

Discusiones en curso 3

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

Documento de Trabajo Online
Nº 3
ISSN 1688-5066
2020

Discusiones en curso 3

Compiladoras:
Laura Paulo
Virginia Bentancor
Soledad Pérez

Discusiones en curso 3 / Laura Paulo, Soledad Pérez, Virginia Bentancor; compiladoras.

Montevideo: Udelar: FCS, Departamento de Trabajo Social. Área Políticas Sociales, 2020.

70 p. (Documento de Trabajo Online; 3)

Incluye bibliografía.

ISSN-L 1688-5066

1. Programas gubernamentales. 2. Política Social. 3. Discurso Político.
4. Situación de calle. 5. Intervención profesional. 6. Educación.
7. Inclusión. 8. Exclusión. 9. Política migratoria. 10. Uruguay.
I. Paulo, Laura, comp. II. Pérez, Soledad, comp. III. Bentancor, Virginia, comp. IV. Título. V. Serie.

CDD: 361.25

Sumario

Presentación 4

La intersectorialidad en el Programa Cercanías: un acercamiento desde el institucionalismo discursivo..... 6

Analía Cabral Mintegui

El rol de las comunidades epistémicas en las innovaciones internacionales en la atención a las personas en situación de calle..... 18

Nicolás Figueredo

Educación y las Políticas de Inclusión: el caso PAC 32

Nancy Guidotti - Ihara Varga

La educación frente al reto de la segregación 44

María Fernanda Gutiérrez Martínez

Avances y pendientes en política migratoria uruguaya: 58

Cecilia Lacaño – Lic. Paula Píriz

Presentación

La innovación que como equipo docente iniciamos mediante un proyecto concursable no incluía su sostenibilidad y sin embargo este es el tercer número que editamos. La Serie Discusiones en Curso continúa basada en las contribuciones que hacen los/as estudiantes del Diploma de Especialización en Políticas Sociales para estudiantes de grado. Eso explica su particular forma de presentar los contenidos: un tema concreto seguido de preguntas para trabajar con grupos de grado y con egresados/as.

En esta oportunidad los/as autores escribieron con un formato más restringido pues los artículos se elaboraron en el año 2019 como producto final de un curso específico del Diploma. Además, por concebirse como artículos para la docencia exigieron un tratamiento muy pautado de las ideas a exponer. Aun así, el resultado cumplió la doble función de acreditar conocimientos en el marco del Diploma e introducir nuevos debates en los ámbitos donde se difundieron.

Cabe recordar que Discusiones en Curso se toma en la asignatura Políticas Sociales (Licenciatura en Trabajo Social) como material novedoso cada año. Aporta temáticas que, por su actualidad, no alcanzan a formalizarse en el programa aprobado por el Consejo de Facultad pero que pueden ser ingresados de esta forma. Por otra parte, acerca al colectivo de egresados/as una manera de

conceptualizar situaciones en la que muchos/as profesionales están inmersos/as. Finalmente, permite a estudiantes del Diploma experimentar el valor de sus producciones.

Cabe señalar que estos artículos ya tienen una historia en su haber. Antes de plasmarse en esta publicación, como se mencionó, fueron material de trabajo grupal en el curso Políticas Sociales tanto en Montevideo como en Salto. De esta forma, en el desarrollo del último módulo de la asignatura, se impulsó un intercambio entre estudiantes de grado y posgrado. Con una lectura previa y con la orientación de las preguntas contenidas en los propios artículos, el aula se constituyó en un espacio para reflexiones muy potentes sobre políticas de asistencia actuales, sus alcances y limitaciones.

En la ciudad de Salto, además, fue material de debate en un encuentro especialmente organizado para egresados/as. Se encontraron estudiantes del Diploma y profesionales locales dispuestos a intercambiar sobre las prácticas profesionales, la actualidad del sistema de políticas sociales, las particularidades de los programas de asistencia. Significó una oportunidad para entender estos temas tanto desde la realidad nacional como desde las peculiaridades que adquiere en esta ciudad.

Por último, corresponde decir que este material parte de una concepción particular sobre las formas de producir conocimiento en el mundo actual. La sobrecarga informativa, característica de este momento histórico, nos exige sostenida actitud reflexiva. Implica repensar, no sólo la forma en que adquirimos saberes, sino los procesos

cognitivos que contribuyen al pensamiento crítico frente el exceso de información. En este sentido, la modalidad de producción que se propone, así como el uso posterior de estos documentos, se enfocan en la pregunta como recurso de enseñanza y generador de debate. De esta manera, se promueven nuevas síntesis a partir de movimientos esencialmente dialécticos.

La intersectorialidad en el Programa Cercanías: un acercamiento desde el institucionalismo discursivo

Lic. TS Analía Cabral Mintegui ¹

Resumen — En el presente artículo se pretende generar una aproximación al análisis del concepto de intersectorialidad desde el enfoque teórico del Institucionalismo Discursivo. Esta perspectiva teórica señala la importancia de recuperar el contenido y dinámica de los discursos en relación a una idea para explicar las posibilidades de cambio institucional a través de este proceso. Coloca a los actores en un papel relevante en el cambio o continuidad de las instituciones, a través de la capacidad de agencia de los mismos. Así también, se incorporan otras herramientas conceptuales, como el desarrollo teórico de la intersectorialidad como tendencia en las políticas públicas, y el papel de la capacidad del Estado. Se realizará una aproximación a los niveles programático y político del discurso sobre la intersectorialidad, destacando su poder explicativo en relación a la posibilidad de implementar la intersectorialidad como modelo de gestión de las políticas sociales. No se pretende aquí realizar afirmaciones concluyentes, sino algunas preguntas e hipótesis, teniendo en cuenta que se ha basado en revisión bibliográfica de material teórico, documentos programáticos y estudios de evaluación. Este artículo tiene como objetivo ser un punto de partida en relación a futuras investigaciones sobre la temática, desde una perspectiva que revaloriza las ideas y los discursos en su contexto de producción y reproducción.

Palabras Claves: institucionalismo discursivo; intersectorialidad, discurso político

1 - Institucionalismo discursivo. intersectorialidad y capacidad estatal

En primer lugar, el enfoque del Institucionalismo Discursivo retoma la relevancia del discurso y las ideas, y su incidencia en el cambio y la continuidad de las instituciones. Lejos de una visión idealista, se basa en los procesos interactivos del discurso; tiene en cuenta el discurso institucional y coloca las ideas en su contexto de significado. Esta perspectiva tiende a flexibilizar algunos postulados deterministas sobre el curso de las instituciones, complejizando el entramado de intereses, actores, ideas y discursos que circulan en las instituciones.

“Discourse is not just ideas or “text” (what is said) but also context (where, when, how, and why it was said). The term refers not only to structure (what is said, or where and how) but also to agency (who said what to whom)” (Schmidt, 2008, p.305).

El Institucionalismo Discursivo, a diferencia de los demás neo institucionalismos, tiene un potencial explicativo sobre la dinámica del cambio institucional “...más útil para identificar los puntos en común en todos los enfoques que se centran en ideas y el discurso a diferencia de los intereses racionalistas, el institucionalismo histórico y el

¹ Actualmente el/la autor/a se desempeña como Lic en Trabajo Social en un equipo ETAF de Montevideo. Dirección de correo electrónico: analia_cabral@hotmail.com

institucionalismo sociológico”² (Schmidt, 2010, p.3). Pretende dar cuenta, no solo del contenido sustantivo de los discursos, sino también de los procesos interactivos que subyacen, mediante los cuales se transmiten las ideas. En este sentido, busca explicar la adopción de determinadas ideas políticas, las características del contenido de dicha idea, así como los procesos discursivos por los cuales una idea logra ser compartida o resistida en un contexto determinado. Es claro que la explicación del éxito o fracaso de determinada idea política no se agota en su discurso, sino también hay que tener en cuenta la viabilidad política y administrativa, las tradiciones nacionales, la validación científica de esas ideas, así como el “timing” dentro de la política, el recambio generacional entre otros. (Schmidt, 2008).

Sin desconocer las estructuras, dicha perspectiva intenta explicar el cambio o continuidad institucional a través de la capacidad de acción de los sujetos. Para el Institucionalismo Discursivo las instituciones son a la vez el contexto donde se desarrolla la acción, y el resultado de la misma; es decir, restringen (estructura) y habilitan (constructos). Esta idea tiene su correlato en dos procesos interactivos que señala la autora: “habilidades ideacionales de fondo”, el contexto sobre el cual piensan y actúan los sujetos; y las “habilidades discursivas de primer plano”, como aquella posibilidad de los sujetos de pensar por fuera de las instituciones, y a partir de ello cambiar las estructuras.

Schmidt (2008) define a las instituciones como estructuras y construcciones a la vez, donde cobran trascendencia los agentes, cuyas “habilidades de ideación de fondo”(estructura) y “habilidades discursivas de primer plano”(construcción) hacen que este sea un

enfoque con una visión del cambio institucional dinámico y centrado en el agente. Señala que los intereses que mueven a los actores son subjetivos, pero no por ello menos reales. Así también, intenta recuperar algunas preguntas filosóficas sobre las instituciones que a criterio de la autora han quedado relegadas durante muchos años: abordar la centralidad de la deliberación para la legitimación democrática, la construcción y reconstrucción de intereses y valores políticos (Schmidt, 2008).

La autora realiza una diferenciación de tres niveles de ideas según su generalidad: políticas (soluciones), programas (creencias programáticas) y filosóficas (ideas, valores y principios de fondo); y según su contenido: normativo y cognitivo (Schmidt, 2008).

A su vez, las políticas, programas y filosofías tienden a contener dos tipos de ideas según su contenido: cognitivas y normativas. Las ideas cognitivas dilucidan “qué es y qué hacer”, mientras que las ideas normativas indican “lo que es bueno o malo acerca de lo que es”. Las ideas cognitivas proporcionan las recetas y mapas para la acción política, y sirven para justificar políticas y programas. Las ideas normativas se vinculan con las posibilidades de legitimidad de una determinada idea (Schmidt, 2008).

En relación a la dinámica del discurso, Schmidt (2008), plantea dos tipos: el coordinado entre actores políticos, decisores y expertos; y el comunicativo entre actores políticos y el público. El discurso coordinado refiere a los actores implicados en la construcción de las políticas: expertos, funcionarios, intereses organizados, incluso puede ocurrir en un ámbito internacional en “comunidades epistémicas”.

² Traducción propia

El discurso comunicativo refiere a la presentación, deliberación y legitimación de ideas políticas para el público en general. La interacción en la comunicación del discurso suele darse de arriba hacia abajo, desde las elites políticas, las cuales suelen transmitir un cuerpo coherente de ideas. Pero esta dirección en la interacción no es excluyente, también puede darse desde abajo hacia arriba, o incluso permanecer dentro de la sociedad civil. Igualmente, importante, puede que no haya flechas entre los discursos coordinativos y comunicativos, permaneciendo en debates cerrados fuera de la vista pública. (Schmidt, 2008)

La autora señala que indagar los procesos discursivos de coordinación y comunicación es una forma de mostrar porque las ideas pueden tener éxito o no, y se pregunta cuando el discurso promueve el cambio.

Los científicos políticos se han centrado históricamente en el primer nivel de las ideas (políticas) para explicar el éxito o fracaso de las mismas. Según la autora es necesario incorporar el segundo y tercer nivel para poder aproximarnos a explicaciones más completas sobre “porque a veces las buenas ideas fallan y las malas tienen éxito” (Schmidt, 2008, p.307). El discurso contribuye al éxito o al fracaso de las ideas, en primer lugar, por la forma en que articula su contenido sustantivo: relevancia para los temas en cuestión, adecuación, aplicabilidad, y resonancia. Así también, es probable que la credibilidad de un discurso se beneficie de la consistencia y coherencia en todos los sectores políticos, aunque también se espera un mínimo de vaguedad o ambigüedad. (Schmidt, 2008)

En la dinámica del discurso, no solo sus mensajes deben ser convincentes en términos cognitivos (justificables) y persuasivos en términos normativos

(apropiados y/o legítimos). “A successful discourse “gets it right” in terms of a given “meaning context” according to a given “logic of communication” (Schmidt, 2008, p.313). Las ideas en el discurso deben tener sentido en un entorno ideacional particular, y será ajustado por normas y valores socialmente compartidos.

Según la autora, “el discurso sirve no solo para expresar un conjunto de intereses estratégicos o valores normativos de los actores, sino también para persuadir a otros de la necesidad y/o pertinencia de un determinado curso de acción” (Schmidt, 2008, p.312).

Schmidt (2013) señala como esta perspectiva cobra especial interés en nuevas políticas sociales que requieren de nuevos pactos, donde se juega la capacidad de los actores para persuadir del valor y la necesidad de determinadas acciones.

Finalmente, cabe destacar como el enfoque del Institucionalismo Discursivo incorpora la incertidumbre, al no poder realizar cálculos y previsiones sobre la acción de los sujetos, generando probabilidades de hechos disruptivos, así como cambios en los caminos previstos. Es allí, donde las ideas y discursos cobran especial interés, en un mundo alejado de la estabilidad y el equilibrio institucional (Schmidt, 2013)

Otro aporte teórico a tener en cuenta como eje analizador, refiere a la conceptualización de la intersectorialidad propuesta por Cunill Grau (2014). Dicho concepto se ha introducido y es enunciado por diferentes programas, políticas y estrategias de abordaje, presentándose como la posibilidad de abordaje integral, “incluso aparece como la nueva promesa en materia de gestión para acometer objetivos de transformación social.” (Cunill Grau, 2014, p.1)

En los últimos años, asistimos a un impulso de las políticas intersectoriales como modelo de formulación, tomando

como punto de partida que problemas complejos y multicausales como la pobreza y la exclusión requieren de respuestas integradas e integrales. “Así, la perspectiva de la integralidad se constituye en la base de la intersectorialidad, asumiéndose que una comprensión ampliada del fenómeno de la pobreza y de la vulnerabilidad social exige algo más que una simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí y de éstos con otros sectores” (Cunill Grau, 2014, p.12).

La autora señala algunas condiciones para la intersectorialidad, dando cuenta que la misma va más allá de la coordinación: implica complejizar e integrar diferentes perspectivas desde el diagnóstico, para pensar una solución también compleja. En muchas ocasiones “depositan en la intersectorialidad la concreción de la promesa de la integralidad. Sin embargo, la presunción dominante es que hay una conexión mecánica entre la intersectorialidad y el enfoque hacia la integralidad, asumiendo que la intersectorialidad es en sí misma un modelo de gestión” (Cunill Grau, 2014, p.9). Si bien reconoce diferentes grados de complejidad e intensidad en la conformación de un modelo intersectorial, desde la colaboración entre instituciones hasta la integración. Finalmente tiene en cuenta factores político-institucionales para analizar si las instituciones son obturadoras o facilitadoras de la acción inter institucional; la existencia o no de la tradición sectorial dentro de un sistema.

Por otra parte, los aportes planteados por Repetto (2004) en relación a la capacidad estatal resultan relevantes para el análisis. El autor define capacidad estatal como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y

definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal.” (Repetto, 20014, p.11), toma en cuenta no solo aspectos internos del aparato estatal, sino también su lugar en la economía y política internacional. Dentro de las capacidades estatales diferencia las capacidades administrativas, en relación al aparato organizacional, la burocracia técnico-administrativa; y la capacidad política definida como “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos” (Repetto, 20014, p.19), sobre este aspecto señala la importancia de la interacción entre los actores políticos entre sí, y con grupos de interés.

2 - La especificidad en el devenir de la idea de intersectorialidad en el programa Cercanías

En los últimos años en América Latina, ha ido ganando espacio la idea de la intersectorialidad como modelo de gestión de las políticas públicas, especialmente en áreas donde se identifica una gran complejidad del problema a atender.

El vínculo entre el concepto de intersectorialidad y los programas de acompañamiento familiar tiene origen a partir del análisis de organismos internacionales, sobre los resultados de las políticas implementadas en las últimas décadas. Desde el BID, se entiende que los programas de transferencia condicionada han tenido resultados escuetos en relación a la generación de capital humano, sugiriendo se tome a la familia como sujeto de intervención, apostando a la respuesta intersectorial, entendiendo que

las políticas sectoriales no cubren la demanda y la complejidad de los problemas sociales. Luego de varias décadas de crecimiento económico y aumento del gasto público social, se observa un estancamiento en la reducción de la pobreza extrema y la indigencia, planteando nuevos desafíos en la formulación de políticas sociales (Jara, Sorio, 2013, p.2).

Es decir, la intersectorialidad comienza a ser impulsada por dicho organismo internacional como una posible solución al acceso a servicios universales por parte de la población en situación de pobreza extrema y exclusión social, así como un abordaje integral. A su vez, se lo presenta como un cambio en la gestión, una metodología que subsanaría las dificultades institucionales de las políticas públicas de mayor trayectoria, con estructuras y funcionamientos que podrían considerarse obsoletos, y que en nuestro país se asocia a las políticas universales.

El contexto ideacional internacional incide en la adopción de determinadas ideas en las políticas de cada país. De esta manera, teniendo en cuenta la difusión de las políticas de acompañamiento familiar en nuestro continente, se comienza a gestar en nuestro país el programa Cercanías. En el contexto nacional, el mismo está relacionado a la subcomisión del Consejo de Políticas Sociales (CNPS), creada para tal fin desde 2010, denominada Subcomisión de Abordajes Familiares. Allí se comienzan a formular las bases del programa se encarga una consultoría.

Desde el diseño del programa existen diferentes menciones en relación a la intersectorialidad. En el documento del CNPS (2011), donde se consulta a referentes de las sectoriales, a nivel local y central, los mismos señalan la importancia de mayores niveles de coordinación e integración. “El otro elemento transversal

a los cambios de enfoque es la construcción de un discurso y una práctica sobre la interinstitucionalidad e intersectorialidad, conjugando diversas políticas y programas, para enfrentar problemáticas complejas y multidimensionales. (CNPS, 2011, p.141). Sin embargo, en los espacios de discusión entre actores institucionales se menciona este tipo de coordinación como “trabajo en red”, así como las dificultades de relacionamiento entre sectores de una institución o entre diferentes instituciones por el desconocimiento de las prácticas y capacidades ajenas. (CNPS, 2011).

En el año 2012 comienza la fase de implementación del programa Cercanías, como una estrategia que apunta, por un lado, al trabajo directo con familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, y por otro lado, a la modificación de la oferta de las políticas sociales a través de cambios en la gestión institucional que permitan dar respuestas más integrales a dichas situaciones (CNPS, 2012).

En el documento programático que da origen a Cercanías, se expresa con mayor claridad la orientación hacia un cambio en la gestión de la oferta de políticas públicas. “Uno de los elementos que son claves para el desarrollo de la estrategia, es el hecho de que las diferentes sectoriales reorienten sus políticas hacia la consideración de la familia como sujeto de la intervención interinstitucional. Esto requiere de un proceso de gestión del cambio en el que será necesario revisar planes, programas y proyectos, y trabajar con los niveles políticos y técnicos de cada sectorial. Para esta actividad se sugiere la creación de una unidad operativa a término, que lleve adelante el trabajo con cada sectorial, induciendo el proceso de cambio conceptual y metodológico” (CNPS, 2012, p.6). A su vez, se señala la creación de una comisión técnico-política

interinstitucional y comités locales interinstitucionales de referencia.

Se plantea que el objetivo principal es mejorar la eficiencia y el acceso de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad “a través de la acción articulada de los organismos para el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios” (CNPS, 2012, p.2).

Luego de iniciada la implementación, se realizan diversos informes sobre Cercanías, basados en investigaciones externas al programa, así como también evaluaciones cualitativas y cuantitativas internas³. En esta ocasión se tendrán en cuenta en la revisión aquellas investigaciones externas, teniendo en cuenta que son las que incluyen la dimensión de la intersectorialidad en el análisis. En dichas investigaciones, se incluía, entre otras variables analizadas, el monitoreo del desarrollo en la implementación del concepto de intersectorialidad, poniendo de manifiesto algunas dificultades en la dimensión territorial expresada por los operadores “como los inconvenientes de receptividad y coordinación interinstitucional que al territorio se circunscriben. (Leopold et al, 2013, p.29). En este informe, realizado a un año de estar en marcha el programa, se plantean ciertos riesgos en relación a la intersectorialidad como modelo de gestión, “En este sentido, la coordinación intersectorial e interinstitucional que procura facilitar el pasaje de los usuarios de dispositivos focales a universales, se realizaría en el vacío, dependiendo de la “buena voluntad” de los agentes sociales puntualmente responsables de establecerla.” (Leopold et al, 2013, p.30). Si bien no refiere a un estudio en profundidad sobre la temática, se

identifica, en el relato de los operadores de territorio entrevistados, cierta distancia entre aquello que figuraba a nivel programático y la implementación. A su vez, se señala que si uno de los objetivos del programa refiere al cambio en la gestión de las políticas sociales como medio para lograr la inclusión de los sujetos de atención, se presentan ciertos riesgos de sostenibilidad y efectividad si recae exclusivamente en los operadores.

En el año 2015 se realiza el estudio denominado “Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social,” (Leopold et al, 2015) cuyo objeto de estudio refiere a las “Trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red, hacia las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, algunas prestaciones específicas (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental, entre otras) y el mundo del trabajo” (Leopold et al, 2015, p.8) Para ello, se realiza un análisis del cumplimiento en territorio de los acuerdos institucionales planteados en un inicio en el programa. “Si bien en algunas localidades la coordinación interinstitucional aparece con un peso relevante en los discursos, los acuerdos interinstitucionales en territorio parecerían funcionar más por el conocimiento y el reconocimiento interpersonal recíproco de los técnicos en el momento de efectivizar las derivaciones a las instituciones y organizaciones en cada zona de referencia” (Leopold et al, 2015, p.19).

Luego de tres años de implementación, continúan mostrándose indicadores de un funcionamiento de la intersectorialidad débil y esencialmente circunscripto al territorio, escindido de los

³ Ver “Informe evaluación cualitativa” (2014) MIDES-DINEM, y “Primer Informe de Monitoreo del Programa Cercanías” (2014) MIDES-DINEM

niveles centrales de las políticas públicas y de los tomadores de decisión. “En este sentido, el material relevado posibilita observar que mayoritariamente quienes operan a nivel local afirman desconocer o conocer parcialmente la existencia de tales acuerdos. Sí parece adquirir significado la construcción de redes y acuerdos en el marco de un trabajo próximo entre instituciones que intervienen en un mismo territorio y de manera sostenida en el tiempo”. (Leopold et al, 2015, p.34)

“Primero entonces los acuerdos informales derivados del conocimiento y de las acciones continuas de quienes comparten cierto territorio” (Leopold et al, 2015, p.38). En muchos casos se trae esta experiencia como algo positivo por parte de los operadores, como un sostén colectivo en la tarea, a través de las redes locales.

Finalmente, este informe plantea que para cumplir con los objetivos programáticos de inclusión social, a través del acceso a bienes y servicios universales, y el mercado laboral formal, “parecerían requerirse acciones que superen la tendencia dualizadora de la propuesta de bienestar, desde una perspectiva de gestión intersectorial que trascienda la articulación y coordinación de recursos y servicios”. (Leopold et al, 2015, p.47).

En posteriores informes, se expone la consolidación de esta tendencia, donde la intersectorialidad se muestra crecientemente desdibujada como modelo de integración de las políticas sociales. De esta manera, la responsabilidad de las coordinaciones recae sobre los operadores de territorio.

Al momento de valorar en su conjunto el proceso de implementación del programa, los operadores cargan las tintas de la crítica en el funcionamiento efectivo de la

interinstitucionalidad que, consideran, aparece planteada solo en el papel y no funciona en la práctica, dando lugar a la discrecionalidad del funcionario institucional y a juegos de complicidad que los técnicos establecen con otros técnicos y funcionarios institucionales mediante el conocimiento personal que se establece a través de la práctica cotidiana de la coordinación. (Leopold et al, 2017, p.14).

Hasta aquí se presentó lo que puede entenderse como un camino de adopción y adaptación de la idea de intersectorialidad sinuoso y resistido, concluyendo en un proceso aun incompleto y con claros indicios de paralización.

3 - Discusión conceptual: reflexiones para continuar explorando

En este punto se expondrán algunas líneas para futuras investigaciones, teniendo en cuenta que no hay material empírico suficiente que permita analizar el entramado de interrelaciones discursivas en relación a la intersectorialidad. Lo que se señala a continuación refiere a hipótesis y líneas de análisis posibles a partir de la revisión bibliográfica teórica y de investigaciones, centradas en los discursos sobre la intersectorialidad.

Teniendo en cuenta los diferentes informes que señalan un problema inicial donde la intersectorialidad aparece como una construcción débil y escasamente integrada como discurso y como práctica, interesa conocer cuáles son los nudos dilemáticos a explorar.

En primer lugar, considerando los diferentes niveles de generalidad propuestos por Schmidt (2008) en relación

a las ideas; desde las ideas filosóficas, las programáticas y las políticas, es de interés poder analizar principalmente las ideas y discursos que se expresan en el último nivel. Se puede pensar que en el territorio circulan discursos políticos acerca de la construcción de una determinada forma de relación interinstitucional. Esta idea aparece en artículos escritos por equipos de territorio donde se resignifica el concepto de intersectorialidad⁴, así como en los relatos expuestos en las entrevistas señaladas en estudios sobre el programa Ceraanías.

Estas modalidades particulares que derivan como sustituto de la intersectorialidad, aparecen señaladas como aquellas coordinaciones que se dan en el territorio y que en muchos casos son valoradas por los técnicos como una herramienta válida para el acceso de los sujetos de intervención a las políticas sociales. En el relato y conceptualización de los operadores, esta metodología aparece denominada de diferentes formas: como “trabajo en red”, “mediación”, “rol de traductores de las familias”, “articuladores”, etc. (Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas 1, 2015)

A nivel del discurso programático en relación a la intersectorialidad, el mismo surge en nuestro país, estrechamente vinculado a las políticas asistenciales y de atención a la pobreza extrema, es decir allí donde se visualiza la complejidad y la necesidad de intervención colaborativa: programas de educación especial, programas de atención al contexto escolar, a las familias en situación de pobreza extrema.

Debido a la conformación de nuestra matriz de protección social, las políticas sectoriales y universales cobran un lugar central, siendo históricamente las

principales instituciones proveedoras de bienestar a la población. Esto le ha dado una determinada legitimidad dentro de las instituciones y hacia el público. En cambio, la política asistencial históricamente ha tenido un lugar subordinado, residual, en la matriz de protección social. Por ello, pensar la intersectorialidad como discurso programático que surge en el marco de políticas asistenciales no es menor para poder entender la dinámica discursiva en este plano. Desde donde se propone, el lugar institucional que ocupan estos programas o proyectos en la matriz de protección social podría indicar la posibilidad de difusión y aceptación interna de una determinada idea. La necesidad de intersectorialidad no es visualizada desde el centro de las grandes sectoriales, sino como un análisis desde la periferia, y ello puede estar mediando la dificultad en adoptar esta idea, condicionando su éxito. Sin embargo, esto constituye una hipótesis de trabajo que debe ser indagada más adelante.

Desde el nivel programático, encontramos un discurso sustantivo y proceso interactivo sobre la idea de intersectorialidad que no logra persuadir, no se han desarrollado estrategias para poder difundir e introducir la idea en las diferentes áreas del Estado. En los documentos aparece como un concepto vago, sin especificar las características o condiciones para la intersectorialidad, incluso se utilizan en forma equivalente e indistinta el término interinstitucionalidad e intersectorialidad. En relación al contenido cognitivo y normativo en este nivel, además de la enunciación del concepto, no se encuentra un desarrollo coherente y articulado, más allá de algunos pasajes vinculados a la complejidad de los

⁴ Ver Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas 1 (2015) MIDES-UDELAR-FCS

problemas y la necesidad de actuar en conjunto. Es decir, el “qué” y el “cómo” aparecen muy débiles en el discurso programático.

En cambio, en el nivel político, desde los equipos de territorio, se ha desarrollado el discurso acerca de la intersectorialidad, con diferentes contenidos e ideas, en ocasiones contradictorias. Ambos, discursos programático y político coinciden en un punto: el contenido normativo. Al igual que los documentos fundacionales del programa Cercanías, la primera línea de atención, visualiza la necesidad de acciones colaborativas, coordinadas y perdurables en la implementación de políticas sociales, ven como imperiosa la necesidad de romper con la fragmentación de los problemas de los sujetos de intervención, no por una cuestión de eficiencia y de gestión, sino como el intento de generar abordajes más efectivos. Sin embargo, esta reivindicación no está exenta de cierta idealización, en ocasiones, sobre el potencial de la coordinación cara a cara en el territorio entre referentes.

En el discurso de los operadores de territorio, tanto en los estudios de evaluación del programa, como en los artículos escritos por equipos, se visualiza que existen lo que Schmidt (2008) denomina como “habilidades discursivas de primer plano”, que permite a los sujetos pensar por fuera de las instituciones, debatir, reflexionar sobre las ideas, las normas y pautas culturales que los rigen dentro de una institución. Por un lado, las “habilidades ideacionales de fondo” (Schmidt, 2008) refieren a las normas, reglas de juego y pautas culturales imperantes en una institución. Es el marco de referencia, lo que genera el contexto sobre el cual se piensa y se hace, pero no quiere decir que estas ideas de fondo sean estructuras determinantes para la acción de

los sujetos. De esta manera, la autora presenta a las habilidades discursivas de primer plano como instrumento de cambio a través de la acción de los sujetos, esta idea también guarda relación con la teoría de la acción comunicativa de Habermas.

Desde este punto de vista, se observa la presencia del nivel crítico dentro de los equipos de Cercanías, así como en algunos operadores de territorio de políticas sectoriales. Si bien otros estudios plantean que existe cierto nivel de acriticidad dentro de los operadores de los servicios universales (Leopold et al, 2015), señalando que allí se estaría brindando el mejor servicio posible. De todas maneras, es necesario continuar indagando sobre la presencia y el rol que cumplen estas habilidades discursivas de primer plano dentro de los diferentes equipos.

Pensar el cambio institucional desde los equipos y operadores de territorio hacia los tomadores de decisión, nos interpela y cuestiona acerca de si es posible introducir una innovación en políticas públicas desde las ideas políticas. Y si así fuera, ¿Qué condiciones son posibles de pensarse dentro de las ideas y los discursos programáticos para que tenga cabida esta interacción?

Como señala Vivien Schmidt (2008, 2010), en la incidencia de los discursos sobre las políticas, importa quien, como y donde transmite una determinada idea. Es así, que si el concepto de intersectorialidad se mantiene y circula exclusivamente dentro de los operadores de territorio, su potencial transformador y posibilidad de éxito parecerían estar limitadas.

Por otra parte, es de interés explorar en relación a los discursos políticos acerca de las redes y del trabajo de coordinación en territorio, cual es el contenido sustantivo de esta idea en términos cognitivos y normativos. Esto puede ser encontrado en parte, en las

producciones escritas de los diferentes equipos de territorio, así como en los relatos de entrevistados. En cambio, para indagar aspectos vinculados a los discursos programáticos, se podrá tener en cuenta los documentos del programa, pero sería interesante implementar otros métodos de investigación como entrevistas a referentes, de modo de poder construir la historia y dinámica de las interacciones que dieron lugar al devenir concreto del discurso sobre la intersectorialidad.

Por tanto, sería interesante indagar acerca de los niveles políticos y programáticos en relación a la idea de intersectorialidad, es decir, como se construye el discurso desde el territorio acerca del concepto de intersectorialidad y que vínculo puede tener con el nivel programático. ¿Cómo se da la flecha de la interacción en la dinámica del discurso? Han existido algunos ejemplos, a modo de antecedentes, dentro del programa Cercanías, donde se han modificado aspectos programáticos a partir de dicha dinámica (número de familias, tiempo de intervención). Así también cabría preguntarse cuáles son las condiciones para la generación de un cuerpo coherente por parte de los equipos de territorio en relación al discurso político de la intersectorialidad. Esta condición es fundamental en el plano coordinativo, teniendo en cuenta que, cuanto más coherente y unificado sea la construcción de un determinado discurso, mayores son sus posibilidades de éxito en el plano comunicativo.

4 - Reflexiones finales

Hasta aquí se pretendió realizar una primera aproximación, a través de la exploración teórica sobre el funcionamiento de la intersectorialidad en el programa Cercanías. Luego de seis años de la implementación del programa es

posible y resulta pertinente indagar sobre los contenidos sustantivos y las dinámicas del discurso acerca de la intersectorialidad. Tomando como punto de partida los estudios e investigaciones que señalan cierta paralización en el proceso de construcción de la intersectorialidad.

Pensar la intersectorialidad desde el Institucionalismo Discursivo nos desafía a poder conjugar también otros enfoques que enriquezcan el análisis, y que debido a la extensión de este artículo no fue posible introducir. Sin duda, tener en cuenta la historia de la matriz de políticas sociales de nuestro país incide en el particular devenir de la intersectorialidad; la tradición sectorial y centralista que es la base del sistema de protección social, el lugar histórico de las políticas asistenciales. Como señala Vivien Schmidt (2008, 2010) el Institucionalismo Discursivo no es excluyente de los demás neo-institucionalismos, sino que es posible complementar, utilizando análisis desde otros enfoques como “información de fondo”. El poder explicativo de esta perspectiva radica en la combinación de aspectos estructurales como contexto, y la posibilidad del sujeto de modificarlas a través de la acción. “First, institutions in DI, rather than serving as external structures for rule following, are simultaneously structures and constructs internal to the agents themselves. Agents’ background ideational abilities enable them to act in any given meaning context to create and maintain institutions while their foreground discursive abilities enable them to communicate critically about those institutions and so to change or maintain them.” (Schmidt, 2008, p.322). De esta manera, cuestiona los postulados básicos de los neo institucionalismos, relativizando y complejizando la realidad institucional para poder generar mayores posibilidades explicativas. La autora propone una suerte de “tregua

metodológica” entre enfoques, de modo de poder explorar las dimensiones, conceptos y límites entre los mismos, que permita generar explicaciones más integrales (Schmidt, 2008). Luego de analizar algunos discursos programáticos en relación a este concepto se visualiza cierta indeterminación sobre los contenidos sustantivos del mismo, así como una dinámica del discurso que parecería no logra persuadir para que sea parte de un modelo de gestión integrado de las políticas sociales.

Desde la revisión de documentos se identifica cierto potencial transformador desde los equipos, reflexión e interpelación de las dificultades y riesgos del programa. Estas “habilidades discursivas de primer plano” (Schmidt, 2008) son la capacidad de los sujetos de pensar escindidos de la institución en la que están insertos, tomar distancia de las mismas para poder elaborar discursos tendientes al cambio. Esta posibilidad de repensar las instituciones, que también cuenta con facilitadores u obturadores, cuestiona la visión determinista que identifica a las normas y pautas culturales de una institución como el único orientador de la acción de los sujetos. Es por ello, que resulta interesante poder explorar los contenidos de los discursos políticos y las dinámicas que allí se desarrollan, como una oportunidad de cambio. A priori, podría pensarse que no existe un cuerpo coherente y coordinado en este sentido, sino más bien se presentan como discursos atomizados, con ideas que en ocasiones son contradictorias entre sí.

Interesa continuar indagando en este sentido, de modo de poder analizar este nivel de los discursos, sus contenidos cognitivos y normativos, así como las dinámicas del mismo. Los equipos refieren en diferentes momentos a la modalidad efectiva de “interinstitucionalidad” que se

desarrolla en el territorio, con una fuerte impronta informal, personal y ad hoc.

Las políticas sociales sectoriales permanecen con estructuras que no se adecuan a la atención y abordaje de nuevas problemáticas sociales, que se presentan con mayor intensidad y complejidad. En este sentido, resulta pertinente indagar sobre las innovaciones introducidas por los equipos de territorio del programa Cercanías, prácticas concretas que median entre las estructuras de los servicios y políticas sectoriales; y el sujeto concreto. Como se construyen y circulan esas ideas y su contenido, teniendo en cuenta el vínculo con las ideas programáticas, como se desarrolla dicha interrelación.

5 - Sugerencias para el debate

En base a lo anteriormente expuesto cabe señalar algunas preguntas:

¿Qué características de la matriz de políticas sociales deberían repensarse para dar lugar a la interinstitucionalidad?

¿Qué posibilidades y limitaciones tiene esta modalidad de abordaje?

¿Es posible transformar las políticas sociales desde la base (ideas políticas)?

Referencias bibliográficas

- CNPS (2011) Asesoría: “Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad” Mag. Soc. José Fernández. Setiembre de 2011.
- CNPS (2012) “Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad”. Marzo 2012.
- Cunill Grau, N. (2014), “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual”. En *Gestión y Política Pública*, Vol. 23 N° 1, pp. 5-46.
- Jara, P. Sorio, R. (2013): “Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza” BID, Mayo 2013.
- Leopold, S., González, C., Baraibar, 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. DTS-UDELAR-DINEM-MIDES. Julio de 2013.
- Leopold Costábile, S., González Laurino, C., Baráibar Ribero, X., & Paulo Bevilacqua, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales; 2. MIDES-UDELAR-FCS
- Leopold, S., González, C., Baraibar, X, Paulo, L. (2017) Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y el Servicio de Abordaje Familiar del Ministerio de Desarrollo Social. DTS-UDELAR-DINEM-MIDES. Marzo 2017
- Repetto, F. (2004) Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. BID. Serie de Documentos de Trabajo I-52. (pp. 8-21).
- Schmidt, V (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2008. 11:303–26
- Schmidt, V. (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth “New Institutionalism”. En *European Political Science Review*, 2 (1), 1-25.
- Schmidt, Vivien (2013). “Does Discourse matter in the Politics of Building Social Pacts on social protection? International experiences”. Ponencia presentada en Seminario Internacional “Pactos sociales para una protección más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, CEPAL, Santiago, Chile 20 y 21 de marzo.

El rol de las comunidades epistémicas en las innovaciones internacionales en la atención a las personas en situación de calle

Lic. TS Nicolás Figueredo ⁵

Resumen - Vivienda Primero es un modelo de atención a personas en situación de calle, surgido en Estados Unidos en la década del 90, cuya aplicación se ha difundido geográficamente. Sus promotores lo presentan como una modalidad de intervención alternativa al sistema tradicional de refugios y una respuesta más eficaz para trabajar con personas con larga trayectoria en calle. Este artículo analiza el proceso de internacionalización de Vivienda Primero en base a la noción de comunidades epistémicas y sus aportes para comprender el rol de las ideas y su incidencia en las políticas públicas. Del trabajo realizado se confirma la relevancia de la comunidad epistémica en la arena política de referencia y la importancia de las ideas al momento de pensar un problema y sus posibles soluciones. Finalmente se plantean algunas reflexiones sobre la influencia de este cuerpo de ideas en la realidad nacional.

1 -Marco Conceptual

Las experiencias internacionales siempre han ejercido influencia en las políticas públicas adoptadas por los distintos países pero este fenómeno se intensifica a partir de los procesos de globalización, la acción de los organismos internacionales, las comunidades epistémicas y la internacionalización de

los grupos de interés. Particularmente el estudio de estos procesos en las ciencias sociales latinoamericanas ha cobrado relevancia a partir de la generalización de Programas de Transferencia Condicionada⁶ a comienzos de este siglo y fines del pasado.

En este contexto se resignifica el rol de las ideas y su capacidad explicativa en los cambios de las políticas públicas. Este apartado describe los principales elementos del concepto de comunidades epistémicas y las nociones de difusión y transferencia de ideas.

1.1 - Comunidades epistémicas

De acuerdo a Haas (1992) en el desarrollo e influencia de las ideas en los gobiernos las comunidades epistémicas son un actor clave. Las mismas son entendidas como una red de profesionales con reconocida experiencia y autoridad sobre un tema de conocimiento vinculado al desarrollo de políticas públicas. Poseen cuatro elementos constitutivos en los cuales mantienen consenso: valores y normas que justifican la pertinencia social de sus acciones, la interpretación sobre las relaciones de causalidad fundamentales respecto a su tema de estudio, criterios de validez sobre la generación de conocimiento en la temática y las políticas que es necesario desarrollar en el área de su competencia.

⁵Actualmente el autor se desempeña como trabajador social en una casa asistida para personas en situación de calle con discapacidad. Dirección de correo electrónico: nico.figueredo@gmail.com

⁶Por Programas de Transferencia de Renta Condicionada hacemos referencia a las políticas mediante las cuales se realizan transferencias económicas a las familias en situación de pobreza o indigencia a cambio de contraprestaciones generalmente vinculadas a educación y salud. En Uruguay son ejemplos de estas políticas el Ingreso Ciudadano del Plan Nacional de Atención a la emergencia Social y el sistema de asignaciones familiares correspondiente al Plan de Equidad.

La relación entre las comunidades epistémicas y los gobiernos se ha visto acrecentada en las últimas décadas debido a la mayor complejidad de los problemas a los que el Estado ha de enfrentarse y el recurso a discursos expertos reduce el margen de incertidumbre de las decisiones a adoptar por parte de los políticos. Conviene puntualizar que en muchas oportunidades los estados toman la iniciativa de consultar al conocimiento especializado pero no son menores las instancias en que las comunidades epistémicas tienen la iniciativa en la relación con la intención de influir en las acciones ha desarrollar mediante la propagación de sus marcos interpretativos sobre un aspecto de la realidad. Incluso en oportunidades recurriendo a la prensa como forma de difundir sus postulados y desarrollar situaciones de shock respecto a las políticas desarrolladas hasta el momento (Haas, 1992).

En contextos de incertidumbre y situaciones de crisis los políticos serán mas proclives a consultar a expertos y es más probable que las ideas respecto a la causalidad y soluciones de los fenómenos defendidos por las comunidades epistémicas tengan capacidad de influir en las formas de entender el problema de los políticos. En circunstancias de incertidumbre existe mayor receptividad a incorporar la interpretación realizada por la comunidad epistémica sí esta permite reducir la indefinición del fenómeno y convertirlo en algo manejable. Evidentemente no toda colaboración entre expertos y políticos tiene el efecto de influir en los marcos cognitivos de los decisores, en muchas oportunidades el recurso al conocimiento se desarrolla solo como forma de justificar decisiones ya tomadas. Igualmente se concuerda con Haas (ídem) en que en determinadas oportunidades las comunidades epistémicas tienen la posibilidad de influir

en las alternativas de políticas públicas a elegir. Es de destacar que los decisores políticos tienen ideas preconcebidas sobre el fenómeno en cuestión y las formas de intervenir sobre el mismo, por tanto, el nuevo marco interpretativo tendrá mayor posibilidad de ser incorporado cuando las nociones previas se muestren inoperantes para la realidad o sean débiles. Esto último se da en mayor medida cuando no existen políticas públicas previas desarrolladas sobre el tema (Haas, 1992).

Conviene especificar que existen dos modalidades procesos de influencia de las comunidades epistémicas. Cuando estas inciden en la realidad de un solo país será luego el resultado de la capacidad de éste para imponer agenda la explicación de la posible generalización de la idea. Por otro lado, cuando son constituidas en forma transnacional permiten una influencia en conjunto sobre diferentes gobiernos, en este caso la forma generalización adquiere mecanismos más informales que en el primero. (Haas y Adler, 2009)

Las comunidades epistémicas no son los únicos actores que buscan influir sobre las distintas arenas de política pública, esta característica es compartida con los grupos de interés, movimientos sociales, y cuerpos burocráticos. Tampoco son los únicos que estudian determinada área de la realidad dado que esta situación la comparten con los colectivos profesionales y disciplinarios. Entonces, ¿cuáles son sus características propias que permiten delimitar a las comunidades epistémicas de otros de actores?

Retomando a Hass (1992) una explicación de sus diferencias es posible de ser construida a partir de las ya mencionadas dimensiones donde las comunidades epistémicas mantienen posiciones de consenso. A continuación, se presenta un cuadro donde se especifica para cada actor si poseen acuerdos sobre

las mismas. A partir de su lectura es posible identificar las semejanzas y diferencias respecto a otros actores que

buscan influenciar o conocer sobre determinadas dimensiones de la realidad.

Tabla I. Caracterización de los consensos de los distintos actores

	Existe consenso sobre			
	las relaciones de causalidad?	valores y normas?	la validación del conocimiento?	los intereses?
Comunidades Epistémicas	Sí	Sí	Sí	Sí
Grupos de interés y movimientos sociales	No	Si	No	Si
Disciplinas y profesiones	Si*	No	Si	No
Alianzas burocráticas	No	No	No	Si

Fuente: Reconstrucción de la tipología original de Hass (1992: 18)

* Igualmente conviene puntualizar que los colectivos profesionales y disciplinares presentan a su interna mayores discrepancias y discusiones sobre las formas de validación de conocimientos y las relaciones causales principales de un fenómeno mientras que en las comunidades epistémicas se muestra mayores grados de consenso en estos aspectos.

De la lectura del cuadro se evidencia que las comunidades epistémicas son los únicos actores que mantienen consenso sobre todos los elementos considerados.

1.2 - Viaje de las ideas: Transferencia y difusión.

La transferencia es entendida como el proceso mediante el cual “el conocimiento sobre políticas (...) e ideas de un contexto político se utilizan en el desarrollo de políticas (...) e ideas de otro contexto político ⁷” (Marsh y Sharman, 2009: 270). Por su parte la difusión es definida como el mecanismo mediante el cual “las políticas seleccionadas en un país afectan las decisiones seleccionadas en un segundo país⁸” (Marsh y Sharman, 2009: 270).

Para captar las diferencias entre una y otra idea es pertinente retomar la sistematización de Marsh y Sharman (2009) respecto a los lineamientos presentes en las producciones académicas realizadas bajo uno y otro de los conceptos. Conviene puntualizar que los

autores entienden que ambas nociones se superponen y son posibles de complementarse a la hora de realizar análisis concretos.

Los estudios en base a la difusión priorizan los análisis cuantitativos y construyen su objeto en base a un alto número de casos y atendiendo los factores estructurales que explican la generalización de las políticas. Debido a su carácter cuantitativo sus investigaciones asumen generalmente valores dicotómicos referidos a la adopción o no adopción de las políticas en cuestión.

En cambio, los estudios de transferencia entienden que en pocas oportunidades las políticas son replicadas en forma idéntica en todos los países sino que existen adaptaciones nacionales. Como forma de dar cuenta de esto priorizan los estudios cualitativos de pocos casos. Al intentar captar las particularidades priorizan la agencia de los decisores políticos en el entendido de que la acción de los actores explica los gradientes existentes en las aplicaciones concretas. Buscan conocer las particularidades nacionales que

⁷Traducción propia del original en inglés.

⁸Traducción propia del original en inglés.

intervienen en la adaptación de las tendencias internacionales. En cambio, los estudios de difusión sostienen que a nivel internacional estamos ante un proceso de convergencia tendiente hacia la homogenización de las acciones públicas.

Tanto la difusión como la transferencia pueden ser entendidas como variable independiente o dependiente. Los estudios pueden estar orientados a conocer en qué medida la divulgación de las ideas influye en los cambios de las políticas de los países o pueden encaminarse a estudiar las condiciones que permiten que en un país la circulación de ideas internacionales logre tener ascendencia.

Se identifican cuatro mecanismos mediante los cuales la circulación de ideas es realizada: aprendizaje, competencia, coerción y emulación.

La noción de aprendizaje refiere al proceso mediante el cual los decisores políticos incorporan prácticas foráneas en el entendido de que son soluciones más eficaces y eficientes que otras alternativas (Marsh y Sharman, 2009).

Por coerción se hace referencia a procesos de adopción internacional bajo la presión ejercida por organizaciones internacionales (por ejemplo, Banco Mundial, FMI⁹). Este mecanismo tiene mayor potencial explicativo en la transferencia y difusión desde los estados

capitalistas centrales hacia los países de menor nivel de desarrollo. Este es el único mecanismo que opera en forma vertical mientras los restantes lo hacen en forma horizontal (Osorio y Vergara, 2016).

Un tercer mecanismo de transmisión de ideas es denominado competencia. Esta noción refiere a los procesos de convergencia internacional inherentes a la globalización donde los estados forman parte de una carrera de cara a lograr beneficios en las relaciones internacionales. Un claro ejemplo es la convergencia en torno a las políticas de apertura comercial en la búsqueda atraer inversiones a sus territorios.

Finalmente, la emulación explica la confluencia de las políticas en base a razones simbólicas o normativas en lugar de una valoración racional. Los estados asumen las prácticas de los considerados líderes y avanzados en el área. Esto puede deberse tanto a la intención de ganar legitimidad para sus acciones, aun desarrollando medidas ineficaces, como a actitudes irreflexivas respecto a los comportamientos considerados adecuados.

Se acuerda con Marsh y Sharman (2009) en que generalmente estos mecanismos no se presentan en estado puro sino en forma conjunta.

⁹ Fondo Monetario Internacional.

2 - Presentación del Caso

La problemática de las personas en situación de calle es un fenómeno que cuestiona los niveles de inclusión social y respeto a los derechos humanos a nivel internacional. La mayoría de los estados no han desarrollado respuestas adecuadas y se evidencia un aumento de la cantidad de personas sin hogar. Al respecto la Relatora Especial sobre el derecho a una Vivienda Adecuada de la ONU advierte que “La falta de hogar es una crisis mundial de derechos humanos que requiere una respuesta mundial urgente. Se está produciendo en todos los contextos socioeconómicos en las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo, en la prosperidad y en la austeridad” (ONU, 2015:3)

En el presente apartado haremos referencia a dos modalidades de atención a personas en situación de calle. Un modelo entendido como la forma tradicional de actuar denominado modelo de Cuidado Continuo en Estados Unidos o modelo en Escalera en Europa y un modelo alternativo que ha ganado popularidad en el concierto internacional llamado Vivienda Primero¹⁰.

Luego de describir los principales lineamientos de ambas estrategias de intervención focalizaremos nuestra atención en la rápida expansión de Vivienda Primero.

La idea central de Cuidado Continuo es que las personas en situación de calle han de recibir atención en centros de alojamiento e intervención social especializados y dispuestos de tal forma que puedan transitar por el sistema a medida que adquieren las capacidades necesarias para acceder a una vivienda independiente (Interagency Council on the

Homelessness, 1994). Se estructura en tres programas:

- Refugios de emergencia, que funcionan como ingreso al sistema y se orientan a satisfacer las necesidades inmediatas de las personas. Generalmente presentan un plazo de estadía de 90 días. (Nemon, et al, 2006 y HUD, 2002)

- Viviendas transitorias: Orientan su acción hacia una intervención psicosocial intensa de forma de que las personas adquieran las capacidades necesarias para la vida independiente, su plazo de estadía generalmente es de dos años. Conviene especificar que pueden dividirse de acuerdo a problemáticas particulares de los usuarios, por ejemplo, consumo problemático y discapacidad. (Nemon, et al, 2006 y Interagency Council on the Homelessness, 1994)

- Viviendas permanentes con apoyo. No presentan límites preestablecidos de estadía y se orientan a trabajar con personas que debido a sus características particulares no son capaces de acceder a la vivienda independiente, por ejemplo personas con discapacidad o problemáticas de salud mental que inhabiliten sus posibilidades de autonomía (Nemon, et al, 2006).

La lógica del sistema es que las personas habrán de recibir atención en centros especializados y se moverán por el sistema en función de que vayan adquiriendo las capacidades necesarias de cara al acceso a una vivienda independiente. Conviene consignar que a medida que las personas registran avances en su situación acceden a centros de mejores condiciones, por ejemplo, los refugios de emergencia son nocturnos y presentan menores niveles de privacidad mientras que en los otros programas existen centros 24 horas y los usuarios

¹⁰Traducción de la expresión original del inglés “Housing First”.

tienen mayor privacidad (aunque no necesariamente viviendas individuales) (Nemon, et al, 2006).

Dos son las principales críticas realizadas al modelo de Cuidado Continuo. Por un lado, los resultados arrojados por análisis cuantitativos del uso de refugios cuestionan la noción de transitoriedad por el sistema y la progresiva adquisición de capacidades de cara a la vivienda independiente. Un ejemplo de esto es el trabajo realizado por Culhane y Kuhn (1998) donde al analizar las bases de datos de los refugios de Filadelfia y Nueva York concluyen que para un conjunto de personas la vida en refugios de emergencia se convierte en una solución habitacional permanente y no en un escalón hacia otros servicios de atención o la vida independiente.

Una segunda crítica refiere a que los espacios de alojamiento colectivo y la intención de modificar las conductas de las personas de cara a su adquisición de capacidades convierte a estos centros en expulsivos respecto a quienes no logran adaptarse a los cambios conductuales exigidos (Nemon, et al, 2006).

En respuesta a estos dos problemas surge de la mano de la OSC¹¹ Pathways to Housing el modelo de atención Vivienda Primero. Estas intervenciones orientadas a las personas en situación de calle se originan en Nueva York en 1992, conviene aclarar que se basan en experiencias similares realizadas en materia de los procesos de desinstitucionalización de los hospitales psiquiátricos (Pleace, 2011).

Vivienda Primero cambia la lógica de intervención respecto a su predecesor en el entendido que el acceso a una vivienda individual no es algo a ganar ni el fin de un proceso de cambios conductuales

de las personas sino que es parte del inicio de la intervención. El acceso a la vivienda se acompaña con el apoyo de un equipo multidisciplinario. La población objetivo de esta modalidad de trabajo son personas crónicas de calle con diagnóstico de patología psiquiátrica y que cobren pensión por ello. Conviene especificar que el consumo problemático de sustancias psicoactivas no es un inhabilitante para el ingreso (Tsembieries, 2010).

La premisa principal de Vivienda Primero es que los centros de alojamiento colectivo (comunalmente denominados refugios) son expulsivos para esta población pero ellos si son capaces de vivir en una vivienda individual. Además, el acceso a una vivienda individual con seguridad en la tenencia brinda un marco de estabilidad a las personas en situación de calle que repercute en mejoras en otras dimensiones de su vida y promueve la autonomía de los usuarios contrariamente a refugios colectivos con constante supervisión del equipo técnico (Bretherton y Pleace, 2012 y Padgett, 2007).

El acceso a tratamiento psiquiátrico o referido al consumo de drogas es algo que los equipos técnicos problematizan con la persona pero no es un requisito a exigir respecto al acceso o permanencia en la vivienda. Esto no implica que no existan requisitos, los mismos son: recibir al menos semanalmente al equipo técnico, destinar el 30% de su ingreso al pago del alquiler¹², pagar las cuentas asociadas a la vivienda y respetar las obligaciones propias de un inquilino. Conviene especificar que en muchas oportunidades es la OSC quien contrata el alquiler y luego firma un acuerdo con el usuario (Pleace, 2011).

¹¹Organización de la Sociedad Civil.

¹² Este requisito se vincula con la definición de población objetivo como aquellos crónicos de calle que cobren pensión por patología psiquiátrica.

En el modelo original de Pathways to Housing las viviendas han de ser seleccionadas por el usuario y estar dispersas entre sí, por ejemplo, plantean que no más del 30% de un edificio ha de ser utilizado para estos fines. Argumentan que esto favorece la integración comunitaria del usuario. Igualmente es necesario destacar que han existido otras variantes de intervención denominadas vivienda Primero Comunal donde se destina un edificio exclusivamente al proyecto, cada usuario tiene un apartamento individual y hay presencia del equipo técnico del proyecto en forma constante en el edificio (Pleace, 2012).

Vivienda Primero surge como el accionar de una OSC en Nueva York, actualmente la misma cuenta con sedes también en los estados de Filadelfia y Vermont. Otros estados han incorporado esta modalidad de intervención y han sido desarrollados por distintas organizaciones.

Los gobiernos de Estados Unidos (Interagency Council on the Homelessness, 2010), Finlandia (Ministry of Environment, 2016) y Canadá (Mental Health Commission of Canada, 2014) han incorporado Vivienda Primero como un elemento de sus estrategias nacionales para afrontar el problema de la situación de calle. El caso de Canadá es uno de los mayores esfuerzos en esta materia ya que invirtió 110 millones de dólares canadienses para comparar ambas modalidades de intervención, 990 personas en el modelo tradicional y 1158 mediante Vivienda Primero (Pleace, 2012).

De acuerdo a Bretherton y Pleace (2013) el modelo Vivienda Primero se difundió en gran parte de los países europeos. Intervenciones de estas

características están presentes en Dinamarca, Francia, Bélgica, Noruega, Portugal, Hungría, Italia, Irlanda y España.

Los organismos internacionales se han hecho eco de esta alternativa de trabajo con las personas en situación de calle, particularmente en documentos de la ONU (2015) se plantea como una alternativa a considerar y la Unión Europea (Busch-Geertsema, 2013) ha financiado proyectos pilotos en algunas ciudades de cara a evaluar sus resultados.

En Latinoamérica la discusión sobre la posibilidad de incorporar servicios de Vivienda Primero ha estado presente en los últimos años. Un mojón en la materia es el proceso de colaboración desarrollado entre algunos países de la región y la Unión Europea. A través del mismo se realizó un intercambio con especialistas en la materia de Europa al mismo tiempo que funcionarios de los distintos países realizaron visitas técnicas orientadas a conocer las experiencias de otras latitudes¹³. En el marco de este acuerdo de colaboración se estableció un documento (EUROsocial, 2014) firmado por representantes de Uruguay, Chile, Costa Rica, Brasil, Ecuador y Paraguay. Si bien el mismo no tiene carácter vinculante si reviste de importancia simbólica. En el mismo los países se comprometen a evaluar la pertinencia de incluir en las estrategias nacionales proyectos de Vivienda Primero. Puntualmente para el caso chileno esta modalidad de intervención ha sido incluida en el programa de gobierno del actual presidente (Piñeyra, 2017).

¹³Las visitas contemplaron experiencias latinoamericanas como ser Uruguay, México, Brasil, Paraguay y Costa Rica como también

países europeos como Finlandia, Inglaterra, Francia, España, Rumanía e Italia.

3 - Discusión

En este apartado se busca reflexionar sobre las siguientes preguntas

¿Es pertinente el recurso al concepto de comunidades epistémicas en la internacionalización de Vivienda Primero?

¿La generalización de Vivienda Primero qué similitudes y diferencias guarda con las nociones de difusión y transferencia?

Para considerar la existencia de comunidades epistémicas es pertinente preguntarnos si existe una red de profesionales con reconocida trayectoria que impulsen la agenda de Vivienda Primero. La respuesta es que claramente sí existe esta red de profesionales y la producción de conocimiento asociada.

Pathways to Housing además de ser pionera en la implementación de Vivienda Primero ha desarrollado una serie de trabajos de cara a realizar recomendaciones para la intervención y ha generado discursos académicos que sostienen dichas opciones de política. Particular relevancia cobra la obra de su fundador, Sam Tsemberies, quien es un académico prolífico en la construcción discursivo-académica en la materia. Tsemberies no ha realizado sus planteos solo en el marco institucional de la citada OSC sino que ha publicado artículos

académicos en distintas revistas arbitradas, un ejemplo de su prestigio es el libro publicado en 2016 por la editorial de la Universidad de Oxford (Padget, Henwood, Tsemberies, 2016).

En Europa un centro de construcción de conocimiento sobre Vivienda Primero es la Universidad de York en Inglaterra mediante la obra de Pleace quien es director del Centro de Estudios en Políticas de Vivienda¹⁴. A nivel internacional FEANTSA¹⁵ se constituye en referencia de publicaciones académicas sobre el tema, donde además de Pleace destaca la obra de Volker Busch-Geertsema quien es coordinador del observatorio europeo de personas en situación de calle.¹⁶

A continuación, se reflexiona sobre la presencia de los cuatro elementos constitutivos de las comunidades epistémicas: consenso sobre las relaciones de causalidad, valores y principios compartidos, intereses en común de cara a influir en la política y consenso sobre validación del conocimiento.

En referencia a las relaciones de causalidad construidas sobre el fenómeno los distintos investigadores que promueven Vivienda Primero comparten dos explicaciones centrales sobre el mismo. Por un lado lo inadecuado y expulsivo de los centros de alojamiento colectivo respecto a las personas crónicas de calle como consecuencia de las exigencias de cambios de comportamiento exigidos. De acuerdo a su construcción discursiva estos elementos explican

¹⁴Las investigaciones del Departamento pueden ser consultadas en <https://www.york.ac.uk/chp/>

¹⁵FEANTSA es una federación que nuclea a las Organizaciones Sociales de Europa que trabajan con las personas en Situación de Calle.

¹⁶Los autores mencionados fueron seleccionados en base a su importancia pero es pertinente

aclarar que existen muchos más académicos que forman parte de la red de estudios sobre las personas en situación de calle asociados a las personas sin hogar. Para consultar las distintas publicaciones de FEANTSA se sugiere consultar en: <https://www.feantsaresearch.org/en/publications>

porque las personas que viven a la intemperie no logren insertarse en los sistemas de atención. En segundo lugar identifican que existe un conjunto de personas para quienes la vida en refugios es una respuesta habitacional permanente y no superan las primeras fases del sistema. En este caso también las normas exigidas en los siguientes escalones del sistema, por ejemplo, las viviendas transitorias, son imposibles de alcanzar por las personas crónicas de calle (en este caso crónicas de refugio).

Frente a esta construcción del problema mantienen consenso respecto a las políticas a desarrollar donde Vivienda Primero es el eje de sus recomendaciones. ¿En qué basan estas recomendaciones? En la elaboración de tres modalidades de evaluación. Por una parte, evaluaciones de Cuidado Continuo donde se evidencian sus dificultades respecto a lo expulsivo que es para las personas crónicas de calle y el estancamiento en los escalones iniciales del sistema. Evaluaciones de los desempeños de Vivienda Primero y en la realización de estudios comparadas sobre ambos servicios. Sobre estos temas de investigación existe una estrategia de validación del conocimiento que es compartida por los autores y refiere al análisis cuantitativo a lo largo del tiempo en relación a dos variables: los logros en relación a la estabilidad residencial y en referencia a los ahorros económicos en inversión social que implica Vivienda Primero en referencia a las modalidades tradicionales de atención a esta población.

Para ilustrar las estrategias de validación del conocimiento es pertinente hacer referencia la evaluación realizada en Canadá (Mental Health Commission of Canada, 2014) ya que es el ejercicio de comparación de ambos modelos de mayor magnitud realizado hasta el momento. Entre 2009 y 2013 se recolectó información de 2148 personas donde en

forma aleatoria se asignaron 990 a las modalidades tradicionales y 1158 a Vivienda Primero. Respecto a los resultados de estabilidad residencial en los últimos 6 meses del proyecto el 62% de las personas asignadas a Vivienda Primero vivían allí en forma estable en contraposición al 31% de las personas atendidas por el modelo tradicional. Al considerar los costos se evidencia que Vivienda Primero orientado a personas con un alto nivel de necesidades genera un ahorro en otros prestadores de servicios que implica una reducción total del dinero público invertido.

De lo dicho hasta el momento se desprende que los valores compartidos por esta comunidad son lograr que las personas dejen de vivir en la calle, que esta población acceda a una vivienda independiente sin la supervisión constante de su intimidad por parte de un equipo técnico y, ahorrar dineros públicos.

Recordemos que las intervenciones en Vivienda Primero se inician en Estados Unidos y particularmente en Nueva York. ¿Existía un contexto de incertidumbre o crisis que favorecía la incorporación de nuevos marcos interpretativos sobre el fenómeno?

En Estados Unidos había aumentado notablemente la cantidad de servicios de atención a esta población a partir de la década de los 80 y en consecuencia la inversión destinada, sin poder solucionar el problema. Respecto a los resultados arrojados por el modelo Cuidado Continuo particular relevancia adquirió el estudio de Culhane y Kuhn (1998) que al analizar el uso de refugios en Filadelfia y Nueva York encontró que la población crónica de refugios es solo el 11% del total pero al considerar un día en particular representan el 50% de las camas utilizadas. A su vez los estudios sobre el costo de las personas en refugio ó en calle demostraban que a pesar de no lograr

procesos de mejora en la situación de la personas el dinero invertido anualmente era de consideración, 40.500U\$\$ en Nueva York, 112.00U\$\$ en Minneapolis, 133.000U\$\$ en San Diego. (Dunn y Stanhope, 2011)

Retomando a Hass (1992) la prensa en oportunidades juega un rol importante en generar situaciones de crisis respecto a los paradigmas con que se interpreta un fenómeno, en el caso de referencia merece destacarse el artículo publicado en 2006 por el periódico de Nueva York el “New Yorker” donde se estima la inversión total realizada hacia una persona en situación de calle que fallece en una estación de metro. El total supera el millón de dolares. De acuerdo a Stanhope y Dunn (2011), en este contexto “el problema, entendido como crónico y costoso, cobró prioridad en la agenda pública¹⁷” (ídem: 278)

Precisamente desde 1992 las intervenciones y estudios sobre Vivienda Primero constrúan un relato exitoso respecto a la cronicidad y el costo del problema. En este contexto es que la comunidad epistémica de Vivienda Primero encuentra campo fértil para influir en la percepción y modalidades de solución del problema.

Al leer la estrategia federal de Estados Unidos respecto al fenómeno se recomienda incorporar Vivienda Primero debido a su construcción discursiva respecto a ser eficiente tanto en lo económico como en lo habitacional.

“Las evaluaciones de viviendas permanentes con apoyo han demostrado mejoras significativas en la estabilidad residencial, reducción del tiempo en situación de calle y reducción de uso y costo de servicios públicos como refugios, emergencias de hospitales e internaciones, centros de rehabilitación en drogas y

cárcel¹⁸” (Interagency Council on the Homelessness, 2010: 25).

Para finalizar es pertinente referirnos a la forma en que se ha generalizado la idea. La difusión destaca la adopción idéntica al modelo original mientras la transferencia contempla gradientes en la adaptación de las políticas.

Por una parte, existen posiciones que buscan la generalización del modelo de acuerdo a su versión original, por ejemplo se ha elaborado un test de fidelidad al modelo de Pathways to Housing (Drake, et al, 2013) donde se establecen los elementos que sí o sí han de contemplar las distintas implementaciones.

También se identifican intervenciones que hacen referencia a Vivienda Primero, pero presentan variaciones considerables, la ya mencionada Vivienda Primero Comunal y Vivienda Primero Ligth (Pleace, 2012). Esta última ofrece menores niveles de apoyo por parte del equipo técnico y puede orientarse hacia personas que no sean crónicas de calle, por ejemplo, se han desarrollado como mecanismos de prevención de la situación de calle frente a situaciones de desalojo. Por tanto encontramos experiencias de transmisión basadas en la difusión como en la transferencia.

Al considerar la realidad internacional pareciera que Vivienda Primero se generaliza tanto por mecanismos de aprendizaje (en sus versiones cercanas al modelo original) y de emulación en el entendido de que es una idea relevante y posicionada discursivamente como lo recomendable a realizar. Este último mecanismo permitiría explicar las adopciones que no se enfocan a personas crónicas de calle y fundamentan su legitimidad en las

¹⁷Traducción propia del inglés.

¹⁸Traducción propia del inglés.

investigaciones realizadas por la comunidad epistémica; cuando en realidad el discurso académico construido no hace referencia a resultados positivos en relación a la estabilidad residencial ni los ahorros económicos en relación a otras poblaciones.

4 - Comentarios finales

Para finalizar es conveniente plantear algunas reflexiones abiertas respecto a la realidad nacional. El sistema de atención uruguayo encuentra fuertes similitudes con el modelo de Cuidado Continuo ya que se compone de centros de alojamiento colectivo diversificados por los cuales las personas han de transitar en función de sus cambios de comportamiento de cara a al egreso y la vida independiente. En concreto existen centros nocturnos¹⁹ denominados nivel 1 y nivel 2 y centros de medio camino. Los centros nocturnos nivel 1 orientan su trabajo a las personas con mayores niveles de exclusión social, los nivel 2 trabajan con personas que se encuentran trabajando (formal o informalmente) y los centros medio camino con personas que cuentan con una inserción laboral estable y trabajan de cara al egreso de la persona del sistema. En simultaneo existen centros con funcionamiento 24 horas a personas que debido a sus características personales es difícil que puedan egresar del sistema, adultos mayores. (Figueredo, 2017)

En documentos institucionales del MIDES se ha reconocido la existencia de las dificultades evidenciadas en la literatura internacional respecto al modelo de Cuidado Continuo. En particular en referencia a la expulsión y estancamiento

en las fases iniciales de las personas crónicas de calle y se consideraba el recurso a viviendas individuales como una posible alternativa (MIDES, 2016). Esta posibilidad también fue planteada públicamente por jerarcas técnicos como ser el jefe de la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle (La gestión de los pobres, 15 de agosto del 2015) y autoridades políticas como el Director Nacional de Políticas Sociales (Proyectan viviendas para gente en situación de calle, 11 de junio del 2016).

Sin embargo, al día de hoy el desarrollo de modelos de intervención basados en la lógica pura de Vivienda Primero no aparece dentro de las propuestas nacionales para adultos en situación de calle. En cambio, si figura la preocupación por las personas para quienes la vida en refugio nocturno se constituyó en una respuesta habitacional permanente. Pero los servicios proyectados continúan en el sendero de la implementación de alojamientos colectivos (de mayor calidad) y se enfocan en personas con discapacidad que tienen larga trayectoria en refugio. Al momento ha sido dejado de lado en la discusión el desarrollo de viviendas individuales para adultos sin personas a cargo²⁰.

Por tanto, podría afirmarse que a partir del contacto de las autoridades uruguayas con la comunidad epistémica referida a Vivienda Primero el elemento que fue incorporado dentro de la lógica del sistema de atención nacional es la necesidad de otorgar soluciones con una mayor calidad de vida a las personas crónicas de refugios, aunque sea de manera incipiente.

¹⁹En el presente trabajo se hace referencia a la atención brindada a los adultos sin niños o adolescentes a cargo.

²⁰Conviene puntualizar que para mujeres con niños, niñas y adolescentes a cargo se esta

discutiendo el recurso a viviendas individuales como forma de favorecer el egreso.

Conviene consignar que el aumento de la inversión en los últimos años en esta política conjugado con el incremento de la problemática y los cuestionamientos públicos y políticos que se desarrollan hacia el MIDES podrían haber generado al igual que en Nueva York un contexto de incertidumbre propicio a entender el problema en el marco cognitivo propuesto por Vivienda Primero. Cabe preguntarse por qué en un momento la propuesta de viviendas individuales como inicio de la intervención estuvo presente como alternativa pero finalmente las modificaciones a la política son mejores centros colectivos.

El por qué Uruguay ha desestimado el desarrollo de Vivienda Primero es una pregunta que adquiere mayor relevancia a partir de que Chile, quien también participó del convenio con la Unión Europea, sí ha incorporado estas modalidades de intervención en su planificación a futuro (aún no desarrolladas). (Piñera, 2017)

Aquí surge una pregunta de relevancia hacia futuros trabajos ¿por qué Chile y Uruguay habiendo participado del mismo proceso de cooperación internacional, mediante el cual ambos conocieron experiencias de Vivienda Primero en otras latitudes geográficas, y partiendo de sistemas inspirados en una lógica de Cuidado Continuo han mostrado una evolución institucional dispar al respecto? Donde en Uruguay la idea en su estado puro parece descartada y en Chile es parte de la planificación a mediano plazo.

Para finalizar conviene resaltar que no se trata de que Vivienda Primero sea objetivamente una solución mejor sino que futuros trabajos habrán de buscar entender que elementos de la realidad nacional (su herencia de políticas públicas, las particularidades de las personas involucradas en cargos de decisión y, el

legado de su estructura de bienestar) han inhibido la adopción de Vivienda Primero como marco cognitivo a partir del cual interpretar el problema y sus tentativas de solución. Al mismo tiempo de evidenciar si han existido modificaciones en la forma de entender el fenómeno a partir de los intercambios entre el MIDES y representantes de la comunidad epistémica de referencia.

5 - Preguntas sugeridas

¿Cuáles son las dimensiones en que existe consenso entre los miembros de una comunidad epistémica?

¿Qué diferencia a una comunidad epistémica de otros actores que buscan conocer y/o influir sobre un área de la realidad?

Identifique las principales diferencias entre el modelo Cuidado Continuo y el modelo Vivienda Primero.

Describa la relación entre el problema que existía en Nueva York sobre las personas en situación de calle y los elementos discursivos destacados por los investigadores promotores de Vivienda primero.

¿Qué piensa sobre la posible aplicación de Vivienda Primero en la realidad nacional?

Referencias bibliográficas

- Bretherton, J. y Pleace, N. (2013). The Case of Housing First in The European Union: A critical Evaluation of Concerns about Effectiveness. *European Journal of Homelessness*, 7 (2), 21-41
- Busch-Geertsema, V. (2013). Housing First Europe: Final Report.

- Bremen/Brussels: European Union Programme for Employment and Social Solidarity. Recuperado en: <http://www.habitat.hu/files/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>
- Culhane, D. y Kuhn, R. (1998). Applying Cluster Analysis to Tests a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data. *American Journal of Community Psychology*, 26 (2), 207-232 Recuperado de: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1097&context=spp_papers
- Dunn, K. y Stanhope V. (2011). The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. *International Journal of Law and Psychiatry*, 34 (4), 275-282
- EUROSOCIAL. (2014). Documento de Consenso. Encuentro: Hacia políticas integrales para personas en situación de calle. Recuperado de: http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/assets/documento_de_consensos_bergamo_italia.pdf
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2706951>
- Haas, P y Adler, E. (2009). Las comundiades epistemicas, el orden munidal y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, 12, 145-169
- HUD. (2002). Evaluation of Continuums of Care For Homeless People, Final Report. Recuperado de: https://www.huduser.gov/publications/pdf/continuums_of_care.pdf
- Interagency Council on the Homelessness. (1994). Priority: Home! The federal plan to beak the cycle of homelessness. Recuperado de: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015032595301;view=1up;seq=16>
- Interagency Council on the Homelessness. (2010). Opening Doors. Federal Strategic Plan to prevent and end homelessness. Recuperado de: https://www.usich.gov/resources/uploads/asset_library/USICH_OpeningDoors_Amendment2015_FINAL.pdf
- La gestión de los pobres. (15 de agosto del 2015). El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/gestion-pobres.html>
- Marsh, D. y Sharman, J.C. (2009) "Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30 (3), 269-288.DOI: 10.1080/01442870902863851
- Mental Health Commission of Canada. (2014). National Final Report Cross-Site At Home/Chez Soi Final Project, Calgary. Recuperado en: https://www.mentalhealthcommission.ca/sites/default/files/mhcc_at_home_report_national_cross-site_eng_2_0.pdf
- MIDES. (2016). Términos de Referencia. Contratación de Consultor Individual para el diseño y desarrollo de modelos de intervención para apoyar los procesos de egreso de familias y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica que pasan por centros de acogida temporal. Documento borrador, sin publicar

- Ministry of Environment. (2016). Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019. Recuperado de: [http://www.ym.fi/en-US/Housing/Programmes_and_strategies/Actionplan_for_preventing_homelessness/Action_Plan_for_Preventing_Homelessness_\(39551\)](http://www.ym.fi/en-US/Housing/Programmes_and_strategies/Actionplan_for_preventing_homelessness/Action_Plan_for_Preventing_Homelessness_(39551))
- Nemon, H.; Park, J.; Wong, Y. (2006). Homeless Service Delivery in the Context of the Continuum of Care. *Administration in Social Work*, 30 (1) 67-94 Recuperado de: http://repository.upenn.edu/spp_papers/37
- ONU. (2015). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/294/55/PDF/G1529455.pdf?OpenElement>
- Osorio, C. y Vergara, J. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54 (2), 235-254. DOI: 10.5354/0716-1077.2017.44806
- Padgett, D., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2016). *Housing First: Ending homelessness, transforming systems, and changing lives*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Padgett, D. (2007). There's is no place like home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States. *Social Science and Medicine*, Volumen 64 (9), 1925-1936. doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.02.011
- Piñera, S. (2017). Programa de gobierno 2018-2022. Recuperado de: <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>
- Pleace, N. (2012). Housing First. FEANTSA. Recuperado de: https://www.feantsaresearch.org/download/housing_first_pleace3790695452176551843.pdf
- Pleace, N. (2011). The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective. *European Journal of Homelessness*, 5 (2), 113- 127.
- Proyectan viviendas para gente en situación de calle. (11 de junio del 2016). El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/proyectan-viviendas-gente-situacion-calle.html>
- Stefancic, Ana & Tsemberis, Sam & Messeri, Peter & Drake, Robert & Goering, Paula. (2013). The Pathways Housing First Fidelity Scale for Individuals With Psychiatric Disabilities. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16 (4), 240-261. DOI:10.1080/15487768.2013.847741
- Tsemberis, S. (2010). Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs. En I. Gould y B. O'Flaherty. (Ed.) *How to House The Homeless* (pp. 37-56). Nueva York, Estados Unidos: Russell Sage Foundation

Educación y las Políticas de Inclusión: el caso PAC ²¹

Lic. Nancy Guidotti - Lic. Ihara Vorga

Resumen - Educación y Políticas de Inclusión, tienen como finalidad el reingreso de los estudiantes a la enseñanza media formal y surgen como respuesta a la problemática de la desvinculación del sistema educativo. En este marco, se decidió investigar acerca del Programa Aulas Comunitarias (PAC) que se viene implementando en Uruguay desde el año 2007. Dicho programa tiene como objetivo lograr la integración social y educativa de los estudiantes que repitieron primer año del ciclo básico, desertaron o nunca ingresaron a enseñanza secundaria. En este contexto, nuestro objeto de estudio consistió en determinar el rol de la institucionalidad educativa frente a la problemática de la desvinculación del sistema educativo y además, si la implementación del programa logra dar respuesta a esta problemática instalada en Uruguay. En primer lugar, realizamos una revisión bibliográfica acerca de la temática de interés. Luego se profundizó el análisis desde la corriente del institucionalismo histórico y, desde la “trayectoria dependiente” (*path dependence*). Por último, planteamos algunas reflexiones finales y posibles preguntas orientadoras para el debate y reflexión acerca de la problemática de la desvinculación del sistema educativo en nuestro país, que afecta a adolescentes en situación de vulnerabilidad y sobre quienes se manifiesta uno o varios tipos de exclusión.

Palabras claves: educación, exclusión, políticas de inclusión.

Introducción

El presente documento busca profundizar en el análisis de las políticas de inclusión educativa que surgen como respuesta frente a la problemática de la desvinculación del sistema educativo de aquellos adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

En este marco, el programa PAC y su incidencia en el sistema educativo formal, ofrece un escenario significativo para analizar el rol de la institución educativa frente a la problemática planteada. Para ello, se indaga acerca de posibles respuestas a partir de la corriente del “institucionalismo histórico”, que ubica las estructuras sociales y el análisis histórico en el foco de la explicación sobre las orientaciones de las políticas públicas, particularmente en lo que se define como trayectoria dependiente.

Desde el enfoque de la política pública, analizando los resultados de esta, focalizamos una serie de planes y programas que tienen como objetivo la revinculación de los adolescentes y jóvenes al sistema de educación media formal, partiendo de la concepción de que la inclusión educativa contribuye a mejorar los procesos de inclusión social y la disminución de las brechas de desigualdad existentes en nuestra sociedad. En este sentido, nos interesa profundizar si el PAC contribuye a mejorar estos procesos.

En base a estos dos enfoques, el documento se estructura en cuatro secciones: En la primera de ellas, se define el objeto de estudio y las características de

²¹ Trabajo presentado en las XVIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR, 2019.

las políticas de inclusión educativa en la modernidad. Posteriormente, una segunda sección refiere a la problematización del objeto de estudio en el cual se hace alusión a las categorías y modelos emergentes, así como también algunos condicionamientos que presenta la implementación del programa. En una tercera parte se analizan las políticas de inclusión educativa desde la mirada del institucionalismo histórico, los rendimientos crecientes y la trayectoria dependiente. Por último, se realizan algunas reflexiones finales y se formulan posibles preguntas orientadoras para el debate.

1 - Objeto de estudio: políticas de inclusión educativas

Las Políticas de Inclusión Educativa, son un tipo de Políticas Públicas que tienen como objetivo fortalecer la integración y permanencia en el sistema educativo de poblaciones de alto riesgo de deserción y lograr la re-inserción de adolescente que han abandonado el sistema educativo formal. En este sentido, Fernández (2018) plantea la existencia de un doble desafío debido a que, estos objetivos, abarcan poblaciones distintas: por un lado, sostener la inclusión de los que accedieron a la escuela y, por tanto, intervenir en la racionalidad de los estudiantes para que permanezcan dentro del sistema educativo formal. Por otro, remover las barreras que excluyen a los que no lograron acceder, incentivando a aquellos individuos en edad escolar, adolescentes y también jóvenes que podrían llegar a ser potenciales estudiantes.

En este contexto, nuestro objeto de estudio pretende analizar un producto de estas políticas de inclusión, el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), así como determinar el rol de la institucionalidad educativa. A su vez, se trata de reflexionar

si las políticas logran dar respuesta a la problemática de la desvinculación de poblaciones de riesgo y fortalecer la reinserción educativa a pesar de abarcar poblaciones distintas.

Características de las políticas de inclusión educativas en la modernidad

En el marco de la universalidad de las políticas educativas en Uruguay, siguiendo a Fernández (2018), en las políticas de inclusión se establecen tres dimensiones fundamentales al momento de considerar los resultados de la implementación de la política y el logro de los objetivos que se propone. Estas dimensiones son: el diseño de la organización, el enfoque pedagógico y la selección de la población objetivo.

a- Dimensión del diseño de la organización, el caso de estudio ya tenía antecedentes en Estados Unidos según Rumberger, 2004 (citado en Fernández, 2018), pero no tenía antecedentes la aplicación del mismo diseño, en instituciones distintas, como se realizó en Uruguay;

b- El enfoque pedagógico se basó en el motivo de abandono, como riesgo o hecho consumado, no en riesgo de abandono;

c- Para determinar la población fue necesario el desarrollo de instrumentos de relevamiento y sistematizar la forma de presentación de la información, para luego definir cuál es la población en riesgo y cuál es la población desafiada.

La referencia a la población en riesgo y desafiada, y los consecuentes instrumentos para realizar el relevamiento que permita ubicar a los individuos que están en esa situación, implica la definición y el establecimiento de objetos de saber, y de expertise social en la precisa identificación de las poblaciones

excluidas. Lo cual implica, en sí mismo, un nuevo riesgo de exclusión en la selección de la población a la que se orienta la política, para aquellos jóvenes que no son considerados.

Según Álvarez Leguizamón 2004 (citado en Fernández, 2018) estaríamos frente a una focopolítica, entendida como una tecnología nueva, diferente y contrastiva a las políticas educativas que históricamente han sido universales en Uruguay. Esto se debe a que no se ocupa más de la población en su sentido genérico, sino que atiende grupos de la población focalizados, identificados por características precisas, en este caso: el riesgo y desafiliación del sistema en el que están contenidos.

Se entiende que esta focopolítica viene a dar respuesta a las consecuencias de la modernidad en Uruguay, en el pasaje de una sociedad hiperintegrada, donde se encontraban familias de todos los estratos económicos en cada barrio y convivían; a la actualidad, en que se identifica el producto de la fragmentación social, donde las personas y familias de escasos recursos son relegadas a sectores excluidos de la dinámica social. Para dar respuesta a estos cambios, las Políticas Públicas educativas, abordan nuevas tecnologías, distintivas, focalizadas, buscando la inclusión de estos grupos, ubicados en zonas donde existen fuertes barreras que fortalecen la exclusión.

Una condición indispensable para el éxito de las políticas educativas de inclusión y este programa en particular es que logre contrarrestar estas fuertes barreras que excluyen a estas poblaciones.

2 - Problematicación del objeto de estudio: el caso PAC

El caso de estudio ha sido diseñado

en el contexto de discusión del Plan de Equidad, orientación general de la Política Social de la Administración Vázquez (2005-2009)²², en la que se buscó cambiar la matriz de protección social de niñas, niños y adolescentes vulnerables (Fernández & Pereda, 2010). Este tipo de Política Educativa no busca cambiar la matriz del sistema educativo uruguayo, sino incidir en los problemas de exclusión educativa que enfrenta Uruguay, en un marco de exclusión territorial, laboral, y de fragmentación social. Es decir, el objeto es un tipo de exclusión (la educativa) con fuerte incidencia en las etapas siguientes del individuo, puesto que el abandono de la educación incide directamente en su posibilidad de inserción laboral y por ende lo condiciona en sus posibilidades de inserción territorial. El PAC no busca modificar la matriz educativa, sino modificar la oferta e incidir sobre la demanda, puesto que parte de los destinatarios de esta oferta no están buscando una opción educativa, sino que se encuentran fuera del sistema educativo formal.

El objetivo del programa es revincular a adolescentes que han abandonado el ciclo básico (en este caso menores de 16 años) o mantienen vínculos frágiles con la institución educativa. Es decir, el PAC tiene como finalidad la inserción social de los adolescentes que presentan problemas de vinculación con la educación media formal, ya sea porque desertaron de la misma o por el contrario nunca hayan registrado matriculación.

El programa es concebido, en la mayoría de las investigaciones realizadas, como “puente” hacia los liceos o escuelas técnicas. Es un programa del tipo AS (escuelas alternativas) que requiere la creación de un nuevo Centro Educativo (CE), gestionado por una organización de

²² <http://www.mides.gub.uy/818/plan-de-equidad>

la sociedad civil, seleccionada por el MIDES a través del Programa de Infancia y Familia (Infamilia)²³. La ubicación del CE, está condicionada a la distribución de las áreas territoriales de intervención prioritaria establecidas por Infamilia 2005. (Alonso & Fernández; 2018:72).

Categorías emergentes

A modo de profundizar en el análisis nos parece pertinente hacer referencia al trabajo realizado por Alonso & Fernández (2018), quienes desarrollan el programa PAC a partir de tres categorías:

a- Los arreglos institucionales que sostienen el programa: se observan tanto a nivel de la administración (central de ANEP o Ministerio) como a nivel de las organizaciones - CE - que trabajan en el territorio específico. Es a nivel de territorio donde pueden surgir arreglos que modifiquen la propuesta inicial, a la hora de implementar la política por los distintos actores. Este desvío del objetivo inicial, entendemos que se ve favorecido por la ausencia en el diseño, de la previsión de un monitoreo de todo el proceso, con indicadores definidos para cada etapa que permitan detectar una brecha entre los resultados y el objetivo.

b- La estructura de incentivos y sanciones, que se identificaron a través de las fuentes encuestadas, tiene su origen en el diseño curricular y organizacional del programa, pero los autores detectaron que ha sido redefinida en varios aspectos a través de la agencia local como consecuencia del proceso de implementación.

Entendemos que la incidencia de los actores locales en la implementación es un factor reconocido que puede llegar a desviar el objetivo inicial de una política o

programa, y generar la brecha a la que se somete la idea original de su aplicación final, o brecha entre la formulación y la implementación de la política de inclusión educativa, Romero, 2018 (citado en Fernández, 2018).

c- Por último, las redes y asociaciones entre agencias locales son una dimensión realmente novedosa resultado de estudios de varios programas, entre ellos el PAC.

Estas tres categorías analizadas, tienen una influencia muy importante en los resultados de la aplicación de la política educativa de inclusión, en este caso el PAC. En los tres casos se define en el territorio la interacción entre los agentes, la población destinataria y el contexto local en el que se desarrolla. Esto aun cuando en el diseño del programa jugó un papel fundamental tanto en el acceso a distintos tipos de recursos, como en la identificación de los adolescentes a ser atendidos, como también en la generación de dispositivos para ser contenidos una vez inscriptos.

Modelo y arreglos emergentes: política de inclusión

Corresponde señalar, que nuestro sistema educativo es universalista desde la iniciativa valeriana emergente a fines del siglo XIX. En el proceso de desarrollo de la matriz educativa a través de la historia, se establecieron dispositivos específicos para determinadas poblaciones, como lo fue contemplar las poblaciones rurales, con un espacio educativo escolar multigrado, con un solo docente en la mayoría de los casos debido al bajo número de estudiantes.

Entendemos que la diferencia sustancial entre las particularidades de poblaciones consideradas durante la

²³ <http://www.infamilia.gub.uy/>

historia del sistema educativo uruguayo, y las políticas de inclusión emergentes que estamos considerando actualmente, es que, anteriormente se trataba de brindar un dispositivo que consideraba particularidades hacia la universalidad y una vez que los individuos ingresaban en el sistema, se integraban y permanecían.

Siguiendo a Fernández (2018), en la actualidad los modelos emergentes tratan de contrarrestar las variantes del evento de abandono, ya sea como riesgo o como hecho consumado y la alta tasa de incidencia de este evento en poblaciones vulnerables. Estas poblaciones tienen un dispositivo (centros educativos estándar) que los comprende dentro de la universalidad, pero con baja o nula integración, alto riesgo de abandono y con escasas posibilidades de retomar los estudios una vez que abandonan, entre otras razones, porque un porcentaje importante ingresan a la vida de adultos sin haber consumado el proceso psicobiológico hacia la adultez.

En relación a esta peculiaridad de las políticas de inclusión que comprende a este programa en estudio (PAC), interesa conocer su permanencia en el sistema, entendiendo que para ello depende de la articulación que se logre entre el dispositivo que busca la inclusión y las instituciones ya existentes en la matriz del sistema educativo. La novedad de los nuevos programas o dispositivos y en este caso particular del PAC, siguiendo a Alonso & Fernández (2018) es que se implementan al mismo tiempo que en los programas estándar del sistema educativo se aumentan la presión sobre las escuelas para mejorar el comportamiento de los indicadores de eficiencia clásicos (inscripción-promoción) como los de eficacia (aprendizaje). Esta coincidencia no cuenta con un mecanismo de adaptación para que el joven que egresa del PAC, se adapte a un nivel de exigencia

importante, lo que oficia como una barrera para la continuidad en el sistema educativo.

El hecho de que el PAC sea un arreglo en la periferia, es decir que su ubicación sea fuera del espacio educativo tradicional, en un ámbito distinto que el del resto de los estudiantes, es contradictorio con la estrategia de inclusión e integración promovida. Esto requiere de una organización distinta en referencia a la de un centro educativo estándar, no está contemplado en la matriz educativa. Esta característica *sui generis* que es sin duda un desafío para el sistema educativo en sí mismo, que inciden en la evaluación y en el intercambio entre docentes; en el sentido de pertenencia que distorsiona el proceso de salida de un dispositivo atípico (como el PAC) para ingresar en el estándar y especialmente para la organización de la sociedad civil que participe. Por lo tanto, va a requerir un tipo de arreglo que podemos denominar de novedoso entre el equipo orientado a la intervención (socio-psicológica) y los docentes tradicionales que se auto seleccionaron para participar y enseñar en aulas. Esto genera tensiones por la falta de tiempo para dedicar a espacios de reflexión de los docentes, construir una visión conjunta que viabilice un abordaje exitoso, y con ello lograr revertir la salida de los adolescentes del sistema o el no ingreso en el mismo.

Este modelo emergente, también cuestiona la posible reinserción en el sistema educativo tradicional como se establece en otro arreglo que existe entre el aula y el liceo local referente donde transcurriría el segundo año. Entre los datos recabados en la investigación de Alonso & Fernández (2018) que mencionamos, sobre este último arreglo entre el aula y el liceo, se constató el rechazo tácito por parte de docentes, de incorporar al adolescente que proviene del

aula, con el argumento de que primero hay que integrar a nuestros alumnos. Esto nos revela como estas poblaciones sufren de exclusión sobre exclusión, es decir, una inequidad exacerbada. No permanecen en el sistema educativo tradicional, se excluyen del mismo; en la propuesta de inclusión no forman parte del sistema, son excluidos a otro dispositivo; y cuando logran reunir las condiciones para reintegrarse, se reeditan barreras para mantener la exclusión.

Si el enfoque de esta exclusión, la realizamos desde la intervención que se realiza, tanto sea un dispositivo que se aplique en el mismo ámbito educativo estándar; como en el PAC, estando aparte del espacio educativo estándar, nos indica Acedo, 2008 (citado en Alonso & Fernández, 2018) que estas intervenciones “tardías” en el curso de vida de niños, niñas y adolescentes en riesgo, dejan intactas las barreras que impiden la inclusión como son los factores que determinan la exclusión.

Otro aspecto a destacar del análisis del modelo PAC, es que, en la investigación realizada por dichos autores se detectaron contradicciones entre la población y los incentivos utilizados. Si bien los estudiantes que participaron del programa no han estado mucho tiempo desafiados, presentan marcadas dificultades de aprendizaje originadas en un bajo desarrollo de capacidades en el área instrumental, por lo que la pedagogía con estos alumnos debería ser más compensatoria que incluyente. Las barreras parecerían estar en los jóvenes y no en la propuesta curricular de los centros.

Condicionamientos que tiene el PAC

De la investigación realizada por Alonso & Fernández (2018) se desprenden algunos condicionamientos institucionales

en el PAC, de los que mencionamos sólo los que consideramos relevantes para este trabajo:

- Concurren adolescentes que dejaron hace tiempo el sistema, lo cual implica refrescar conocimientos que por desuso no recuerdan así como leer y escribir, o en el caso de que no presentan dificultades académicamente, pero por motivos familiares se apartaron, o tuvieron experiencias negativas en el sistema, o con historial de repeticiones, carentes de acompañamiento y sostén. (entrevista 7-Alonso & Fernández, 2011:22)

- “El CES inició diferentes experiencias y modalidades para la inclusión, (...) y dentro de las acciones previstas entendemos que dichas experiencias tienen que evaluarse en su totalidad, con el objetivo de analizar su pertinencia, sus impactos y continuidad” (ANEP-CES, 2012:21)

- “Surgen ciertos postulados cuya implementación se ha visto envilecida por fines más espurios, concretos y minimalistas, por ejemplo: (..) segmentación curricular que legitima la desigualdad de oportunidades (..).”

- “(...) El poder de decisión sobre la educación, hoy trasladado al gobierno de turno, da un impulso a políticas focalizadas acordadas internacionalmente, a espaldas de los docentes y de nuestra realidad” (ANEP-CES-ATD, 2011:9 y 10)

Estos cuestionamientos institucionales forman parte de las barreras que existen y evitan la inclusión. Es la postura institucional frente al programa, pero que repercute fuertemente en los adolescentes que puedan transitar y egresar este programa, es sobre lo que se construye la posibilidad de integración e inclusión.

3 - Categoría de análisis: Las políticas de inclusión desde el institucionalismo histórico

Para comprender el surgimiento de las Políticas de Inclusión educativa, entendemos necesario focalizar el estudio en la institucionalidad de estas políticas, en este sentido Fernández & Mancebo (2018) plantean que pocos han realizado este fundamental enfoque de estudios, concretamente los autores se preguntaron ¿en qué medida las políticas de inclusión han significado una erosión de la matriz institucional clásica del sistema educativo uruguayo?

Ante esta interrogante indican que estas políticas han establecido excepciones en las instituciones clásicas vigentes, pero no han conseguido iniciar un proceso sostenido de creación de una nueva institucionalidad. Por ello sostienen la existencia de una “erosión” de la matriz institucional tradicional. Es decir, estas políticas no logran un cambio institucional por lo cual no generan un cambio en la matriz, en la institución.

Cuando hablamos de cambio institucional, se refiere a la forma en que las sociedades evolucionan a través del tiempo lo cual es clave para entender el cambio histórico North, 1993, (citado en Fernández & Mancebo, 2018). Pero al mismo tiempo, estas instituciones refieren a pautas estables en el tiempo, perdurables a través de su reproducción, valoradas como valiosas, y recurrentes, que inciden significativamente sobre el comportamiento de los actores Huntington, 1968; Parsons, 1951 (citado en Fernández & Mancebo, 2018).

Entendiendo la institución como las reglas de juego en una sociedad o las limitaciones ideadas por el hombre que le dan forma a la interacción humana y para ello estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o

económico; al referirnos al sistema educativo como institución, Meyer y Rowan (2006) indican que es necesario prestar más atención a los actores históricos concretos que intervienen en la construcción de una institución particular puesto que los mismos se mueven por sus intereses, sus valores y creencias compartidas concluyendo que las “condiciones dominantes pueden precisamente actuar para demorar o prevenir el cambio institucional hacia soluciones más satisfactorias” Meyer y Rowan; 2006:9 (citado en Mancebo & Fernández, 2018). En este marco los autores reconocen que hay instituciones que son fundamentales para la sociedad y que se establecen por sí mismas como norma jurídica y no parten de la moral, tampoco de las buenas costumbres como es la obligatoriedad de la educación primaria en nuestro país, concomitantemente con la obligatoriedad del Estado de prestar este servicio en forma universal.

Por tal motivo, nos preguntamos ¿las instituciones educativas formales incidieron cuando estos dispositivos como el PAC se instalaron por fuera del sistema escolar estándar?

Origen de las políticas de inclusión educativa y su relación con la institucionalidad educativa: rendimientos crecientes

Las políticas de inclusión educativa, son instituciones en sí mismas que están en estrecha relación con la institución marco que es la institucionalidad educativa. Por lo cual corresponde considerar el dispositivo PAC y su vínculo con el sistema educativo formal. Para ello optamos por analizarlo desde el trabajo de Pierson (2017) como clave de investigación reciente en el institucionalismo histórico desde los

rendimientos crecientes, “ la importancia de los patrones específicos de tiempo y secuencia; una amplia gama de resultados sociales puede ser posible; grandes consecuencias pueden resultar de acontecimientos relativamente pequeños o contingentes; particulares cursos de acción, una vez introducidos, pueden ser casi imposibles de revertir; y, consecuentemente, el desarrollo político está marcado por momentos o coyunturas que configuran los contornos básicos de la vida social” (Pierson; 2017: 11).

Siguiendo al autor, los economistas llaman “rendimientos crecientes”, los cuales también podrían ser descritos como procesos de auto refuerzo o de retroalimentación positiva, y para algunos teóricos, los rendimientos crecientes son la fuente de la trayectoria dependiente; para otros, sólo tipifican una forma de la trayectoria. Estos procesos, tienen gran significación social según el autor, puesto que la dinámica de los rendimientos crecientes captura dos elementos clave para el sentido intuitivo de la mayoría de los analistas de la trayectoria dependiente. En primer lugar, señala cómo los costos de cambiar de una alternativa a otra aumentarán notablemente en determinados contextos sociales a lo largo del tiempo. En segundo lugar, centra su atención sobre cuestiones de tiempo y secuencia, distinguiendo los momentos formativos o coyunturas de los periodos que refuerzan trayectorias divergentes. No sólo importa lo que sucede, sino también, cuándo sucede.

Retomando al caso de estudio, si desde este enfoque analizamos el programa PAC y por ende analizamos dónde se ubican los rendimientos crecientes, podemos decir que hay dos escenarios de análisis posibles:

a- Desde el sistema educativo tradicional, siendo este programa una propuesta de cambio que se ubica en la

periferia, complejiza no sólo el proceso de implantación, sino también la integración del programa como parte del todo que es, en este caso, el sistema educativo tradicional.

Margaret Levi, 1997:28 (citada en Pierson, 2017), ha sugerido una definición alternativa más estrecha:

“Una trayectoria dependiente significa, si significa algo, que una vez que un país o una región han comenzado por una trayectoria, los costos de reversión son muy altos. Habrá otros puntos de decisión, pero los atrincheramientos de ciertos arreglos institucionales obstruyen una fácil reversión de la decisión inicial”. Es en este punto teniendo en cuenta el planteo de los autores Fernández & Mancebo (2018) nos cuestionamos acerca de que si la introducción de las políticas educativas – en este caso una política de inclusión – cuyo objetivo no fue cambiar la matriz sino incidir o brindar una solución a los problemas de exclusión que atraviesa el sistema educativo uruguayo; es un cambio institucional que genera consecuencias que no estaban dentro de los objetivos en el origen de la política.

Entonces, ¿qué es lo que fundamenta que hablemos de un cambio institucional? Los autores indican que corresponde considerarlo como cambio, puesto que la autoridad educativa introdujo, en forma deliberada, nuevas organizaciones escolares en la educación media, acompañada de: nuevas reglas formales; modificación de la estructura de beneficios; introducción de nuevos actores en las negociaciones, puesto que se levantaron restricciones impuestas por la matriz institucional histórica de la educación uruguaya.

Retomando la concepción de la trayectoria dependiente, la probabilidad de etapas adicionales a lo largo de la misma trayectoria aumenta con cada movimiento de esta. Esto se debe a que los beneficios

relativos de la actividad actual en comparación con otras opciones posibles aumentan con el tiempo. De esta manera, los costos de salida —de cambiar a alguna alternativa anteriormente plausible— aumentan. Los procesos de rendimientos crecientes también pueden describirse como procesos de auto refuerzo o de retroalimentación positiva. Desde este enfoque, nos posicionamos en la matriz educativa como institución, podemos inferir que las políticas de inclusión educativa pueden tender a permanecer en la periferia del sistema educativo y difícilmente se integren a la matriz educativa puesto que no están dentro de los procesos de rendimiento creciente de la matriz, no contiene los formatos establecidos como mencionamos anteriormente y de hecho, en la realidad, hay registros de que los mismos actores no reconocen a los egresados del programa como pertenecientes a la matriz educativa tradicional y los excluyen de la posibilidad de reinserción.

b- Si nos posicionamos fuera del marco de la matriz educativa tradicional, desde el enfoque de los rendimientos crecientes, los primeros acontecimientos importan mucho más que los posteriores, y las diferentes secuencias pueden producir diferentes resultados. En estos procesos, la historia importa, tal como nos indica Pierson en su trabajo.

Entonces, ¿podemos considerar las políticas de inclusión educativa como una institución individual? North (1990) indica que las instituciones individuales están sujetas a rendimientos crecientes. Para los científicos sociales interesados en los patrones de desarrollo, la cuestión clave a menudo es lo que North llama “la red interdependiente de una matriz institucional”. Esta matriz, enfatiza, “produce rendimientos crecientes masivos” North 1990:95, (citado en Fernández & Mancebo 2018).

Por lo cual, podemos inferir que, si las políticas de inclusión educativa logran conformar una trayectoria dependiente de la matriz educativa, como configuración complementaria, se lograría: por un lado, la integración con el sistema educativo tradicional; y por otro rebasar las barreras a la verdadera inclusión, logrando reforzar y complementar la matriz, tal como señalan los autores Hall y Soskice, 2000 (citado en Pierson, 2017).

Origen de las políticas de inclusión educativa y su relación con la institucionalidad educativa: institucionalismo histórico

Nos parece pertinente analizar las políticas de inclusión educativa y su relación con la enseñanza media formal (CES) desde la mirada del Institucionalismo histórico. Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones y organizaciones, poniendo énfasis en las coyunturas críticas y procesos de largo plazo. Por lo cual, “hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública” (Pierson; Skocpol; 2008:7).

Entonces, este enfoque ubica las estructuras sociales y el análisis histórico en la explicación de las políticas públicas y sostienen que, una vez creadas las instituciones, aunque no cumplan con los objetivos, tienden a persistir. Esto se debe a que cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas, en lo que se define como “trayectoria dependiente”.

Es así que, podemos decir que el cambio institucional se plantea como una interrogante generada por el surgimiento de una política de inclusión educativa (PAC), la cual no se propuso como

objetivo cambiar la matriz institucional del sistema educativo uruguayo sino dar una respuesta a los problemas de exclusión educativa en nuestro país. A partir de lo expuesto, siguiendo a Pierson & Skocpol (2008) los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso.

En el sistema educativo uruguayo se plantea simultáneamente el universalismo para el acceso y la uniformidad en la oferta. Esto hace que, tanto en el formato organizacional como en el curriculum, la educación media uruguaya ha mantenido una enseñanza propedéutica²⁴ hacia la educación universitaria. Asimismo, se han articulado varias normas y prácticas para asegurar el universalismo y la uniformidad de la oferta en el entendido que de esta forma se logra la equidad educativa.

Sin embargo, los cambios en la estructura de la sociedad moderna, que han determinado pasar de la hiperintegralidad a una sociedad que segrega y excluye a las poblaciones vulnerables, ha determinado que ni el universalismo es posible, ni es viable la uniformidad en la oferta.

Desde esta perspectiva del institucionalismo histórico, los autores Fernández & Mancebo (2018) señalan cinco instituciones que rigen en la arena educativa en Uruguay y que permanecen a lo largo del tiempo. Estas son: el Estado Docente, el centralismo, una escuela

común y universal con enseñanza propedéutica, el garantismo estatal y el control burocrático. De acuerdo con los autores, estas cinco instituciones han ido gestando la “matriz institucional clásica” del sistema educativo uruguayo y permanecen sin cambios o con modificaciones tenues a partir de la introducción de políticas de inclusión educativas. Es así que, el Estado docente permaneció inalterado en la mayoría de los casos, salvo el PAC que puede ser interpretado como una modificación tenue ya que contrata OSC para la entrega del servicio educativo. En lo que respecta al centralismo, se observó un cierto debilitamiento debido a la coordinación intersectorial (ANEP, MIDES, MEC) que el programa PAC ha llevado adelante para gobernarse y gestionarse. El programa aplica mecanismos de focalización lo cual rompe con la tradición del universalismo de la educación media uruguaya, pero la institución “enseñanza propedéutica” permaneció inalterada. Tampoco hubo cambios en la institución “garantismo” unilateral porque la asignación de los docentes del PAC se hizo con procedimientos que rigen en la educación media. Por último, se mantuvo el control burocrático sin modificaciones.

A partir de lo expuesto, se refleja claramente el planteo realizado por los institucionalistas históricos al decir que a consecuencia de los efectos del *path dependence* “las instituciones no son fácilmente desechadas cuando las condiciones cambian. (...) Nuevas iniciativas son introducidas para abordar demandas contemporáneas, pero agregan, en vez de reemplazar a formas institucionales preexistentes” (Pierson,

²⁴ **Propedéutica** es un término que se refiere a la instrucción o **formación** que se realiza a modo de preparación para el aprendizaje de una cierta materia. La **propedéutica**, por lo tanto, abarca

aquellos datos y conocimientos que se requieren para estar en condiciones de estudiar una ciencia.

Skocpol; 2008:22). Desde esta perspectiva el PAC no habría logrado generar ninguna transformación en dos instituciones esenciales de la matriz educativa clásica: El Estado Docente y el garantismo unilateral. Asimismo, en las otras tres instituciones (centralismo, escuela común y control burocrático) se dieron modificaciones tenues. Es a lo que se refieren los autores cuando hablan de “erosión” del sistema educativo. Por lo tanto, se refleja también la relevancia de las instituciones ya que condicionan el accionar de los actores, en este caso en los centros educativos en la medida que las normas y las reglas se mantuvieron inalteradas, siendo está una de las características señaladas por los institucionalistas históricos al sostener “en cualquier caso, es plausible que las decisiones originales figuren fuertemente en el funcionamiento actual de la institución” (Pierson, Skocpol; 2008:22).

4 - Reflexiones finales

El análisis de la incidencia que tuvo el PAC en su implementación permite visualizar el gran peso de la trayectoria educativa en nuestro país, los efectos del *path dependence*. Esto se refuerza o respalda, en la autonomía del sistema educativo uruguayo²⁵, que es positivo si consideramos que evita los cambios desde la óptica de los gobiernos de turno; pero por otro lado complejiza la incorporación de nuevos enfoques que responden a cambios sociales como es, la necesidad de dar respuesta a procesos excluyentes, aun cuando existe una preocupación instalada en la agenda pública por los problemas de inequidad educativa. Por lo tanto, si bien el PAC constituye una propuesta de

innovación en la política educativa que desde el año 2007 se propuso conformar una red de protección y asistencia a la adolescencia que se define dentro de un marco de educación inclusiva, siendo este un aspecto clave para lograr la educación para todos y todas. Por otro lado, se detectan dificultades de lograr las reformas o sea las transformaciones necesarias que den respuesta a la problemática instalada. Cabe destacar que la trayectoria que marca exclusión e inequidad no es específica de nuestro país, ya que en varios países latinoamericanos se han llevado adelante políticas de inclusión educativa en los últimos años, en particular en educación media como respuesta a los problemas de calidad y equidad en el sistema educativo.

En este sentido, los institucionalistas históricos enfatizan en la explicación de la estructura social y el proceso histórico en el resultado de las políticas públicas, que, aunque no cumplan el objetivo tienden a persistir; esto se debe a que cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas, en lo que se define como “trayectoria dependiente”.

El cambio institucional se plantea como una interrogante generada por el surgimiento de una política de inclusión educativa (PAC), la cual no se propuso como objetivo cambiar la matriz institucional del sistema educativo uruguayo sino dar una respuesta a los problemas de exclusión educativa en nuestro país. El enfoque *path dependence* habilita la excepción en las instituciones que no tienen historia si dependen de la matriz, pero es difícil que el proceso sea sostenido hacia la creación de una nueva institucionalidad, en este caso, no hubo transformaciones en dos instituciones

²⁵

<https://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/Uy.educacion.htm>

centrales: el estado docente y el garantismo unilateral.

Finalizando este capítulo, la concepción del institucionalismo histórico nos contesta con la discontinuación del PAC en el 2017 por resolución de secundaria, regresando al punto de partida: no se logra sostener una planificación determinada por una Política Pública, en este caso política inclusiva y esta planificación no se sustituye por otra hacia el mismo objetivo.

Es un sistema universal, que debe garantizar el acceso, permanencia y continuidad, pero excluye desde la aplicación de la política inclusiva, y en la medida de discontinuar sin alternativas. Esto hace que sectores de la población vulnerables se vean doble o triplemente excluidos.

Preguntas para el debate

¿Cuáles son los motivos que llevan a los jóvenes a desvincularse del sistema educativo formal?

¿En qué medida las políticas de inclusión educativa (en este caso el PAC) contribuyeron a disminuir la problemática de la desvinculación educativa en Uruguay?

¿Qué consecuencias tiene el enfoque del *path dependence* con relación a la problemática de la desvinculación educativa?

Bibliografía

Fernández, T; et al (2018) “Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015). Montevideo. Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Pierson, P. (2017) “Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el Estudio de la Política”. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Vol. VI, núm. 2, julio-diciembre 2017 pp. 11-50

Pierson, P & Skocpol, T (2008) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. Revista Uruguay de Ciencia Política. Montevideo Vol. 17, número 1, pp. 7-38

Sitios web:

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/porta/programas.php> (acceso 11/10/2019)

<http://www.mides.gub.uy/818/plan-de-equidad> (acceso 11/10/2019)

<http://www.infamilia.gub.uy/> (acceso 11/10/2019)

<https://www.ces.edu.uy/index.php/pac> (acceso 11/10/2019)

<https://www.mec.gub.uy/> (acceso 11/10/2019)

<https://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/Uy.educacion.htm> (acceso 11/10/2019)

La educación frente al reto de la segregación

Lic. T.S. María Fernanda Gutiérrez Martínez

Resumen — Las sociedades no son tan sólo lo que son o parecen ser, lo que revelan las cifras, los indicadores, los fríos números, sino que son también lo que han dejado de ser y lo que pretenden ser. Son lo que imaginan que son, lo que creen ser. Son en función de los valores que ponderan, que han arraigado y también de los que se han despendido. Saber lo que fueron o creyeron haber sido, les permite saber qué son y construir lo que quieren ser. Cuando miramos en retrospectiva vemos cómo la matriz social de nuestro país incide como anclaje pero también como motor para el cambio. Para saber a dónde vamos o queremos ir, debemos comprender lo que somos y lo que fuimos. La sociedad hiperintegrada, ya sea en lo que tiene de mítico como en su base real, da cuenta de un modelo de país diferente al de hoy dadas las profundas transformaciones en la relación Estado, Mercado y Sociedad, a tal punto que resurge la preocupación acerca de cómo reconstruir o de cómo construir nuevas tramas de integración. La amenaza de desintegración social parece ser un riesgo real en una sociedad que parece alejarse cada vez más de la posibilidad de construir un proyecto común, sustentado en tramas de solidaridad que generen un acceso amplio al bienestar, la seguridad y permitan la integración plena de los sujetos. El presente trabajo se enfoca en poner la mirada en retrospectiva para luego analizar las principales tendencias de un fenómeno que es a su vez causa y consecuencia del avance de procesos de fractura y fragmentación social: la segregación educativa.

1 - Mirando en retrospectiva

La gestación de la sociedad hiperintegrada

Durante las primeras décadas del siglo XX comienza a forjarse una imagen del Uruguay como país modelo caracterizado por sus altos niveles de integración social. Este modelo de configuración nacional puede asociarse a la experiencia histórica del “primer batllismo” y a las políticas reformistas aplicadas en ese momento. Esta sociedad, catalogada como “hiperintegrada” fue en cierta manera una nueva expresión de la idea de un “país modelo” que tuvo éxito en la concreción de una nacionalidad inclusiva que impedía grandes marginalizaciones socio-culturales o políticas, pero que pagó los costos de una integración asentada en la medianía y en ciertos estereotipos sociales y culturales que en forma indirecta sancionaron la diferencia. (Caetano, 2010)

Las características más notorias de este país modelo sustentado en un imaginario integrador refieren a cierta estatización de la idea de “lo público” y el establecimiento de una relación de primacía de “lo público” sobre “lo privado”; una matriz democrático-pluralista de base estatista y partidocéntrica; una reivindicación del camino reformista, que se sobreponía simbólicamente a la antinomia conservación-revolución; la primacía del “mundo urbano”, con todas sus múltiples implicaciones; el cosmopolitismo de perfil eurocéntrico; el culto a la “excepcionalidad uruguaya” en el concierto internacional y fundamentalmente dentro de América

Latina; la exaltación del legalismo, entendido como el respeto irrestricto a las reglas de juego (contenido y forma del consenso ciudadano); el tono optimista de la convivencia; el destaque de los valores de la seguridad y de la integración social, cimentados en una fuerte propensión a la idea de “fusión de culturas y sentimientos”; entre otros. (Caetano, 2010: p, 163)

A pesar de los debates que se generaron en ese Uruguay de principios de siglo en torno a varios de los aspectos que consagraban un escenario signado por la integración, puede decirse existía cierta propensión a participar de una suerte de “consenso” estatista, aun a pesar de las diferencias ideológicas, existiendo una fuerte asociación entre ese imaginario optimista, integrador y las “seguridades” que se derivaron de la expansión estatal. En el avance de la intervención estatal las ideas jugaron un papel fundamental. Tanto el krausismo liberal como el catolicismo social actuaron como fuente de inspiración del avance de la esfera pública, contribuyendo a cambiar y perfilar la concepción acerca del Estado. (Caetano, 2010; Morás, 2000)

Las ideas acerca del "sentido moral" de la vida en sociedad que se multiplicaban (y no interesa tanto aquí si se trata de la "moral del interés" que se adjudicaba a los católicos o la "moral del deber" que defendían los ilustrados racionalistas) no eran sólo abstracción, sino también un llamado a involucrarse en las soluciones. (Morás, 2000: p.203)

Despliegue del “país modelo”

Puede afirmarse que en nuestro país en particular se consagró tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universal y de amplia cobertura fundamentalmente en el

campo educativo, así como en el laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tardíamente a los trabajadores rurales. Ello respondía a un país que transitaba de una sociedad rural, con familias extendidas y alta proporción de trabajadores de baja calificación, hacia una sociedad más bien urbanizada, con envejecimiento de la población, caracterizada por la familia nuclear del modelo de proveedor único de ingresos y por el amplio acceso al empleo formal. En este sentido, la arquitectura de protección social del Estado uruguayo se configuró de acuerdo a ese tipo de familia y a un tipo de mercado (el modelo industrial fordista) generando mecanismos de desfamiliarización y desmercantilización acordes con dicha realidad. (Filgueira, 1998)

La activa acción del Estado en esferas tales como el mercado laboral y la educación tuvo gran relevancia en la construcción de ese modelo de país caracterizado por elevados niveles de integración social. Un ejemplo de ello lo constituye el Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI), en tanto manifestación particular en la región de la política keynesiana, que se impone con fuerza a mediados del siglo pasado.

La acción activa de un Estado que asumió un papel central en el desarrollo económico y social del país, permitió que hasta fines de los años sesenta Uruguay, se distinguiera por una importante movilidad social, el éxito de sus sistemas escolares, una temprana industrialización, el desarrollo del mercado urbano de trabajo, y la casi inexistencia de comunidades rurales importantes. Esto tuvo un significativo correlato en la cultura de los sectores populares que mayoritariamente se socializaban en el mundo del trabajo el que fue una de las principales fuentes de integración social. (Merklen, 1999)

En ese país modelo, la figura del trabajador estuvo asociada a un tipo de integración social que se dio a partir de la participación de los individuos en un conjunto de instituciones sociales: la empresa, el sindicato, la ciudadanía, ciertos niveles de consumo y de reconocimiento social. Este lazo social repercutía sobre otras dimensiones de la vida social dándoles sentido, pero cuyo centro fue el trabajo, de tal forma que en términos urbanos, el trabajador vive en un barrio donde puede construir la casa para su familia, donde tendrá la escuela para sus hijos, la iglesia, la sede del partido político, el bar, el club o la sociedad de fomento donde hacer deportes o divertirse. (Merklen, 1999, p. 19)

El barrio se constituye así en un lugar donde se despliega la sociabilidad primaria y donde se encuentran varios soportes de identidad.

En relación a la Educación, el carácter universal de la misma y la expansión en la cobertura que fue dándose gradualmente, habilitó a que confluyeran en ella personas provenientes de diferentes estratos sociales. El acceso a la educación se convirtió en uno de los principales motores de movilidad social ascendente, capitalizado fundamentalmente por las clases medias y obreras que accedían en su amplia mayoría al sistema educativo público (Filgueira, 1998)

El avance de la enseñanza pública comienza a fines del siglo XIX a partir de la reforma general de instrucción pública basada en la obra de José Pedro Varela, quien realizó un profundo análisis

sociológico de la realidad uruguaya desde los aportes teóricos del positivismo que no se limita a la materia educativa, sino que la trata en relación a la dinámica económica, social y política. La escolarización supuso en ese entonces superar las tradiciones orales introduciendo códigos comunes de comunicación que permiten la integración de la población de diferentes orígenes. (Morás, 2000)

La Educación Primaria pública experimentó un incremento vertiginoso de la matrícula de su estudiantado en la primera mitad del siglo XX. De unos 52.400 alumnos en sus comienzos, llegó a los 249.400 en el año 1950; la matrícula se quintuplicó mientras la población en edad escolar apenas se duplicó. En esto influyó la obligatoriedad establecida para este nivel de enseñanza a partir de la Reforma Vareliana. (Damonte, 2005)

Sin embargo, la Enseñanza Secundaria experimenta su expansión a partir de la segunda mitad del siglo. La enseñanza media nace en Uruguay hacia fines del siglo XIX como forma de instancia preparatoria para los estudios universitarios y una evidencia de ello es que hasta 1935 estaba bajo jurisdicción de la Universidad de la República. En sus orígenes se trataba de una educación para elites de las cuales, posteriormente, sus jóvenes desarrollarían carreras profesionales. Entre los años sesenta y setenta la cobertura se expande notoriamente, constituyéndose la educación secundaria en la continuación habitual de los estudios primarios. Uno de los factores que contribuyó en ese aspecto refiere a la obligatoriedad establecida por la Constitución de 1967 para este nivel. (Damonte, 2005)

El lento y largo adiós a la sociedad hiperintegrada

En América Latina los años setenta y ochenta fueron décadas de ajuste económico, y en la mayoría de los casos de importante represión política. Esta época marcó el fin del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones promovido por la CEPAL y el comienzo de nuevos modelos de exportación con mercados no regulados (Filgueira, 1998). En sociedades como la nuestra, el desmantelamiento del Modelo Sustitutivo de Importaciones implicó un importante incremento en la tasa de desempleo, y por ende a un amplio margen de la población excluida del sistema de protección social en tanto el carácter prácticamente universal que tal sistema mantenía derivaba de la amplitud en el acceso al trabajo formal.

Puede decirse que el adiós al país modelo se constituyó en un largo y lento proceso. No se experimentó un radical y rápido desmantelamiento de la matriz de protección social. Según Germán Rama (1987), esta capacidad de sobrevivir a un largo período de decadencia por parte de las instituciones, de las formas de expresión cultural, de los valores políticos y de los mecanismos de producción, dan cuenta de la fuerza de la integración nacional expresada en maneras de ser, pensar y hacer que limitan las posibilidades de que calen hondo las tensiones productoras de cambios.

La expresión de algunos indicadores sociales y económicos da cuenta de este proceso de estancamiento y progresivo deterioro de la trama integradora. Un ejemplo de ello es la variación en la distribución del ingreso. Desde fines de la década del cuarenta y comienzos de la del sesenta, Uruguay alcanzó sus mejores niveles de equidad en la distribución del ingreso. A partir de entonces, con leves oscilaciones, nuestro

país ha asistido a un lento proceso de incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso, no logrando recuperar los bajos niveles de desigualdad de mediados del siglo pasado. (De Armas, 2006)

Al comparar a Uruguay con otros países de la región, se evidencian signos de estancamiento a partir de la segunda mitad de siglo en materia de educación. Mientras que la tasa de egreso de la educación media superior aumentó en Uruguay 12,2, en algunos países –que partían incluso de niveles inferiores a los de Uruguay– dicho indicador registró avances más significativos: en Chile del 29,6% al 62,9%; en Argentina del 27,8% al 51,5%; en España del 18,9% al 59,8%; en Italia del 23,5% al 59,7%; en Grecia del 28% al 71,9%; finalmente, en Corea del 32,3% al 96,7% (De Armas, 2006)

A esto puede agregarse que el ritmo del crecimiento del PIB per cápita de Uruguay es el menor de la región entre 1940 y 1995, o que al comparar con otros países latinoamericanos el avance de nuestro país en indicadores básicos de salud ha sido menor en términos relativos. (De Armas, 2006) Todos estos datos dan cuenta de un proceso de crisis y deterioro del modelo impulsado por el batllismo, que generaron problemas sociales que aún no han encontrado solución. Comenzaron a evidenciarse signos de quiebre y fractura y no se orientaron acciones para la recomposición de tal deterioro.

Este proceso fue acompañado por un cambio en el tratamiento de la cuestión social. En los años ochenta y noventa comienza a tratarse la cuestión social en términos de pobreza. Los alarmantes datos que arrojaban las estadísticas justificaron la preocupación medular por la pobreza, y el problema pasó a estar centrado en la figura del pobre. Se aprecian cambios en la articulación entre Estado, Mercado y Familia en la provisión del bienestar, lo

que supone alteraciones en los modos de interacción y los modelos de socialización entre los diferentes sectores sociales. (Del Cueto, 2002; Merklen, 1999)

El cambio en el modelo de desarrollo y el agotamiento del modelo anterior, provocó cambios en la estructura social que han fragilizado en gran medida las vías de integración social y las formas de socialización, lo cual, es esencial comprender a la hora de actuar sobre la cuestión social.

El aumento del desempleo, la puesta en cuestión del contrato de tiempo indeterminado, el crecimiento del empleo informal, el debilitamiento del rol de los sindicatos, la disminución de la presencia del Estado en áreas claves de la política social, la pérdida de calidad educativa para los más pobres y la creciente dificultad de la escuela para vincular a los jóvenes con el empleo, junto con el empobrecimiento y el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso, han transformado sustancialmente la naturaleza del lazo social. (Merklen, 1999, p. 4)

A partir de los años ochenta, la sociedad uruguaya, particularmente en Montevideo y el área metropolitana, ha experimentado transformaciones profundas, producto de los procesos de segregación residencial, exclusión social y segmentación de los servicios públicos que se han producido.

La era “progresista”

A partir del ascenso al ejecutivo por parte del progresismo, Uruguay

enfrenta una importante disyuntiva. Esta disyuntiva refiere al régimen de bienestar que pretende construir.

Como se indicó con anterioridad, la arquitectura de bienestar estaba pensada para una estructura de riesgo de un modelo determinado de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población. Este sistema constructivo estaba estructurado para proteger al jefe de hogar con empleo estable y formal, y a través de él a su familia y a su futuro. La educación completaba el edificio de salud y seguridad social, como mecanismo de integración y movilidad social. Con una educación primaria de buena calidad y fuertemente integradora, la educación materializaba la premisa de universalidad sobre la que se sustentaba. (Katzman y Rodríguez, 2006)

En la era progresista se asiste a un discurso que recupera esa orientación universalista e intervencionista, que se tradujo en el establecimiento de ciertas regulaciones sobre el mercado de trabajo y en el aumento del gasto público social. No obstante, a pesar de este discurso, del crecimiento económico experimentado en los últimos años y de los datos que dan cuenta del descenso de la pobreza, el desempleo y, en menor medida, de la desigualdad, existen señales de fractura del lazo social evidenciándose en estos últimos años pocos avances en la recomposición de la trama integradora.

2 - Presentación del problema y principales tendencias

A partir de la década del ochenta se evidencian en Uruguay y en gran parte de los países de América Latina fenómenos de segregación residencial y, en consecuencia, de procesos de segmentación de los servicios públicos, especialmente del sistema educativo.

Estos fenómenos son en nuestro país, expresión del agotamiento y quiebre de un modelo de país caracterizado por elevados niveles de integración social. Un proceso que, como se indicó anteriormente, fue de largo aliento pero que desde hace unos años viene calando con profundidad en la estructura social de un país que evidencia signos de fragmentación alarmantes.

La mirada retrospectiva del apartado anterior resulta útil para comprender las fortalezas de un modelo integrador, así como los nuevos desafíos que implica la construcción de una nueva estructura que posibilite la recomposición de la trama integradora en un país con características culturales, sociales, productivas y demográficas diferentes a las del siglo pasado. Y al mirar atrás puede apreciarse que la educación pública desempeñó un papel crucial en el desarrollo de una mítica, pero en gran medida real sociedad hiperintegrada. El carácter gratuito y la calidad de la enseñanza pública hacían que la misma congregara en sus aulas a estudiantes de diferentes orígenes sociales. Si bien esto se dio mayormente en Primaria dada su amplia expansión desde principios de siglo, la enseñanza Secundaria empieza a experimentar en la segunda mitad de siglo un aumento notable de la matrícula y el ingreso de jóvenes provenientes de sectores medio- bajos y bajos.

Es interesante apreciar que es probablemente parte de esta historia y de las características de cada nivel educativo, que hacen que en la actualidad la segregación escolar sea un fenómeno que, si bien afecta a ambos, tal afectación se expresa de manera diferencial en uno y otro nivel.

Es relevante destacar el aporte del sistema educativo a la equidad estableciendo cierta paridad de oportunidades, así como también por contribuir a la interacción de desiguales en

condiciones de igualdad. Si esta interacción se ve impedida porque los circuitos se fragmentan, el sistema educativo podrá hacer poco para promover la integración social, a pesar de los esfuerzos que pudiera llegar a hacer para ofrecer mayores oportunidades a quienes provienen de los estratos más pobres. (Katzman, 2001)

En nuestro país una de las mayores fuentes de desigualdad está constituida por las diferencias socioeconómicas y culturales de la población, así como por las diferencias en el acceso a bienes materiales y culturales. La segregación educativa se da fundamentalmente en función de esas diferencias, por lo que de mantenerse o profundizarse el grado de segmentación, se estarían reproduciendo desde el sistema educativo, y no contrarrestando, las desigualdades socioeconómicas.

La segregación escolar es un fenómeno que necesariamente debe ser atacado si se pretende avanza hacia una sociedad igualitaria e integradora. Como se indicó con anterioridad el sistema educativo es significativo en términos de construcción de equidad, generación de igualdad de oportunidades y se constituye en un factor determinante de ingresos, por lo que un sistema con elevados niveles de segregación puede contribuir a la reproducción de la desigualdad de oportunidades y a la inequidad, dejando de convertirse en un posible motor de movilidad social ascendente.

Está probado que los sistemas educativos segmentados alcanzan desempeños educativos bajos y que a su vez, se ven profundizadas las diferencias en el rendimiento de sus alumnos en función del origen socioeconómico de los mismos. El impacto de este origen en los logros académicos varía en función del grupo de pares con quienes se comparte el aula. Esto implica que un mismo alumno

inserto en diversas situaciones educativas tendrá desempeños diferentes (INEEd, 2014). Esta corroboración permite deducir que un sistema educativo con grados relevantes de segregación generará una importante disparidad en los rendimientos académicos de sus alumnos y una significativa desigualdad en los logros y oportunidades a lo largo de la vida.

En Uruguay, específicamente en Montevideo, a partir de mediados de los años ochenta, aumentó significativamente la cantidad de niños que comienzan a asistir a la educación privada. En 1984, uno de cada dos niños en edad escolar de los estratos de ingresos altos, y uno de cada cinco de los estratos medios, asistían a establecimientos privados. Diez años después, las relaciones eran tres de cada cuatro en los estratos altos y más de dos de cada cinco en los estratos medios. Años después esa proporción se mantuvo en los estratos altos pero se redujo en los medios a partir de escenarios poco favorables de la coyuntura económica. Como resultado, entre 1994 y 2004 las escuelas privadas registraron un descenso en la proporción de niños de los estratos medios del 41,8% al 37,9%. (Katzman y Retamoso, 2007)

La imagen de deterioro en la calidad de la oferta educativa pública se ha traducido en la elección de centros educativos privados por parte de los referentes adultos de niños provenientes, en general, de los sectores medios. Esto no sólo aumenta la homogeneidad de la población que asiste a los centros educativos públicos, sino que se pierde la capacidad de presión de los padres para la mejora de la oferta educativa pública.

A partir de datos que surgen de PISA, la ANEP ha establecido una clasificación en función del contexto sociocultural de la población que asiste a los centros educativos de Educación Media, mientras que desde Primaria se ha trabajado en un relevamiento sobre el

perfil sociocultural que se realiza cada cinco años y que permite clasificar a las escuelas en cinco quintiles en función de las características de los hogares de origen del alumnado.

Al apreciar los datos que surgen a partir de esta clasificación en Educación Media, puede apreciarse que el sistema educativo se encuentra altamente segmentado entre el sector público y el privado. Los centros privados están concentrados en los entornos favorables y muy favorables, a la vez que no se aprecian centros públicos con entorno muy favorable. (INEEd, 2014)

En función de los datos obtenidos por PISA, Uruguay presenta un aumento de la segregación sociocultural entre sus centros educativos, aumentando en ocho puntos porcentuales entre 2003 y 2012 (31,8% a 39,8%). Podría decirse que los jóvenes de 15 años son parte de un sistema educativo que en los últimos diez años ha tendido a homogeneizar las características socioculturales de su alumnado dentro de cada centro de estudios. Este fenómeno afecta en mayor medida a Educación Media si se lo compara con Primaria, a pesar que en esta última operan con mayor fuerza los mecanismos de localización geográfica para la definición de su población. Incluso al comparar los datos disponibles para este nivel con los de otros países latinoamericanos Uruguay se ubica entre los que presentan menos segregación (INEEd, 2014)

Los datos dan cuenta de una tendencia de avance progresivo del sector privado, especialmente en Educación Media. Esta tendencia no sólo se manifiesta en nuestro país sino que se ha evidenciado el aumento de la matrícula Secundaria en el sector privado en la mayor parte de los países de América Latina según un reciente estudio de la CEPAL.

En nuestro país, este fenómeno tanto en el nivel primario como secundario se da en mayor proporción en Montevideo, en tanto en el interior del país se registra aún una elevada asistencia a centros educativos públicos. Esto probablemente está vinculado a que la capital ha desarrollado una mayor oferta de educación privada así como al fenómeno de segregación residencial que desde hace unas décadas ha impactado fuertemente en la estructuración social del espacio montevideano.

Además de los efectos negativos que de por sí genera la segregación residencial en términos de integración social, de las limitaciones que impone en el proceso de socialización primaria, el hecho de que los centros educativos estén localizados y su población se defina por la proximidad residencial genera un “efecto arrastre” de la segregación residencial hacia la segregación escolar.

La segregación residencial puede entenderse como la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social. El espacio es una construcción social, en tanto sus características y significaciones materiales son producto de las relaciones sociales de quienes lo habitan. Incide en la acción social y guía el comportamiento. (Rossetti, 2014)

En el proceso de socialización el barrio cumple un rol de importancia. Además de sus familias y los centros educativos a los que asisten, los barrios constituyen para los niños y jóvenes el siguiente ámbito de interacción de importancia, capaz de influenciar sus actitudes y expectativas, de establecer modelos de referencia y de constituirse en un ámbito promotor o de restricción en el acceso a oportunidades (Katzman y Retamoso, 2007)

Hasta la década de los sesenta Montevideo pudo ser concebida como una

unidad territorial integrada, con barrios definidos por una identidad funcional común que era congruente con la centralidad del mundo del trabajo estructurado en base al empleo estatal y la industria. Los cambios suscitados a partir del agotamiento del modelo industrializador generaron inevitables cambios en la morfología social de la ciudad. Esto significó un proceso de segregación residencial que se tradujo en un aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios de Montevideo. (Katzman y Retamoso, 2007)

Además de los cambios en el mundo del trabajo, debe agregarse el aumento de la centralidad de los logros educativos para el acceso a ocupaciones estables protegidas. Esto llevó a que muchos trabajadores jóvenes con escasa calificación relativa se concentraran en la periferia de la ciudad. Este movimiento interno generó una rápida ampliación de asentamientos irregulares caracterizados por un alto peso de las familias en etapas tempranas del ciclo de la vida, un nivel relativamente bajo en años de estudios promedio de los adultos así como una baja proporción de personas con trayectorias laborales estructuradas y de vínculo formal. Katzman y Retamoso (2007), entienden que estos procesos migratorios parecieron ser más una expulsión que un movimiento voluntario, generando que las poblaciones con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad se trasladaran a zonas con reducido equipamiento y escasa disponibilidad de servicios públicos para atender la demanda de esta nueva población.

Como se indicó con anterioridad, los procesos de segregación residencial afectan la compatibilidad entre las influencias socializadoras de las familias, el entorno barrial y los centros educativos.

Si en su pasado de ciudad altamente integrada, la existencia de un

ensamble armonioso entre estos tres ámbitos -donde las orientaciones que los niños recibían de cada uno de ellos se complementaban y reforzaban mutuamente – facilitaron las funciones del sistema educativo, bajo los nuevos perfiles de la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social esta situación se modificó (Katzman y Retamoso, 2007: p.44)

3 - Instrumentos de política

¿Cómo hacer un sistema en el que no se requiera que la gente quiera integrarse para estar menos segregada? ¿Es la oferta educativa que tenemos hoy la que genera un sistema segregado? ¿O es la demanda la que lo fomenta? ¿Es capaz la política educativa por sí misma de hacer frente a los efectos de fenómenos sociales más amplios?

Diferentes autores (Bellei, 2013 citado por Rossetti, 2014; Dussel, 2013 citado por Rossetti, 2014; Katzman y Retamoso, 2007) resaltan que el incentivo a la demanda debe provenir de la oferta y que una oferta pública de alta calidad atrae la matriculación de niños y jóvenes de diversos estratos sociales. Los países con sistemas educativos con mayores niveles de integración, han sido capaces de inhibir ciertas dinámicas de mercado por medio de una fuerte intervención estatal, dotando de recursos y fortaleciendo a la política educativa.

Uruguay tiene en este sentido una característica que juega a favor y que está en su historia. Es parte de su matriz que la educación sea ofertada y financiada por el Estado en todos sus niveles. La primacía histórica del sector público en esta arena de política ha generado un legado que ha implicado el rechazo a la introducción de cualquier propuesta que trate a la educación como un bien de mercado.

A esto debe agregarse que es también parte de su historia que clases

medias- altas, medias y bajas asistieran a la educación pública. Esto hace que aun pueda pensarse en el retorno de quienes han migrado a lo privado, ya que la lógica de atender todas las necesidades a través del mercado no es una lógica instituida históricamente e incorporada por los sectores medios. De todos modos, es preciso desplegar acciones en este sentido en tanto esta es una pauta que puede empezar a verse modificada por las nuevas generaciones.

En este sentido, se entiende, pueden empezar a implementarse lineamientos que desde la propia política educativa hagan frente a la fragmentación. La educación supo ser uno de los pilares de la sociedad hiperintegrada. Sin querer retornar al pasado, se considera que si se pretende mejorar los niveles de integración, reducir la desigualdad y atender la diversidad es preciso fortalecer a la educación pública por su potencial integrador, por ser un motor de movilidad social y de construcción de ciudadanía.

Son diversos los instrumentos de política propuestos en la literatura especializada para promover un sistema educativo integrador, como ser:

- Garantizar que todos los alumnos logren perfiles de egreso establecidos en el currículo nacional para cada nivel, independientemente del trayecto elegido y del origen social. El establecimiento de un marco curricular que defina perfiles de egreso puede contribuir a reducir los niveles de desigualdad en los resultados educativos (INEEd, 2014)

- Trazar una política de planificación educativa que considere aspectos sociodemográficos para la ubicación de nuevos centros educativos (Katzman y Retamoso, 2007; Rossetti, 2014)

- Establecer modificaciones en los mecanismos de selección del centro

educativo estableciendo un centro de matrículas que tome como criterio la distribución de los estudiantes en función de su origen socioeconómico con la finalidad de garantizar una distribución heterogénea. (Bonaf, 2018)

- Fortalecer al cuerpo docente a través de formación e incentivos que permitan que los centros educativos con mayores complejidades cuenten con un equipo de docentes y técnicos sólido y estable (Rossetti, 2014; Filgueira y Bogliaccini, 2005).

- Modificar el sistema de elección de centros por parte de los docentes (Katzman, 2013 citado por Rossetti, 2014)

- “Darle a la educación un lugar privilegiado para que los ministerios de transporte y vivienda entreguen la infraestructura necesaria para integrar al sistema” (Katzman, 2013, citado por Rossetti, 2014).

Las descriptas anteriormente son, en resumen, algunas herramientas que proponen los expertos para progresar en una estrategia de superación de la fragmentación y de avance hacia una educación integradora y constructora de integración.

4 - Consideraciones finales

Apostar a la construcción de una sociedad integradora sin la existencia de una construcción ideal de sociedad integrada es algo que se torna difícil de concretar. Mirando atrás vemos como la sociedad “hiperintegrada” tiene seguramente una base mítica pero también tuvo base en la realidad de ese momento. De eso dan cuenta los indicadores socioeconómicos, que como se mostró anteriormente, señalan que los menores índices de desigualdad en la distribución del ingreso o los mejores resultados a nivel educativo se lograron en ese “Uruguay

modelo”. En esa construcción de país, las ideas jugaron un papel fundamental y seguramente la idea de lo que éramos o creíamos ser era también indispensable para sostener y dar lugar a una determinada modalidad de articulación y vinculación de los sujetos entre sí, así como de los sujetos con el Estado, que daba como resultado una sociedad sin grandes marginalizaciones, con espacios que propiciaban la interacción entre diferentes clases sociales y con sólidos soportes de protección.

La crisis que llevó a un proceso de largo adiós de aquella sociedad “amortiguadora” no sólo se limitó a la transformación y fragilización de los soportes que promovían la integración social, sino que sobre todo se trató de transformaciones que conllevaron la alteración de la relación entre los individuos y el Estado. Esto hace recordar a lo analizado por Rosanvallon (1995) en relación a que la modernidad tardía se constituye en un punto de inflexión sobre la percepción de lo social. Los principios organizadores de la solidaridad se desintegran y la concepción tradicional de derechos sociales es vista como un fracaso a la hora de analizar la situación de los excluidos.

Asistimos hoy a una sociedad que traza tramas de solidaridad de manera diferente a las de aquel país modelo, al punto que podría señalarse que la naturaleza del lazo social ha cambiado sustancialmente. Incluso es posible preguntarse si la solidaridad orgánica durkheimiana sigue siendo prevalente aun cuando es puesta en cuestión la “utilidad social” de muchos sujetos. En este sentido, ¿cuál podría ser el peso de una solidaridad basada en las interdependencias? ¿No estaremos frente al avance de vínculos de solidaridad asentados en la semejanza porque las interdependencias ya no son apreciadas como tales? Los procesos de

segregación y segmentación pueden verse como expresión de estas profundas transformaciones en la forma en que se estructuran los principios organizadores de la solidaridad y por ende en la forma en que se concibe y se trata la cuestión social.

Aunque actualmente en la argumentación de planes y programas sociales aparece la integración social como un objetivo, las líneas sugeridas de intervención sociopolítica continúan apuntando a la atención focalizada, sobre todo en el plano de gestión de la pobreza. Esto puede apreciarse también en la educación, en tanto han proliferado en la última década una gran diversidad de programas focalizados de inclusión educativa, los que no persiguen necesariamente propósitos de integración o de combate a la segmentación. En algunos casos incluso podríamos señalar que este tipo de propuestas refuerzan los procesos de segregación. Esto puede ser visualizado como parte de un proceso que ha signado a las últimas décadas en el que según Castel (1997), las políticas de integración, típicas del Estado de Bienestar, han dado paso a las políticas de inserción (focalizada), que exigen autonomía a los individuos mayormente afectados por la coyuntura. Estas últimas han mostrados ser inconsistentes a la hora de lograr la integración. Esto tiene su origen en el cambio de objetivos, donde el objetivo de integración que mantuvo el Estado de Bienestar va cediendo lugar al objetivo de seguridad proclamado por el paradigma neoliberal.

La ecuación que conjuga programas de carácter focalizado y la exclusión de los sectores medios de la coalición distributiva, hace difícil poder pensar en la integración social como un objetivo viable. Hauserman (2009) sostiene que la reforma neoliberal trajo consigo la separación entre protección e igualdad. Los sectores medios comienzan

a dejar de ser parte de la oferta de los servicios públicos, quebrándose las coaliciones típicas pro protección. Estos sectores ya no llevarán consigo la bandera de la igualdad sino de la protección individual, sin necesidad de hacer hincapié en una mejora de servicios públicos a los que ya no acceden.

Como pudo apreciarse en este trabajo, la principal fuente de segmentación de nuestro sistema educativo radica en el sector de provisión de la oferta: público o privado. Quienes pueden, migran hacia la enseñanza privada, quienes no pueden, permanecen en una oferta pública que por diferentes motivos parece no ser la mejor opción para todos ya sea porque algunos migran o porque a otros los expulsa. El resultado: una población escolar cada vez más homogénea en función de su origen socioeconómico. La riqueza dada por la diversidad del origen de los estudiantes se pierde y con ella, las posibilidades de alcanzar mejores logros a nivel educativo. Esta probada la incidencia directa que tiene el grado de heterogeneidad/homogeneidad del estudiantado en relación a sus resultados educativos. Un estudiante inserto en un aula con población heterogénea, tendrá más probabilidades de alcanzar mejores resultados educativos y, por consiguiente, más posibilidades de logros académicos a lo largo de su trayectoria. Si bien con la segmentación y segregación escolar todos pierden, son los estudiantes provenientes de los sectores más pobres quienes se ven mayormente perjudicados.

Aunque la política educativa en nuestro país ha tenido y mantiene una orientación universal, se expresan en ella transformaciones que dan cuenta de una creciente segmentación que pone en cuestión su calidad y cobertura en términos reales. Componen la política educativa diferentes piezas de un

rompecabezas que dan cuenta de esfuerzos fragmentarios que no han logrado integrarse: los legados del modelo universal combinado con los múltiples programas focalizados; la primacía Estatal en la provisión de la oferta y la nueva incorporación de prestadores de la sociedad civil, la segmentación en términos de calidad de la oferta pública y el avance de las opciones de mercado (también estratificadas) entre los sectores medios.

Evitar la doble práctica pública y privada estableciendo obstáculos a los prestadores privados de servicios, desarrollar una propuesta pública de alta calidad y crear coaliciones entre la clase media y la población pobre, es el camino a seguir si se procura reducir las brechas de desigualdad y avanzar hacia una matriz de orientación universal que reconstruya tramas de solidaridad y mecanismos de interacción capaces de regenerar amplios procesos de integración social.

Algunas preguntas

¿Qué papel desempeñó la educación en el desarrollo de la “sociedad hiperintegrada”?

¿Cuáles son las principales tendencias que caracterizan al fenómeno de segregación escolar en nuestro país?

¿Qué estrategias proponen los expertos para hacer frente a este fenómeno? ¿Entienden que todas podrían ser aplicables en Uruguay?

Referencias bibliográficas

- Aristimuño, Adriana y De Armas, Gustavo (2012): La transformación de la educación media en el mundo. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay. Montevideo: UNICEF.
- Bonal, X. (2018) La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña, IIPE
- Caetano, G (2010). Ciudadanía y Nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista, en Revista Iberoamericana, 39, 161-176
- Castel, R (1997) La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- _____ (2004) La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?, Ed Manantial, Buenos Aires.
- _____ (2005) El proceso de individualización: fragilización de los soportes de identidad frente a las transformaciones del capital y del trabajo, en: Manifestaciones actuales de la cuestión social , (coord.) Guillermo Pérez Soto, Instituto Di Tella, Cátedra Unesco, Buenos Aires. 27-37.
- _____ (2010) El ascenso de las incertidumbres, CFE, Buenos Aires
- Damonte, A. (2005) Siglo XX. Las variables estadísticas relevantes. Fascículo 1.4: Educación y Capacitación. Montevideo: INE.

- De Armas, G. (2005). De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido en Gerardo Caetano. (ed.), 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples. Montevideo: Ediciones Santillana.
- De Armas, G. (2006) Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio, América Latina Hoy, vol. 44, pp. 41-61, Salamanca, Universidad de Salamanca
- Del Cueto, C (2002). Fragmentación social y nuevos modelos de socialización: estrategias educativas de las nuevas clases medias. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe
- Durkheim, Émile. (1973) De la división del trabajo social, Buenos Aires: Schapire Editor.
- Filgueira, F (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, redisualismo y ciudadanía estratificada. En: Ciudadanía y política social, San José de Costa Rica: FLACSO
- INEEd (2014) Informe sobre el estado de la Educación en Uruguay 2014, INEEEd, Montevideo
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista CEPAL 75: 171-189
- _____ y Rodríguez F, (2006) Situación de la Educación en Uruguay. UNFPA-PNUD-INE, Montevideo
- _____ (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. Revista Pensamiento Iberoamericano, segunda época, La investigación y las políticas de desarrollo. The World Bank Research Observer, 15, 225-249.
- _____ y Retamoso, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. Revista De La Cepal, 91, 133–152.
- Merklen, D. (1999) La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración, Centro de documentación en políticas sociales (Doc. N° 20): Buenos Aires
- _____ (2000). Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90. Desde abajo. La transformación de las identidades sociales, 81-119.
- _____ (2005). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003).
- Morás, L.E. (2000) De la tierra purpúrea al laboratorio social, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Rama, G. (1987) La democracia en Uruguay. Cuadernos del Rial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987. Páginas 79–82; 158–174

Rossetti, M. (2014). La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad.

Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales, n° 119. Disponible en <http://bit.ly/1u2eOxK> [03-11-2014].

Avances y pendientes en política migratoria uruguaya: un enfoque desde el institucionalismo histórico

Lic. Cecilia Lacaña – Lic. Paula Píriz

Resumen — El siguiente documento pretende estudiar la política migratoria de Uruguay a partir del enfoque del institucionalismo histórico. En los últimos años nos encontramos ante la reversión de la tendencia negativa que se venía produciendo a nivel de saldo migratorio, alcanzando actualmente un leve resultado positivo. Se destaca también como novedad, la llegada de migrantes desde nuevos orígenes latinoamericanos, principalmente República Dominicana, Cuba y Venezuela. Esto viene acompañado de una transformación sustantiva a nivel de la legislación uruguaya, que se presenta como progresista y de avanzada en relación a la incorporación del fenómeno migratorio, siendo considerado como una coyuntura crítica que genera cambios en la institucionalidad de la política migratoria. La hipótesis que orienta este trabajo es que Uruguay se presenta en el imaginario como un país caracterizado por la apertura hacia la inmigración, que se conforma desde un inicio como un país de inmigrantes, donde predominan modelos de integración. Sin embargo, observamos en distintos momentos de su historia la presencia de pautas discriminadoras según las características del inmigrante, generalmente asociadas al país de origen. Podemos concluir que esto es una característica que hoy se materializa en la exigencia de visado hacia determinados países, pero cuya base no resulta novedosa

en la historia del país. Nos preguntamos si es posible avanzar a la eliminación de estas pautas en el avance a la perspectiva predominante, que es el enfoque de la integración y respeto a los derechos humanos o si se trata de una característica constitutiva y permanente.

1 - Desde el enfoque del institucionalismo histórico

Con el presente trabajo se pretende analizar la política migratoria uruguaya a la luz del institucionalismo histórico. Partimos de la hipótesis que Uruguay fue considerado siempre como un país de puertas abiertas hacia la migración, conformándose como nación, integrando a las oleadas migratorias²⁶. Cuestionaremos esta idea, desde la actualidad, reconociendo que dicha apertura tiene ciertos matices o que existen al menos diferencias dependiendo del país de origen del migrante.

Reconociendo el devenir histórico y la importancia de las reglamentaciones tanto como de la omisión de ellas, es que consideramos oportuno analizar la política migratoria uruguaya a la luz del institucionalismo histórico. Esto permite analizar la temática desde un contexto amplio, buscando comprender las configuraciones organizacionales centrándonos en las continuidades, en los equilibrios establecidos y en la identificación de una coyuntura crítica que

26 Las primeras oleadas migratorias datan del siglo XVI. Llegaban desde Europa al Río de la Plata principalmente desde España e Italia, posteriormente franceses, africanos traídos

como esclavos y luego países del sur de Europa. Para ampliar véase: Uruguay-Síntesis Histórica de la migración en Uruguay

nos permite comprender un momento de cambio dentro de la política migratoria uruguaya.

Institucionalismo histórico

Tal como plantea Farfán Mendoza (2007) el enfoque seleccionado es útil para explicar las políticas públicas a la luz de otras disciplinas sociales como la ciencia política y la sociología, centrándose en el papel desempeñado por las instituciones, entendiéndolas como los marcos contextuales socioeconómico y político en la creación de las políticas sociales. El foco está puesto en cómo es que surge determinada política, por qué en ese momento, brindando especial atención a los procesos de gestación y cómo se institucionaliza, atendiendo cómo se va comportando en el transcurso del tiempo, analizando el proceso a través del tiempo.

No se trata de una teoría en sí misma sino que es un enfoque analítico a través del cual es posible interpretar las políticas públicas, poniendo el acento en las reglas o normas institucionales con continuidad histórica. Pierson y Skocpol (2008) explicitan que el foco está en explicar las variaciones en patrones, eventos o arreglos importantes o que irrumpen.

Farfán Mendoza (2007) entiende que los individuos para maximizar sus beneficios optan por actuar siguiendo lo establecido por el actor Estado que es el que tiene la potestad de imponerse a otros actores regulando y reglamentando a través de políticas, obteniéndose un equilibrio que los autores asemejan al equilibrio de Nash²⁷. Se concibe al Estado como institución principal con primacía sobre los demás actores, se reconocen también irrupciones en el proceso político

que dan lugar a contextos críticos y al surgimiento de nuevas instituciones que se forjan sobre la base de las ya existentes. Esto es denominado como *path dependence* o dependencia de las trayectorias y es definido como “la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político –lo que los economistas llaman procesos de “rendimientos crecientes” (Pierson y Skocpol, 2008: 13).

Las decisiones políticas responden a las decisiones de los propios políticos asesorados por comunidades de discursos. Los actores políticos tienen como objetivo legitimarse en el poder, influyendo los grupos económicamente dominantes y las coaliciones políticas. Aquí están presentes también los grupos de presión. Cada uno de los actores posee distintos niveles de poder logrando influir en mayor o menor medida en la reglamentación, pero para que una política sea exitosa deberá ser aprobada por un vasto sector de la sociedad, aunque posteriormente no afecte de la misma forma a todos los individuos, siendo otra de las funciones repartir bienestar dentro de la sociedad.

Así mismo se puede comprender a las políticas públicas como una función de las instituciones que las anteceden al interior del propio Estado, son las reglas de juego que determinan lo que es posible y lo que no lo es “son estructuras objetivas condicionantes de la acción de los individuos o grupos a través de conjuntos de incentivos y sanciones, y que interactúan entre ellas para producir diversos resultados” (Farfán Mendoza, 2007: 94). Mientras que Pierson y Skocpol (2008) refieren que en este tipo de institucionalismo más que reglas de juego, las instituciones serán resultado del balance de poder y recursos complejos, a

27 Este es un concepto de la Teoría del Juego, que implica que cada jugador conoce y adopta

la estrategia más óptima, y a su vez, se conoce la estrategia del/de los otro/s

partir de las luchas de actores con asimetría de poder.

Otro factor que puede explicar el surgimiento de una política pública está dado por la influencia de las ideas sobre quienes tienen la potestad de tomar decisiones que posteriormente si son aceptadas se institucionalizarán en las políticas y tenderán a mantenerse, convirtiéndose en rutinarias a través del Estado.

Se parte de concebir a las instituciones como lo plantea Hall en Farfán Mendoza, como:

los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal”. (Farfán Mendoza, 2007: 100)

Se sostiene que cuando una política se gesta va a tender a mantenerse y sus efectos duraderos van a ser determinantes sobre las futuras políticas. Así se llega al concepto de *path dependence*, refiriendo a la inercia que se va generando y que va manteniendo los arreglos institucionales mientras no surja una fuerza lo suficientemente fuerte como para frenar dicha inercia. Si bien el concepto de *path dependence* no es exclusivo del institucionalismo histórico, desde este

enfoque analítico se hace hincapié en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos) de los efectos inerciales de las instituciones que llevan a que se originen y se consoliden particularizando los elementos de continuidad, se retroalimenten y a su vez se transformen, partiendo de que desde los factores que promovieron la formación de la institución, está presente el conflicto de intereses entre actores que llevará al cambio.

Destacando así los factores de diseño y gestación que provienen de las coyunturas críticas, escenarios de discontinuidades o irrupciones de los procesos sociales que suelen ser momentos propicios para el surgimiento de nuevas instituciones y estructuras políticas, ya que los tomadores de decisiones van a optar por seguir determinados caminos en función de sus preferencias y el conocimiento que poseen, seleccionando un rumbo de decisiones que marcará una trayectoria que posteriormente será difícil modificar por el efecto inercial que produce y por los beneficios crecientes que se generan por mantenerse en la misma línea. Estos son beneficios relativos que refuerzan la inercia y generan resistencia al cambio institucional. “Se crea una especie de círculo virtuoso entre la ruta que siguen los acontecimientos y los beneficios que implica para los actores acomodarse a esta tendencia, lo que a su vez refuerza la ruta elegida” (Farfán Mendoza, 2007: 108).

Los beneficios crecientes generan procesos que tienen como características ser impredecibles, dado que al momento de elegir un camino se puede optar por cualquiera de ellos; son inflexibles porque luego de seleccionado el camino es difícil cambiar de opción; pueden reaparecer elementos accidentales en próximas coyunturas críticas que tuvieron lugar en coyunturas anteriores y que se

mantuvieron latentes en el tiempo; y finalmente, las consecuencias resultantes de una coyuntura crítica pueden ser menores en relación a si se hubiese tomado otra decisión.

Continuando con Farfán Mendoza (2007) es importante comprender también los factores de destrucción y sustitución de las instituciones. El autor entiende que no hay aún una explicación conceptual pero sí plantea algunas claves, tales como que el factor inercial y los beneficios crecientes no benefician a todos los actores de la misma manera. Quienes menos se benefician se acomodan a la tendencia inercial, pudiendo resurgir sus intereses en la próxima coyuntura crítica -aunque estuvieron presentes durante todo el proceso- pudiendo ser concebido como el embrión de la destrucción.

Otro factor de cambio puede deberse a una importante transformación socioeconómica que implique cambios en el sector político y en las alianzas sectoriales, creando nuevas instituciones y arreglos políticos que tendrán una dinámica propia que, de la misma forma, luego de institucionalizarse tenderán a mantenerse.

El autor plantea que en política los procedimientos que son cruciales para comprender el funcionamiento de las instituciones y de las políticas públicas son: los llamados equilibrios múltiples, que dan cuenta de que ciertas condiciones iniciales pueden derivar en distintas consecuencias políticas; la contingencia que refiere a pequeños eventos que de presentarse en el momento justo pueden tener consecuencias duraderas; el fenómeno del papel crítico de tiempo y secuencia desde donde se plantea que algunos eventos pueden ser cruciales si se

presentan al principio del proceso que con posterioridad; la inercia refiriendo a la estabilidad que se genera a partir de los beneficios crecientes y que lleva a que los siguientes procesos se retroalimenten generando un equilibrio resistente al cambio. Estas características son imprescindibles para comprender la forma en la que se van desplegando los procesos políticos en la historia y por qué esos procesos se hacen presentes en las instituciones.

2 - Política migratoria del Uruguay

El fenómeno migratorio en la actualidad y su impacto en el Uruguay

El fenómeno migratorio es, en general, de gran importancia desde el punto de vista demográfico, ya que en sociedades como la nuestra resulta un componente fundamental en relación al tamaño de la población. Pero a su vez, modifica la composición de la misma en términos de edades, sexo y nivel educativo. Uruguay es un país donde el envejecimiento es un problema y los datos de los últimos años nos demuestran que la tendencia aumenta exponencialmente en este sentido²⁸. Los contingentes inmigratorios son considerados de manera positiva desde el punto de vista demográfico, sintetizándose en base a dos argumentos. Por una parte, en el cambio en la estructura de edades y de mejora de la relación entre activos y pasivos. Por otra parte, implican una inyección de mano de obra, lo que puede conducir al crecimiento económico.

En Uruguay vemos que la legislación favorece estos procesos, aunque se observan algunas brechas en

28 Véase Informe “Hacia una estrategia nacional de desarrollo Uruguay 2050” en: www.opp.gub.uy

relación a su implementación a nivel de políticas.

La migración es el fenómeno más difícil de medir en demografía, tanto porque el movimiento es constante, como por la falta de buenos sistemas de registros. Sin embargo, en los últimos años se registra un número creciente de inmigración desde *nuevos orígenes latinoamericanos*. Esto supera las capacidades de los sistemas administrativos para la obtención de la documentación necesaria y genera un impacto a nivel de las condiciones de vida de los inmigrantes. Por dicho motivo, se va instalando como una problemática social y por ende, como objeto al que deben prestar atención las políticas públicas.

El fenómeno migratorio en la historia uruguaya

Ya desde los años previos a la conformación de la República Oriental del Uruguay como tal (época colonial) predomina la idea del libre ingreso y radicación de personas extranjeras. Luego, en la primera constitución de 1830 se consagran estos principios. Allí se establece la libre entrada de todo individuo en el territorio. En esa época predominaba la visión de que el poblamiento era sinónimo de mayor capacidad de producir riqueza y por lo tanto, la política era de apertura e iguales derechos. Luego, en 1853 se crea una ley que otorga franquicias a las empresas de extranjeros que se instalaban en el país, fortaleciendo esta idea.

Desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX se proyectan políticas migratorias orientadas a aumentar la población, con objetivos económicos (se buscaba atraer población calificada, generalmente apuntando a Europa) y desde el punto de vista político se buscaba controlar la erradicación de

grupos contra hegemónicos. En 1890 se aprueba una ley que favorece la inmigración pero restringe la entrada a asiáticos, africanos y gitanos. En 1932 y 1936 se aprobaron 2 leyes muy restrictivas. Las mismas seleccionaban la inmigración en base a un criterio de clase social, a través de la demostración de capital económico.

Luego, en el período dictatorial no existe una política migratoria explícita y se producen altas tasas de emigración asociadas al exilio tanto político como económico.

A partir de 1985 se intenta un proceso de retorno, a través de la creación de la Comisión Nacional de Repatriación. Más allá de esto, en los años posteriores a la dictadura, no hay una atención especial, ni a nivel de medidas ni de debates, vinculados a la migración. Los uruguayos continuaban emigrando y no había procesos inmigratorios de magnitud. De esta manera, se continuaba con los problemas asociados a la demografía y el desarrollo socio-económico del país. Una explicación de la ausencia de debates y medidas la proporciona el modelo neoliberal de la época, que con un Estado que proclamaba la mínima intervención en relación a las políticas públicas y el libre funcionamiento del mercado, no generaba ni acción ni pensamiento vinculados a este tipo de fenómenos. Recién en 2001 se crea una comisión destinada a pensar también la vinculación con los uruguayos no residentes en el país. Esto significa un retorno al pensamiento sobre la materia migratoria, que se tornaba “objeto de atención oficial” (OIM, 2011: 119).

A partir de la llegada del gobierno progresista se coloca este tema en la agenda política. Se producen también cambios burocráticos, administrativos.

Se destacan en este período la Ley 18.076 sobre el derecho al refugio y al refugiado del año 2006, La ley de

Migración N° 18250, que según Adela Pellegrino (2009) “Es probablemente el avance más significativo en el intento de institucionalizar una política migratoria” (Citado en OIM, 2011:121). Estas leyes han supuesto la adaptación del marco normativo nacional, a las normas de Derecho Internacional y se destacan por su progresismo y respeto a los derechos humanos.

En síntesis, se puede decir que en Uruguay hasta aproximadamente 1960, existía una promoción de la migración, aunque selectiva hacia determinados perfiles calificados y sus familias, concibiendo al migrante como un trabajador y buscando su especialización. En la segunda mitad de los 80 aparecen algunas acciones tendientes al retorno post exilio y luego un período de escasas políticas en la materia, escasez que ha caracterizado todo el período.

En el siglo XXI podemos decir que se produce un cambio en el enfoque que comienza con acciones más dirigidas al vínculo con uruguayos que viven en el extranjero.

“La Ley de Migración (No 18.250) fue promulgada en el año 2008 y reglamentada en 2009. Es un cambio fundamental en la normativa uruguaya, en lo que respecta a los derechos de los inmigrantes y sus familias; al mismo tiempo, establece sus obligaciones mientras permanezcan en el territorio. La ley derogó las de 1890, 1932 y 1936. Con esta derogación se propuso eliminar los artículos discriminatorios y restrictivos presentes en dichas leyes. Además, la Ley de Migración y su reglamentación, incentivan el retorno...” (OIM, 2011:139).

Novick (2011) plantea que la nueva normativa nacional está vinculada al quiebre que implica la asunción de una coalición de centro-izquierda (el Frente Amplio), tras una larga historia de

alternancia entre los partidos Colorado y Nacional. La autora entiende que la nueva ley migratoria adhiere al paradigma que se ha denominado de “modelo integrador” con un fuerte énfasis en los derechos de los migrantes.

“otorga explícitos derechos a los migrantes, protege activamente a sus emigrados y estimula su retorno. Subyace a ella la valorización de una sociedad democrática y participativa, que reconoce, en parte, el proceso de integración regional, armonizando asimismo su normativa con los convenios internacionales firmados” (Novick, 2011:128).

Lo antedicho se presenta como novedoso ya que antes, no había un cuerpo legislativo como el actual, sino más bien distintas disposiciones de gobiernos, en distintos órdenes, que provenían de la década del 30, que se inspiraban en modelos fascistas, principalmente en el código de Mussolini, como la “*Ley de extranjeros*” de 1936 y disposiciones conexas, en la que primaba un enfoque de la seguridad nacional y la inmigración selectiva. En este sentido, había una actitud de cierta hostilidad hacia el extranjero. Pero más que esas disposiciones en desuso, lo que predominaba era una actitud de indiferencia hacia el fenómeno migratorio, que encontraba apenas tímidas iniciativas enfocadas hacia los uruguayos que habían emigrado.

Actualmente, se han aprobado leyes y otras acciones normativas que no sólo favorecen la llegada de contingentes migratorios, sino que incorporan una perspectiva de integración y respeto a los derechos humanos.

Actuales puntos de tensión

Llama la atención en el marco de estas políticas progresistas de

favorecimiento de la migración, la imposición de pautas de control y discriminación a determinados países, que se da a través de la exigencia de visas para acceder al país. Con discriminación no nos referimos -en un principio- a una actitud de intolerancia hacia las personas de determinados países, sino a la instalación de pautas diferenciales para determinadas poblaciones, coexistiendo con la apertura y el estímulo hacia los países integrantes o asociados al MERCOSUR que pueden ingresar al país y residir sin ningún tipo de restricción.

Como vimos, Uruguay es un país que en los últimos años se ha definido como progresista en materia de migración, a través de la aprobación de leyes que ratifican los acuerdos internacionales, así como en la creación de algunos instrumentos que tienen intención de garantizar los derechos de las personas migrantes. Se identifican aún algunas fallas en su implementación.

Vemos con la Ley 18.250 que “A partir de esta ley se reconoce a las personas migrantes iguales derechos que los nacionales, como ser salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación, independientemente de la regularidad migratoria” (MIDES, 2017: 87). Luego, la Ley 19.254, significa un gran avance en tanto facilita el acceso a residencias permanentes así como a ciudadanías.

Sin embargo, ya a nivel de reglamentación podemos observar las diferencias que tiene Uruguay como país de acogida, según el país de origen de los migrantes. La principal diferencia refiere a la visa exigida desde finales del año 2014 “Le exigimos visa a dos países latinoamericanos como son Cuba y República Dominicana. Ahí ya tené un gran obstáculo, y lo que ha terminado sucediendo es que muchas personas de esos países están ingresando al Uruguay por pasos irregulares” (MIDES, 2017: 92).

3 - Una forma de entender la política migratoria uruguaya

Se decide estudiar la política de migración desde el enfoque del institucionalismo histórico, ya que resulta adecuado para acercarnos a comprender procesos que se van gestando y transcurriendo durante una secuencia larga de tiempo poniendo el foco en las instituciones, entendidas estas como las disposiciones y reglamentaciones en la temática que regula la realidad migratoria del país.

Entendemos, apoyándonos en la teoría de la dependencia, que la historia de nuestro país en relación al fenómeno migratorio fue generando un acumulado que comienza previo a la fundación de Uruguay como Estado Nación y que es receptivo al ingreso de los migrantes, aunque tal apertura siempre tuvo un rasgo de selectividad. En un inicio, se promovía la llegada al país de personas calificadas en un momento y luego se pasó a intentar evitar que los inmigrantes no fueran una amenaza para el orden político, queriendo controlar el ingreso de anarquistas u otros actores considerados peligrosos por revolucionarios. Así mismo, Uruguay se caracterizaba por ser un país de llegada de inmigrantes hasta que se interrumpe la tendencia entre la primera y la segunda década del S. XXI.

Como vimos, desde la génesis de la conformación del país no se elaboró un cuerpo legal ordenado y unificado que dé cuenta de una política migratoria, pero se identifica la existencia de una línea de disposiciones y reglamentaciones en relación al fenómeno migratorio que se van acumulando a través de los años, lo que los autores del institucionalismo histórico denominan como efecto inercial, como rendimientos crecientes que dan cuenta de los momentos de estabilidad y

continuidad institucional, retroalimentándose en una misma línea. Explicitando Farfán Mendoza como: “ciertos procesos contextuales de tipo macro se entrelazan con los procesos de elaboración de una cultura o de una mentalidad para dar lugar a distintos arreglos institucionales y que él define como la articulación entre un discurso y su entorno social.” (Farfán Mendoza, 2007: 113)

Articulación que se va configurando en relación a tres procesos tales como las condiciones del entorno, los contextos institucionales y la forma en la que se van secuenciando las acciones. Sucesivamente se va generando un cuerpo de reglamentaciones que regula lo que está permitido y lo que no, institucionalizándose y generando beneficios para los actores que se acomodan de la forma que pueden en el escenario establecido, manteniéndose el equilibrio a partir del cual se refuerzan las instituciones, ocasionando una resistencia a salirse de ese camino dado los altos costos que esto implicaría. Esto sumado al reforzamiento de las instituciones provoca que sea difícil generar un cambio o ruptura con el acumulado imperante.

De igual forma, se identifica que bajo determinadas circunstancias se produce lo que los autores de este enfoque definen como coyuntura crítica y que puede estar influenciado por cambios políticos y por cambios en el contexto internacional que generan una coyuntura propicia para que se concrete un cambio en la política, en la acumulación que se venía gestando en esa materia.

Podemos visualizar que la creación de las Leyes 18.250 y la 19.254, implican un momento de cambio con la institucionalidad anterior, dejando atrás un enfoque que entiende a la migración como un aspecto de seguridad para pasar a concebirla desde un enfoque de

integración. Dichas leyes surgen a partir de un cambio de gobierno que rompe con el bipartidismo histórico, configurando el escenario que posibilita esta transformación. Por otra parte, a nivel internacional hay un giro en la forma de caracterizar a la migración, que se traduce en la creación de Tratados luego ratificados por Uruguay, quien históricamente se ha caracterizado por la adherir a este tipo de acuerdos y la consecuente adaptación de su legislación a la normativa internacional. En este caso, Uruguay es un país pionero en la implementación de una ley migratoria, con la consiguiente creación de organismos para la aplicación de la misma.

Juan Artola señala que:

la justificación y diseño de una política de inmigración se basa generalmente en una serie de propuestas que configuran un discurso argumental, discurso que depende de los intereses de los sectores que definen esas políticas y de su proyecto económico-social (...) A estos aspectos, es necesario agregar uno clave: la protección y promoción de los derechos de los inmigrantes y sus familiares (Artola, 2013: 5).

Estamos, por otra parte, en un momento histórico en el que se rompe con la tendencia del saldo migratorio negativo y la tasa de inmigración supera los niveles de emigración.

Otro aspecto a destacar refiere a la migración proveniente de lo que se ha denominado *nuevos orígenes latinoamericanos*. Se destaca la llegada de personas desde Cuba, Venezuela y República Dominicana. Esto configura un fenómeno sin precedentes para el país.

No obstante, el avance de la legislación progresista y el reconocimiento

de la migración como derecho, vemos que Uruguay presenta tres tipos de tratamiento diferencial según el país de origen, no teniendo ninguna restricción con los países integrantes y asociados al MERCOSUR, solicitando visa de ingreso a países tales como Cuba, Haití y República Dominicana, entre otros y por último los que se rigen de acuerdo a las normas generales.

Es este tratamiento diferencial el que interpela a Uruguay como país con una actitud de apertura hacia la migración y nos lleva a afirmar la segunda parte de la hipótesis que nos planteábamos en el presente trabajo, reconociendo que en la actualidad existe un trato diferencial dependiendo del país de origen.

Consideremos, de acuerdo a la legislación vigente, la Ley 18.250 (2014) que, en su Artículo 1º define “El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

En este sentido, la exigencia de visas coloca dificultades para la población de países como República Dominicana y Cuba. Algunos requisitos podrían plantear problemas que generen consecuencias en las condiciones de vida posteriores, o incluso producir formas de ingreso al país, ilegales. La Junta Nacional de Migración plantea que “El Estado uruguayo controla y fiscaliza el ingreso, permanencia y egreso de personas en su territorio por razones de seguridad y control migratorio”

(Junta Nacional de Migración, 2016: 8). Sin embargo, este requisito se restringe a algunos países y genera irregularidades que repercuten tanto en los sistemas de información como en las condiciones de vida de las personas que ingresan irregularmente. Esta distinción por nacionalidad, entra en conflicto con lo planteado en el artículo citado de la ley 18.520.

Los estudios en la temática identifican una serie de elementos problemáticos que son causados por la exigencia de las visas. Entre ellos, un intrincado itinerario administrativo para obtener la documentación. Esto coloca a los migrantes dominicanos y cubanos en una situación de vulnerabilidad, en tanto dificulta su inserción social. Pero a su vez, la dificultad de acceso al trabajo generada por la falta de documentación retroalimenta esta situación. Debemos considerar que en Uruguay, el sistema de bienestar siempre asoció el acceso a determinados derechos a la calidad de trabajador. Sin embargo, los inmigrantes valoran como positivo el acceso a la salud y a la educación, fundamentalmente a nivel de la primaria.

Para los inmigrantes dominicanos y cubanos resulta de complejidad la tramitación y obtención de la cédula provisoria -por dos años- en la Dirección Nacional de Migraciones. Desde las organizaciones e instituciones que trabajan con migrantes se destaca como aspecto positivo la eliminación del requisito de demostrar medios de vida para la obtención de la misma a partir de la implementación del Plan de Respuesta Rápida.

En tercer lugar, si bien la población dominicana y cubana que migra a Uruguay, ya no debe cumplir con el requisito de comprobar medios de vida para obtener la cédula provisoria, sí le resulta indispensable para la tramitación

de la residencia legal. Junto con la Visa, este trámite constituye un importante obstáculo para los dominicanos y cubanos por el costo y los tiempos administrativos. (MIDES, 2017: 122-123)

4 - Comentarios finales

A modo de comentarios finales, planteamos volver sobre la hipótesis que nos planteábamos al comienzo del trabajo, pudiendo concluir que aunque el imaginario uruguayo nos lleva a pensar que fuimos y somos una sociedad con mucha apertura hacia los inmigrantes, desde las primeras reglamentaciones hasta la actualidad, está presente un sesgo restrictivo que busca atraer determinado tipo de migrante. Esto desmitifica la idea de país abierto e integrador y marca la pauta de ciertos rasgos discriminatorios que no son nuevos. Las encuestas de percepción acerca de la inmigración proveniente de los nuevos orígenes latinoamericanos muestran ciertos prejuicios y temores que no se condicen con la realidad, ya que pese se trata de población que, como dijéramos en un inicio, aporta tanto desde el punto de vista de la estructura de edades como de la calificación. (Koolhaas et.al, 2017). Los inmigrantes son más jóvenes y tienen generalmente mayor nivel educativo que la media nacional.

Otro hallazgo que surge a partir del enfoque analítico seleccionado nos lleva a comprender que se produce una coyuntura crítica, en donde se genera un cambio en la legislación que rompe con el equilibrio establecido, a partir de la Ley 18.250 del año 2008 que comienza a configurar un nuevo escenario con un enfoque desde los derechos humanos y posteriormente la 19.254 del año 2014. Aquí encontramos una tendencia histórica que es la de adherir a los tratados internacionales. Pero por otra parte, la ruptura en relación al modelo

anterior, implica no sólo una nueva concepción, que se acompasa con el discurso de los derechos humanos (generalmente asociados a la izquierda) sino que también se genera una real ejecución de la normativa a través de la creación de organismos y acciones que respondan a este nuevo paradigma. Aún se observan ciertas dificultades en los sistemas burocráticos-administrativos, pero la intencionalidad de generar políticas en relación a la problemática estudiada, se ve traducida en acciones concretas.

Reconociendo los avances de la nueva reglamentación, surge la contradicción entre la legislación más avanzada y la discriminación a algunos países a través de la exigencia de visado, lo que nos lleva a concluir que actualmente existen tres categorías de migrantes, con tratos diferenciales según el país de origen. Veíamos que Uruguay presenta tres tipos de tratamiento según el país de origen (libre circulación a países integrantes del MERCOSUR y asociados, exigencia de visas a otros países, entre los cuales encontramos a varios de los nuevos orígenes latinoamericanos, destacándose República Dominicana y Cuba, y la aplicación de normativa de tipo general para el resto de los países que no se encuentran comprendidos en ninguna de las situaciones mencionadas.

Vemos entonces, dentro de esta ley de carácter progresista, la rémora de pautas restrictivas, que implican selectividad y discriminación según país de origen. Mármora (2010) plantea que cuanto mayor es la restricción en las políticas, mayor es el riesgo de que se generen mecanismos de corrupción en las administraciones. Por otra parte, es negativo para el mundo del trabajo, tanto para el migrante como para el país. La situación de indocumentación en la que viven los inmigrantes en los primeros tiempos (que debido a la exigencia de visas

más el desborde de los sistemas administrativos por el crecimiento del fenómeno migratorio) obliga a los inmigrantes a trabajar de manera informal. Este no sólo es un problema en sí mismo, sino que además retrasa la consecución de otros derechos de seguridad social asociados al trabajo.

Esta realidad pone en cuestión la idea de integración que se considera que se quiere generar desde este nuevo paradigma.

Desde el enfoque seleccionado, nos preguntamos si se trata de una pauta que proviene del modelo anterior y todavía estamos a tiempo de conducirnos a su eliminación o si en realidad, nos mantenemos como un país de supuesta apertura e integración, pero en realidad esto coexiste con la existencia -de manera solapada- de ciertas pautas discriminatorias.

Debemos considerar que se trata de una normativa que se implementa desde el año 2014 y que, si bien se han dado algunas discusiones en relación a la misma, la tendencia parecería ir más por el lado de flexibilizar las pautas o agilizar los sistemas administrativos, que hacia su eliminación.

El Ministerio de Desarrollo Social ha debido, junto a los organismos con mayor competencia en la materia, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, atender a esta población. Lo hace en las situaciones de mayor vulnerabilidad, las más preocupantes y las que van en ascenso. Por otra parte, desde las Organizaciones de la Sociedad Civil también se realizan acciones en este sentido y hay una fuerte concepción de oposición a la exigencia de las visas.

Nos preguntamos también si la presión desde estas organizaciones (estatales y no estatales) así como de los migrantes que se han manifestado porque

en ocasiones obtener la documentación les lleva más de un año, conducirá a algún tipo de cambio. También si el mismo será de tipo político o quedará reducido a la esfera administrativa.

Algunas interrogantes que se nos presentan

Desde el estudio de la temática y a partir de las conclusiones finales, nos surgen algunas interrogantes que se plantean a continuación.

¿Es Uruguay un país que se ha caracterizado por tener una imagen de país aperturista a la integración, a la migración o esta pauta de selectividad es una característica que siempre existió? ¿Es posible revertir esta tendencia desde un enfoque de integración y derechos humanos?

¿Todavía es tiempo de generar transformaciones que lleven a eliminación de las visas desde la presión de actores de la sociedad civil?

Si la migración se mantiene con estabilidad y este fenómeno se constituye como determinante en la realidad demográfica de este país, amortiguando el proceso de envejecimiento de nuestra sociedad. ¿Esto influirá positivamente en la percepción de la migración? ¿Puede esto influir en la generación de una mejor normativa que continúe la tendencia integradora?

Referencias bibliográficas

- Artola, J. (2013) “Lineamientos para una política de inmigración para Uruguay”. Informe final de consultoría. Montevideo: Organización Internacional para las Migraciones.
- Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales / The New Historic Institutionalism and Social Policies. *Polis*, (1), 87.
- Junta Nacional de Migración (2016), "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay". Agosto de 2016.
- Koolhaas Gandos, Martín, Prieto Rosas, Victoria, Robaina Antía, Sofía (2017) “Los uruguayos antes la inmigración. Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados” / Documentos de trabajo del Programa de Población. UR.FCS. Unidad Multidisciplinaria. (Serie Documentos de trabajo del Programa de Población, 1) Montevideo
- Ley 18.250
- Mármora, L. (2010). MODELOS DE GOBERNABILIDAD MIGRATORIA. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*.
- MIDES (2017). Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Montevideo, Programa de Población-MIDES-OIM-UNFPA-UNICEF.
- Norambuena, C., & Matamoros, R. (2016). Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico / Argentine immigration policy: a view from historical institutionalism. *Si Somos Americanos*, (2), 45.
- Novick, S (2011). “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración” En Bela Feldman-Bianco Liliana Rivera Sánchez Carolina Stefoni Marta Inés Villa Martínez, (compiladoras) La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías. FLACSO-CLACSO. Quito
- OEA – SICREMI Uruguay-Síntesis Histórica de la migración en Uruguay, en <http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/17-sicremi/publicacion-2011/paises-es/140-uruguay-1-si-ntesis-historica-de-las-migracio-n-internacional-en-uruguay.html>

OIM (2011). Perfil Migratorio de Uruguay 2011, Buenos Aires.

Peters, B. G. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Gedisa editorial.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico En La Ciencia Política Contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política, (1), 7.

Prieto, Victoria; Robaina, Sofía; Koolhaas, Martín (2016) "Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay" REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, vol. 24, núm. 48, pp. 121-144 Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios Brasília.

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