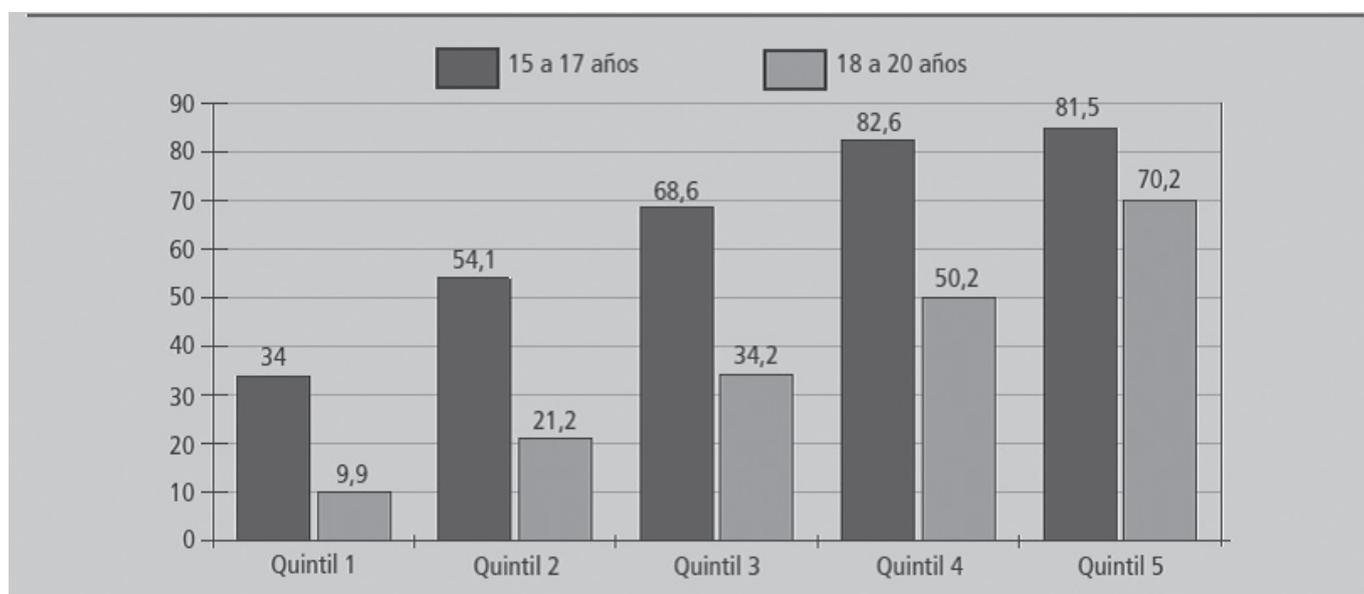
24 Declarada obligatoria para su nivel básico en 1973.

25 Informe elaborado en 1965 por la CIDE

26 En su teoría reproductivista, década del '70

27 Informes elaborados por la CEPAL en la década del '90

Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, según quintiles de ingreso, total del país, en porcentajes, 2012.



Fuente: Reporte del MIDES, 2013

escolar y la desafiliación educativa de los sectores más vulnerables son problemáticas que continúan vigentes. El gráfico que se encuentra a continuación ilustra tal asociación.

A su vez, en el cuadro que aparece a continuación, observamos que las pruebas PISA (2010)

también constatan esta asociación, reflejando niveles de aprendizajes significativamente diferenciales de los jóvenes, en relación con el contexto socioeconómico donde se encuentra ubicado el centro educativo.

Puntaje promedio por sector institucional, controlado por contexto sociocultural.

	Sector Institucional	Lectura	Sig.	Matemática	Sig.	Ciencias	Sig.
Muy Favorable	Liceos Privados	526		525		523	
Favorable	Liceos Privados	480		470		479	**
	Secundaria Pública	472		470		466	**
Medio	Secundaria Pública	436	**	433		439	**
	Escuela Técnica	409	**	420		417	**
Desfavorable	Secundaria Pública	377	**	381	**	383	**
	Escuela Técnica	344	**	365	**	357	**
Muy desfavorable	Secundaria Pública	377	**	375	**	367	**
	Escuela Técnica	328	**	358		327	**
	Escuelas rurales	323	**	340	**	327	**
Total		426		427		427	

** Diferencias significativas al 95% de confianza al interior del contexto sociocultural.

Fuente: ANEP, 2010.

Observamos entonces cómo a las desigualdades de acceso al sistema entre sectores privilegiados y vulnerables, se suma la diferencia en los niveles de conocimiento alcanzados, lo cual ensancha aún más la brecha social existente entre unos y otros. No obtener niveles y aprendizajes educativos básicos aumenta actualmente las posibilidades de caer o perpetuar sus existencias en espacios de vulnerabilidad social. En el capitalismo actual, donde el acceso al conocimiento es entendido como vector clave de integración, podemos pensar que sin educación de calidad y para todos, Uruguay no logrará revertir los crecientes procesos de fragmentación social que visualizamos durante las últimas décadas, ni convertirse en una sociedad más democrática y equitativa.

Pero, ¿por qué nos encontramos actualmente ante una desigualdad tan marcada? ¿el problema es solo el punto de partida de los estudiantes, o existen también responsabilidades del sistema y las instituciones educativas? Partimos de la idea que es un problema complejo, multicausal, advirtiendo el riesgo de caer en explicaciones simplistas.

Categorías conceptuales

Inclusión – desafiliación - exclusión

Entendemos central la idea de que asistimos en la actualidad a una sociedad, donde los extremos sociales se encuentran transitando por caminos bifurcados, tendientes a la polarización de la sociedad. Ricos y pobres ya no pertenecen a una misma sociedad “integrada” (Katzman, 1997); proliferando los barrios privados y los sistemas de seguridad que protegen a unos de los otros.

En este trabajo nos interesa pensar el problema de los jóvenes que se encuentran por fuera del sistema educativo; pero evitaremos caer en la trampa de hablar de exclusión como problema en sí. Hablar de exclusión implica hablar de inclusión, existiendo parámetros específicos que delimitan la “inclusión”.

Siguiendo a Castel entendemos necesario tener ciertas precauciones en el uso del término exclusión, teniendo en cuenta la heterogeneidad de

situaciones que abarca, dificultando su uso como categoría analítica.

“Hablar en términos de exclusión es adjudicar una calificación puramente negativa que nombra la falta sin decir en qué consiste, de dónde proviene. [...] a fuerza de repetir la letanía de la falta, ocultamos la necesidad de analizar positivamente de qué se compone la falta. Esto, por una razón de fondo: los rasgos constitutivos esenciales de las situaciones de exclusión no se encuentran en las situaciones mismas” (Castel, 2004:23).

En tal sentido Castel (1997) plantea hablar de desafiliación como proceso continuo, y no de exclusión como estado definitivo.

Dado que la relación de los jóvenes con el sistema educativa suele no tratarse de un estado definitivo, sino justamente lo contrario, un proceso de idas y vueltas, de acercamientos y alejamientos, es que Fernández propone hablar de desafiliación para referir a la problemática de la inclusión educativa, conceptualizándola como “el último y más visible resultado de un proceso en el que se objetiva la decisión de una persona de no continuar riñendo (parte de) su vida por las instituciones de la Enseñanza” (Fernández, 2009:167). De esta forma, la desafiliación es pensada como un proceso marcado por eventos anteriores, como un estado transitorio y por ende reversible.

Por otra parte, Fernández (2009) aporta una distinción significativa en términos que fueron en muchas ocasiones utilizados como sinónimos: abandono, deserción y desafiliación. Hablar de abandono refiere a quien deja un curso sin haberlo acreditado. La reversibilidad que presenta el abandono de los estudios permite visualizar que es un fenómeno diferente al de la deserción, caracterizado este último como un fenómeno no reversible, que implica la decisión de no reinscripción. Así entendida la deserción se convierte en un estado social. (Fernández, 2009).

Respuestas actuales a las dificultades de inclusión educativa de los sectores más vulnerables

A partir de 2005 comienzan a implementarse programas de inclusión educativa en la búsqueda por disminuir esta brecha, programas que buscan generar otro vínculo con los jóvenes, en atenciones más personalizadas y brindando espacios de aprendizajes alternativos; pasando del énfasis en reformas universalistas a la implementación de políticas focalizadas.

El modelo educativo moderno que aún continúa reinando, comienza a ser cuestionado tras la evidencia creciente de que el ámbito escolar homogéneo contribuye a reproducir las desigualdades sociales y económicas existentes de origen. Si no todos los estudiantes se encuentran en el mismo punto de partida a la hora de aprender, una oferta educativa homogénea llevará necesariamente a resultados diferentes (Mancebo, Goyeneche, 2010).

Algunas aportes para facilitar la inserción educativa de los sectores más vulnerables han sido llevados adelante desde diferentes instituciones o por varias a la vez de forma coordinada o interinstitucional (Formación profesional básica²⁸, Capacitaciones Básicas²⁹, programa RUMBO³⁰, Centros de Capacitación y Producción³¹, Proyecto Tutorías³², Jóvenes en Red³³, etc.). Siendo éstas solo algunas de las respuestas que se están encontrando actualmente, entendemos que nos enfrentamos a un proceso de diversificación de la oferta educativa, con el fin de atender la diversidad. Pero nos surge la pregunta ¿qué es lo que se está logrando con todos estos programas? Cabe aclarar

a su vez que la oferta de “programas especiales”³⁴ es bastante más amplia.

La experiencia de trabajo de varios años con adolescentes pertenecientes a los estratos sociales más vulnerables (los desafiados de Castel), nos lleva a cuestionar la calidad de los aprendizajes impartidos por los programas focalizados que acreditan EMB. A grandes rasgos parecen certificar ciclos a cambio de bajar las exigencias. Ésta situación limita o impide la continuidad educativa de los jóvenes, que egresan de EMB sin haber adquirido los aprendizajes básicos correspondientes al nivel, no cumpliendo con las condiciones necesarias para sostener un nivel de Educación Media Superior³⁵.

Por otra parte, entendemos que los programas de revinculación actúan como paliativos, no aportando tampoco una solución de largo plazo, vinculando a los jóvenes al mismo sistema que en muchas ocasiones vuelve a expulsarlos.

“Parece más fácil y más realista intervenir en los efectos más variables de una disfunción social que controlar el proceso que lo desencadena, porque el hacerse cargo de estos efectos puede efectuarse de un modo técnico, mientras que el dominio del proceso exige un tratamiento político” (Castel, 2004:29). Volvemos entonces a preguntarnos ¿qué es lo que estamos logrando con estos programas? ¿Estamos creando “programas especiales” para “jóvenes especiales”?

No trabajar la reforma educativa desde adentro, desde “el centro” del sistema, y continuar agregando “programas especiales” en la periferia del mismo, nos lleva al riesgo que nos planteaba

28 Los cursos de Formación profesional básica (denominados comúnmente FPB) permiten acreditar la EMB con especialización y con certificación final de operario práctico. Es un programa de la Universidad del trabajo (en más UTU).

29 Dependien de la UTU. Son cursos de corta duración y con baja carga horaria que brindan certificación final de operario práctico.

30 También en la órbita de la UTU, el programa Rumbo surge con el objetivo de cursar y acreditar la EMB de manera concentrada en un año lectivo, articulando una modalidad presencial con una semipresencial a través de una plataforma virtual de la institución.

31 Los Centros de Capacitación y Producción (denominados comúnmente CECAP) tienen como objetivo de cursar y finalizar la EMB, cursando el paralelo capacitaciones en el área de construcción, peluquería, gastronomía, etc. Responde a un acuerdo interinstitucional del MEC con el CES desarrollándose en una modalidad de cursado semestral con tutorías.

32 Este programa busca otorgar apoyos diferenciales a los liceos y estudiantes de EMB con dificultades socioeducativas, intentando mejorar la calidad de los aprendizajes, disminuir la repetición y la desafiliación educativa. Perteneciente al CES (Consejo de educación secundaria).

33 Es un programa coordinado por el MIDES, y tiene como objetivos facilitar el acceso a los derechos (sociales, educativos, laborales, etc) de jóvenes y adolescente que vivan en situaciones de vulnerabilidades social extrema.

34 Denominación utilizada por ANEP para estos programas focalizados.

35 Una situación similar observamos en primaria. El “pase social” parece utilizarse como una estrategia facilista que habilita el pasaje año tras año de “los chicos problemas”. El “abuso” de esta herramienta se ha convertido en un grave problema para los jóvenes de contextos más vulnerables que egresan de primaria sin haber adquirido los aprendizajes correspondientes a ese nivel, y que por ende, no poseen las herramientas necesarias para “sobrevivir” en secundaria.

Castel (2004), que las medidas de acción positiva culminen degradadas en estatus de excepción, colocando a los excluidos en la periferia del sistema educativo, dejándolos afuera bajo la ilusión de "inclusión". Si continuamos en la lógica de implementar programas educativos que se ubiquen en la periferia sin modificar el centro, o sea, el sistema educativo en sí, los jóvenes provenientes de los sectores más desfavorecidos continuarán fracasando y creyendo que son ellos mismos los responsables de dicho fracaso.

Finalmente, entendemos que nos encontramos actualmente ante un sistema educativo reproductor de *statu quo*, existiendo una educación para ricos, una educación para clases medias, una educación para pobres, y planteamos en este trabajo la idea de que en los últimos años se ha instaurado una educación para los desafiliados, emergente en los márgenes del sistema educativo formal.

Preguntas para el debate

¿Se pueden revertir los resultados educativos sin trabajar los problemas desde el centro?

¿Qué políticas universales podrían implementarse en el sistema educativo, para revertir las trayectorias de fracaso académico de los jóvenes provenientes de sectores sociales más vulnerables?

¿De qué maneras la exclusión social encuentra expresiones en el sistema educativo?

¿Hacer foco o trabajar en forma exclusiva en las poblaciones excluidas, hacia donde nos lleva?

¿Qué aportes está efectuando el sistema educativo a la "integración social"?

Y siguiendo a Castel, por último nos preguntamos ¿las políticas de integración están a la altura de las fracturas que se han ahondado? ¿O únicamente se pretende disimular las derrotas?

Referencias bibliográficas

Arocena, R & Caetano, G. (2014). Escenarios para el futuro del Uruguay en el contexto latinoamericano contemporáneo. *Relaciones Internacionales*, 23(46), 89-116. Recuperado de <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/791>

Bourdieu, P. y Passeron, J-C (2008). *La reproducción*. Madrid: Ed. Popular.

Bralich, Jorge (1996) "Una historia de la educación en el Uruguay. Del padre Astete a las Computadoras". Montevideo: FCU.

Castel, R. (2004). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires: Ed. Topia.

Castel, R. (1997). "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Buenos Aires: Ed. Paidós.

Castells, M. (1999). "La Era de la información: Economía, sociedad y cultura". Buenos Aires. Ed. S. XXI

Castro, J. (1949). Coordinación entre Primaria y Secundaria. En: *Anales de Instrucción Primaria*, Época II, Tomo XII, N° 4, Abril de 1949.

Charlot, B. (2008) "La relación con el saber, formación de maestros y profesores, educación y globalización. Cuestiones para la educación de hoy". Montevideo, Trilce.

Fernández, T. (2009) "La desafiliación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003". *REICE*, 7(4), 164-179. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/551/55114094009.pdf>

Katzman, R. (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL N°75*. Santiago de Chile.

Katzman, R. (1997). "Marginalidad e integración social en Uruguay". *Revista de la CEPAL*, 62(s/d), 91-117. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12062/062091116_es.pdf?sequence=1

Mancebo, M.E., & Goyeneche, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Trabajo presentado en las 9 Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_12_y_17_Mancebo-Goyeneche.pdf

Rama, G. (2004). La Evolución de la Educación Secundaria en Uruguay. *REICE*. 2(1) 1-28. Recuperado de <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Rama.pdf>

Fuentes documentales

ANEP. Sobre inclusión educativa y políticas, 2011. Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/dspe_ecomparadeos/sobre_inclusion_educativa_politicas%20anep2011.pdf

ANEP/CODICEN (2010). Uruguay en PISA 2009. Primeros resultados en Ciencias, Matemáticas y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Informe Ejecutivo, 2010. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/anep_2010_uruguay%20en%20pisa%202009_primeros%20resultados.pdf

ANEP/CODICEN. Gerencia de Investigación y Evaluación. Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004. Montevideo, Uruguay. Recuperado de https://www.google.com.uy/?gws_rd=ssl#q=Gerencia+de+Investigaci%C3%B3n+y+Evaluaci%C3%B3n.+Panorama+de+la+Educaci%C3%B3n+en+el+Uruguay.+Una+d%C3%A9cada+de+transformaciones

MIDES. Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social, 2013. Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf

Políticas sociales: o el peligro de la iatrogenia

Autora: Fernanda Olivar Rodríguez

Estudiante del Diploma de Especialización en Políticas Sociales

Introducción

El presente artículo es fruto de una síntesis de trabajos realizados en el marco del Diploma de Especialización en Políticas Sociales edición 2014-2015 en los cuales se intenta la acumulación de contenidos que permitan esbozar el objeto de estudio propuesto para la monografía final. En este caso, el objeto de estudio está delimitado en la comunidad sorda y la intención es realizar una etnografía en la que analizar e interpretar qué concepto de sordera prevalece actualmente, qué políticas sociales se han diseñado e implementado hacia ella y en qué coyuntura política. Desde el entendido que la persona sorda es un sujeto que pertenece a un sector vulnerable de población, históricamente marginados y excluidos comparable a minorías étnicas y sectores pobres de la sociedad el problema que nos atañe entonces, se basa en el tratamiento político dado a la sordera que la ha equiparado históricamente a la discapacidad generando profundos problemas de integración social y ha repercutido en la ampliación del desconocimiento de la sordera y por ende la estigmatización de las personas sordas y su subsecuente exclusión de los servicios esenciales. Las personas sordas constituyen una minoría lingüística ya que su lengua (la Lengua de Señas Uruguaya de aquí en más LSU) es hablada por menos de un punto porcentual de población, y al igual que otras minorías como son las sexuales, étnicas- raciales o indígenas poseen una historia de luchas por el acceso al ejercicio de sus derechos que pueden abordarse desde aspectos antropológicos, jurídicos, filosóficos, médicos, sociales, culturales, todos ellos implicados en las políticas sociales referidas hacia estos ciudadanos, legitimando un concepto de ciudadanía y (re) produciendo ciertas relaciones sociales.

Desde el reconocimiento de que existen un conjunto de opciones y mecanismos que caracterizan la creación de las políticas sociales en las diferentes etapas históricas y que se traducen en matrices específicos de bienestar ya sea por el rol que se le atribuye al Estado, el mercado o la familia, así como los objetivos generales de las intervenciones sociales, el nivel de cobertura y perfil de los beneficiados o porque se deba a los formatos de ejecución de las prestaciones públicas, las políticas sociales son hijas de su tiempo y la coyuntura bajo las que son engendradas. Por este motivo, considero importante historizar las políticas sociales y analizarlas tomando en cuenta que la historia no es un devenir lineal y predecible sino más bien y como planteara Foucault un conjunto de sucesos signados por distintas luchas, conflictos e intereses ejercidos tanto dentro como fuera del campo burocrático y que una vez materializadas en políticas, planes o programas naturalizan y promocionan actos de exclusión y construcción de alteridades no siempre fieles reflejos de la realidad. Historizar por tanto los actos simbólicamente violentos del Estado, en su forma de políticas sociales ayudaría a superar la esencialización que de las minorías y más especialmente de las personas sordas se ha construido en el imaginario social, desmitificándolas y visibilizándolas.

Objeto de estudio y su problematización

Partiendo del concepto Casteliano sobre la génesis de la cuestión social intentaré analizar desde dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas las manifestaciones de la sordera desde interpretaciones de distintas políticas sociales para comenzar a compren-

der los mecanismos que habilitan a que este colectivo no gravite en la estructura social.

Las expresiones actuales de la cuestión social son la miseria, la pobreza y la exclusión, que llevan a la banalización de lo humano, y a la generación de seres descartables ante lo que se afianza la indiferencia, indiferencia que excluye y genera conflicto, traducido finalmente en el imaginario social como aquellos *inútiles para algunos* al decir de Castel.

La ley es la materialización de una idea de persona que subyace en el imaginario social: persona en tanto cumple los patrones aceptados en los seres humanos, tanto fenotípica como funcionalmente, y que presuntamente nos diferencian de los animales: caminar bípedo y erguido, poseer cultura, dominar el lenguaje. Estos rasgos diacríticos (generalmente biológicos) de lo que ES un ser humano son la primera traba a la que se enfrentan ciertas minorías de la población. Las personas sordas y los sujetos con discapacidad son dos casos ejemplificantes. En ambos casos, los sujetos se ven constreñidos por la tendencia normalizante del discurso político reflejo por supuesto del imaginario colectivo, cuyo resultado son *“políticas totalizantes que impiden el florecimiento de lo diverso”* (Ortega Paz, 2010, p.16). Siguiendo el planteo realizado por Bourdieu (1997), el Estado como agente del campo burocrático posee el poder de producir e imponer categorías de pensamiento que se materializan -en las políticas sociales- ejerciendo una violencia simbólica, legítima y coercitiva.

El desconocimiento es la causa de la estigmatización y el estereotipo de una comunidad o grupo social que, acto seguido, ve como consecuencia de esta categorización constreñidos sus límites y posibilidades de reproducción social. El capitalismo genéticamente imbricado a la cuestión social, ofició como Tecnología de poder para la sociedad burguesa, es decir, como una forma de estructurar relaciones sociales de una sociedad determinada o los modos en que se vinculan entre sí y consigo mismas y aquellas a través de las cuales construyen su propia identidad, la

identidad de sus semejantes y la alteridad de sus otros. Ser pobre, negro o indio no es un estado, sino una condición socialmente construida. La modernidad en tanto, es el marco donde se articulan y legitiman estos procesos de relaciones sociales conflictivos, es por tanto un sistema de poder, un conjunto de tecnologías específicas situadas en tiempo y espacio cuyo objetivo es la destrucción y reconstrucción de las relaciones sociales hasta lograr el control de las poblaciones y de su construcción identitaria particularmente³⁶.

Existe la tendencia hegemónica de embolsar como anormales a todo sujeto que no cumpla los rasgos diacríticos aceptados y por tanto no cumpla las expectativas de ser funcional a la sociedad. El sometimiento del diferente, el ocultamiento de sus diferencias y la represión sobre sus formas de expresión son los mecanismos de dominación que guían las relaciones sociales.

La exclusión es una práctica social y como tal, responde a procesos dinámicos en constante cambio y permanente legitimación. ¿Quién legitima? ¿cómo se legitima? En principio, partamos de la única certeza en todo esto: para que hayan excluidos deben de haber incluidos.

Castel plantea que nadie está fuera de la sociedad, por lo tanto lo importante es estudiar las dinámicas sociales que llevan a estas condiciones de exclusión.

En la búsqueda de aportes que ayuden a revertir esta situación y con la convicción de que establecer puentes hacia una efectiva comprensión entre oyentes y sordos contribuirá a disipar la negación, invisibilización y la estigmatización de la comunidad sorda “[...] *pensamos que reconocer la presencia de dichas inercias y analizar los mecanismos políticos que tienden a reproducirlas puede constituirse en un insumo para reorientar conductas futuras y así modificar el destino*” (Alegre y Luna, 2001, p.196).

El enfoque biomédico y patológico de las respuestas estatales no ha conseguido grandes avances en la obtención de derechos sociales

36 Ver: Daniel Feierstein. El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina. Bs. As. Fondo de Cultura Económica, 2007.

para las personas sordas y no concuerda además con la visión emic³⁷ que de sí tienen los miembros de la comunidad.

Los más grandes logros han venido desde la comunidad organizada y su lucha ante lo que han identificado como problemáticas para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros: exigencia de Close Up en televisión nacional y la exigencia de médicos y otros profesionales competentes en LSU (Lengua de Señas Uruguaya) en los servicios de salud, son ejemplos de ello. Justamente, tomaremos la experiencia de la policlínica Luisa Tiraparé del barrio Cordón en Montevideo como modelo de política social disruptiva, que genera transformaciones sociales al dar respuestas a las demandas de la colectividad.

Esta unidad cuenta con un equipo de salud interdisciplinario integrado por médico, psicólogo, asistente social e intérprete en Lengua de Señas Uruguaya además de mediadores³⁸ sordos. A través de su creación se busca mitigar el estado de desafiliación en la que se encuentran sumergidas las personas sordas, que no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos, sino también la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido. En Uruguay existen 30.000 sordos de los cuales 28.800 que carecen de atención médica adecuada, en la policlínica Tiraparé se atiende a 200 usuarios de salud pública³⁹. La USS puede interpretarse como un modelo de política social disruptiva, que genera transformaciones sociales al dar respuestas a las demandas de la colectividad buscando ampliar el espectro de operatividad de la política complementando los derechos sociales y desarrollando las capacidades propias de los receptores de la política ofreciendo herramientas para superar sus situación de vulnerabilidad. Este proyecto se enmarca dentro de un conjunto de acciones y legislaciones impulsadas por los gobiernos progresistas de los últimos diez años en los que se pretende combatir toda

forma de discriminación y así promover el reconocimiento de las diferencias y diversidades que forman la actual sociedad uruguaya. La Ley 17.817 promulgada el 6 de setiembre de 2004 y titulada Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación, inauguró esta era de reivindicaciones de la cual la comunidad sorda ha sido parte activa.

A partir de la promulgación de la ley 17.378 en 2001 en la que se reconoce a la Lengua de Señas Uruguaya como la lengua natural de las personas sordas y sus comunidades en todo el territorio nacional se comenzó a transitar un proceso signado por la creciente desmercantilización y desfamiliarización de servicios sociales fundamentales para el desarrollo de los miembros de la comunidad.

Pero, ¿cuál es el papel del Estado en estos procesos? El Estado de bienestar se constituyó por la relación trabajo-mercado en sociedades que instauraron al trabajo como nodo central de su funcionamiento, adjudicando el estatuto de la identidad del individuo en su interior. En este sentido, el Estado es entonces un *“actor central que conduzca estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos”* (Castel, 1997, p.391). El Estado tiene el deber de actuar sobre “lo social” entendido como un conjunto de reglas, sistemas de regulación instituidos para desde allí administrar los procesos que se desarrollen en su interior, asegurando mínimos de cohesión entre los grupos que lo habitan. Crecimiento, distribución del crecimiento y negociación de los beneficios entre los grupos sociales son las tareas principales del Estado, las políticas sociales y públicas su máxima expresión. Pero así como la estructura social no muestra lugar concebible para la comunidad sorda tampoco los sistemas de protección, ambos, dan cabida a la administración de la sordera desde sus fisuras y lagunas debilitando las “solidaridades de proximidad” entre este grupo social y otros coexistentes.

37 El concepto acuñado por Marvin Harris refiere a las lógicas, concepciones y conocimientos que se dan a la interna de un grupo humano particular sobre sí.

38 El rol del mediador es una figura nueva creada a partir de la experiencia de la Uss de París, antecedente directo de la UssMontevideana. Su función dentro del equipo de salud es la de ser un referente comunicacional y cultural. Trabaja junto al intérprete asegurando que el mensaje transmitido sea exitosamente entendido. El mediador es una persona sorda que acompaña al paciente y hace de nexo entre éste y el intérprete dando a entender lo que el paciente siente, quiere, piensa. No es por tanto un simple traductor.

39 <http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-hay-sordos-atencion-medica.html>. Accedido : 19/07/2015. 09.23 hrs.

Categorías Analíticas

En este trabajo se abordará el concepto de minoría para reflexionar sobre la comunidad sorda en detrimento del concepto de discapacidad utilizado desde el Estado y sus organismos ejecutores. Como categoría el concepto de discapacidad no posee la densidad analítica necesaria para pensar la sordera de forma integral ya que restringe la problemática a la deficiencia sensorial limitando la posibilidad de desarrollo pleno de la persona sorda al categorizarla como dependiente cuando en la práctica una persona sorda no posee ninguna deficiencia que le impida realizarse con autonomía, opacando así el caleidoscopio de formas de ser sordo y por ende la multiplicidad de barreras, problemáticas y condiciones que la misma genera y que confluyen en la denominada cultura sorda⁴⁰. Considerando además que se ha dado un cambio semántico en el campo del desarrollo social, en el cual se busca destacar las causas estructurales de las problemáticas imbricadas a ciertos conceptos (Serna, 2010) parece entonces, acertada la aclaración así como también la fundamentación.

Analíticamente, es importante señalar que aunque a menudo desde las ciencias sociales se ha tratado el tema de la etnologización⁴¹ de ciertas poblaciones aludiendo a la incompreensión de las mismas producto de su esencialización bajo algunos rasgos/características/comportamientos que llevan en última instancia a categorizarlas erróneamente como culturas, en este estudio, plantearemos que si bien existe una etnologización de la comunidad sorda, al considerar al sordo un Otro portador de una alteridad cultural radical que determinaría buena parte de sus prácticas, igualmente cierto es que utilizaremos la denominación de cultura sorda como categoría para pensar desde el marco teórico cómo es que se ha construido

la alteridad y cómo se ha plasmado, representado y legitimado a nivel estatal. Pues, entendemos como plantean Filgueira (2010) que los Estados limitan e inducen los comportamientos de las personas así como también de los colectivos que operan en los mercados, las familias y las formas comunitarias organizadas en acción social.

Por lo tanto, parece plausible apostar a la tendencia izquierdista de universalizar derechos sociales y ciudadanía a través de modelos ciudadanos de construcción de políticas sociales donde se siga proyectando fuera de las esferas de mercado y familia una parte importante de la producción y distribución de bienes, servicios y transferencias, pero, sumado a esto y en vista de los buenos resultados obtenidos por la USS resulta insoslayable apostar a una cuarta esfera de producción y distribución de bienestar: la comunidad. Como describen Filgueira y Espejo organizada o no, en América latina la comunidad ha tomado formas de protección social importantísimas ya que el mercado funciona de manera insuficiente, el Estado protege pero como hemos visto fragmentariamente y la familia es sobreexigida. De esta manera se verá fortalecida la transversalidad de los programas sociales desde una perspectiva de derechos humanos a través de los cuales se promueva y legitime la ciudadanía social de todos y todas.

Preguntas para el debate

Como aclaré al comienzo este artículo es un esbozo del objeto de estudio de la monografía del posgrado, por lo cual más que un texto acabado es el inicio de un largo y complejo estudio aún en ciernes. Como en todo análisis comprometido que difícilmente encuentre respuestas satisfactorias a sus interrogantes, siempre crecientes por lo demás, plasmo aquí ciertas dudas que espero sirvan de puntapié para este tema tanto en mí como en

40 Las personas sordas pueden ser hipoacúsicas o sordos profundos, la hipoacusia va desde Leve: pérdida no superior a 40 dB para las frecuencias centrales, hasta profunda lo que significa que la persona sorda posee una pérdida superior a 90 dB. Así mismo, existe una multiplicidad de familias en torno a la sordera: Padres sordos con hijos oyentes, padres oyentes con hijos sordos, padres e hijos sordos; sordos que no hablen LSU, oyentes que hablan LSU, familias que oralicen a sus integrantes sordos, familias que desestimulen el aprendizaje de la lengua de señas, familias que estimulen su aprendizaje, etc.

41 Lo que Bourdieu llama etnologismo y consiste en tratar las ideologías como mitos o productos indiferenciados de un trabajo colectivo pasando por alto todo lo que se debe a las características del campo de producción. Ver: Bourdieu, P. O poder simbólico. Anagrama, Barcelona, 2001.



otros investigadores: ¿qué debería fomentar las políticas sociales dirigidas a la comunidad sorda? ¿cómo mejorar el tratamiento de la sordera desde la órbita de las políticas sociales? ¿qué requiere la comunidad sorda, protección social o ayuda social? ¿focalización o universalización? ¿Cuál es el desafío de las ciencias sociales y humanas frente a esta problemática? Parto de la hipótesis de que si lo que se debe asegurar es la existencia del individuo y todos los individuos requieren un conjunto homogéneo de recursos, bienes y servicios para su reproducción quizás lo que reste sea modificar la concepción antropológica de la persona

sorda para así, desde una nueva concepción de la sordera mutar la categoría de discapacitados e inadaptados sociales a una que favorezca primar las capacidades, competencias y habilidades específicas de cada individuo por sobre la productividad y la competencia para comenzar a vislumbrar así posibles caminos de integración e inclusión.

Referencias bibliográficas

Alegre,P; Filgueira,F; Lijtenstein,S; Rafaniello, C. *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*. En: Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay. PRISMA Nro. 21,195-211.

Alegre,P; Luna, J.P. *¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay*. En: *Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay*. PRISMA Nro. 21, 7-42.

Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo:Hacia una nueva modernidad*:Paidos.

Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas*. Barcelona, España:Anagrama.

Castel, R.(1997). *La metamorfosis de la cuestión social*: Paidos.

Feierstein, D.(2007). *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica

Miguez, M.N. (2009). *Construcción social de la discapacidad*. Montevideo, Uruguay:Trilce.

Paulo,L; Pérez, D; Martínez, I (Comp.)(2014). *Discusiones en curso. Documentos de trabajo*. Montevideo, Uruguay. Comisión Sectorial de Enseñanza.

Paz Ortega, W. (2010).*Exclusiones amparadas en el discurso de la inclusión educativa desde la perspectiva socioantropológica de los sordos*. (tesis de posgrado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

Recuperado de: http://www.cultura-sorda.eu/resources/Paz_Ortega_Exclusiones_discurso_inclusion_educativa_perspectiva_socioantropologica_sordos_2010.pdf.

Serna,M. (2010). *Vulnerabilidad y exclusión*. Aportes para las políticas sociales. URUGUAY SOCIAL|VOL. 5, Montevideo, Uruguay: MIDES.

documentos de trabajo



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502 - 2410-6720
comunicacion@cienciassociales.edu.uy
www.cienciassociales.edu.uy