

Un tema de debate son las relaciones entre *desarrollo económico* y *desigualdad social*. Esta cuestión ha recibido una creciente relevancia en la literatura internacional comparada, con diversas interpretaciones sobre cuándo y cómo el desarrollo económico puede contribuir o no a la reducción de la desigualdad social. Más allá de las diversas teorías, las hipótesis y evidencias empíricas, el vínculo entre economía y desigualdad no es lineal ni simple y las diferencias entre los países residen en los itinerarios propios de cada país combinados con las condiciones estructurales y globales de cada ciclo histórico, legados históricos e institucionales y actores colectivos. En este marco, la construcción de la agenda pública y de debate nacional se debiera orientar hacia cuatro ejes:

1. Promover los debates interdisciplinarios sobre los enfoques y cuestiones teóricas centrales, sobre conceptos como equidad, desigualdad, desarrollo, modelos de regímenes de bienestar y políticas sociales.
2. Los métodos de medición y construcción de fuentes de datos a partir de los principales organismos de producción y difusión de información (como el INE y el MIDES).
3. Reflexionar sobre los cambios en el diseño de políticas sociales
4. El análisis crítico de los enfoques y metodologías usadas para el monitoreo y evaluación de las políticas sociales.

Abordar la temática de la pobreza, la desigualdad y las políticas sociales en Uruguay supone un doble desafío. Por un lado, mostrar la trascendencia de estos temas para el desarrollo social del país, de un país atravesado entre una mirada nostálgica de un pasado virtuoso de “pequeño país modelo” en la primera mitad del S.XX que logró combinar desarrollo económico, político y social y las crisis y recomposiciones posteriores de un país fragmentado –social y culturalmente– en busca de un rumbo. Por otro lado, contribuir con una mirada comparada, en términos de itinerarios históricos del país y la región de modo de situar la contemporaneidad de problemas sociales comunes como la pobreza y la desigualdad, con las especificidades y alternativas ensayadas en el país, desmitificando las visiones autocomplacientes y recuperando los legados propios.

El libro busca ser un lugar de encuentro de miradas diversas e investigadores del país para identificar temáticas y contribuir a elaborar la agenda social para la investigación científica sobre el desarrollo social y las políticas sociales.

Rosario Aguirre
Verónica Amarante
Rodrigo Arocena
Jorge Álvarez
Rodrigo Arim
Marcia Barbero
Luis Bértola
Soledad Bonapelch
Eloísa Bordoli
Marisa Bucheli
José Busquets
Marcelo Castillo

Tabaré Fernández
Alvaro Forteza
Susana Mallo Reynal
Ester Mancebo
Alejandro Mariatti
Pablo Martinis
Carmen Midaglia
Christian Mirza
Soledad Morales Ramos
Luis Eduardo Morás
Felipe Monestier
Constanza Moreira

Gustavo Pereira
Rosario Radakovich
Ianina Rossi
Máximo Rossi
Silvia Rivero
Marcela Schenck
Gonzalo Salas
Miguel Serna
Carmen Terra
Andrea Vigorito



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales

Departamento
de Sociología DS



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



Pobreza y desigualdad en Uruguay: una relación en debate

Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate

Miguel Serna (Coord.)



Facultad de Ciencias Sociales

Departamento
de Sociología DS

El trabajo pretende ser una contribución a conformar espacios interdisciplinarios para identificar temas y problemas comunes a desarrollar e investigar en el país. En este sentido, se busca identificar necesidades, temas y líneas de investigación académicas contemporáneas.

La relevancia de la temática surge tanto desde el espacio profesional, como de la sociedad y del sistema político en su conjunto. La complejidad y diversidad creciente de los problemas sociales estimula el desarrollo de abordaje de carácter interdisciplinario para su comprensión. La interdisciplina se entiende como espacio académico institucional y de práctica para la convergencia de perspectivas, en líneas de investigación, y métodos de distintas disciplinas para el abordaje de una problemática social compleja.

Por tanto, la red temática Desarrollo, Desigualdad y Protección Social en Uruguay se propone generar espacios transversales para el estímulo de prácticas y elaboración de iniciativas de proyectos interdisciplinarios entre investigadores académicos de la UDELAR referidos a la temática de los modelos de políticas públicas, sistemas de protección social y desigualdad social.

Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate

Miguel Serna (Coord.)

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES

2010



Facultad de Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD DE
LA REPÚBLICA



Asdi



CLACSO

1ª Edición, 2010.

© 2010, Miguel Serna

All rights reserved.

Derechos de autor reservados. Ley 9.739.

La reproducción total o parcial de este libro, en forma idéntica o modificada, por cualquier medio mecánico o electrónico, escrito a máquina o por el sistema multigraph, mimeógrafo, impreso, fotocopia, escáner, grabación, o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, etc., con o sin fines de lucro, no autorizada por los autores, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

Fotografía: Miguel Serna

Diagramación y tapa: Claudio Ortiz

Impresión: Imprenta CBA, Juan Carlos Gómez 1461, Montevideo.

Depósito Legal: 353.048/10

ISBN: 978-9974-0-0652-2

Impreso en Uruguay

Printed in Uruguay

Índice

Presentación	7
Carmen Midaglia, Silvia Rivero, Miguel Serna Red temática Desarrollo, desigualdad y protección social en Uruguay: estado de situación y demandas de investigación.	17
Desarrollo y desigualdad social	
Rodrigo Arocena (<i>Rector de la Universidad de la República</i>) Distribución del poder social, conocimiento y desigualdad Una mirada desde la teoría de Michael Mann	41
Luis Bértola, Jorge Álvarez (<i>Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica	55
Andrea Vigorito, Rodrigo Arim, Gonzalo Salas, Verónica Amarante (<i>Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR</i>) Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay	77
Alvaro Forteza, Marisa Bucheli, Ianina Rossi y Máximo Rossi (<i>Depto. de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) Crecimiento, desigualdad e instituciones	95
Constanza Moreira (<i>Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) Desarrollo, política y desigualdad en Uruguay: una perspectiva de largo plazo	119
Miguel Serna (<i>Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR</i>) Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo	135

Pobreza, desigualdad y nueva cuestión social

Carmen Terra (*Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar*)

¿Infantilización de la pobreza o pauperización de sectores populares?:
claves para una problematización 155

Tabaré Fernández (*Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar*)

Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas 171

Gustavo Pereira (*Depto. de Filosofía, Facultad de Humanidades*)

Capacidades, intersubjetividad y hermenéutica. Una expansión de la
comprensión del desarrollo 193

Susana Mallo Reynal (*Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar*)

Semántica de la pobreza. Axel Honneth y las implicancias del
reconocimiento..... 213

Eloísa Bordoli, Pablo Martinis (*Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades
y Ciencias de la Educación, Udelar*)

Relaciones entre educación y pobreza. Continuidades y rupturas del discurso
moderno 227

Soledad Morales Ramos (*Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales,
INAU*)

E-xclusiones de las Sociedades de la Información y el Conocimiento:
análisis helicoidal de la relación entre políticas TIC, pobreza y exclusión
social 241

Luis Eduardo Morás (*Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, Udelar*)

Nacer siendo menor. Reflexiones sobre punitividad, crisis institucional y
adolescentes en conflicto con la ley 267

Rosario Radakovich (*Observatorio universitario de políticas culturales, Facultad de
Humanidades y Ciencias de la Educación, Licenciatura en Comunicación, Udelar*)

Fronteras simbólicas de la desigualdad en Montevideo: consumo cultural en
una ciudad fragmentada 285

Programas sociales contra la pobreza y políticas sociales

Christian Mirza (<i>Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Ex Director Políticas Sociales Ministerio de Desarrollo Social</i>) Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad	303
José Busquets, Marcela Schenck (<i>ICP, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, UdelaR</i>) Las percepciones de las elites: políticas y reformas en la arena social en el gobierno progresista (2005-2007).....	323
Ester Mancebo (<i>Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema	341
Rosario Aguirre (<i>Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) El cuidado social y familiar: retos para las políticas sociales	353
Silvia Rivero (<i>Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil: primera aproximación	369
Carmen Midaglia, Marcelo Castillo, Felipe Monestier (<i>Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR</i>) El Estado visto desde la sociedad civil organizada. Notas para un debate sobre la regulación de servicios públicos prestados por organizaciones sociales	391
Verónica Amarante, Andrea Vigorito (<i>Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR</i>) Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay	413

Pobreza, desigualdad y políticas sociales: una agenda en debate

Miguel Serna (coordinador)

Abordar la temática de la pobreza, la desigualdad y las políticas sociales en Uruguay supone un doble desafío. Por un lado, mostrar la trascendencia de estos temas para el desarrollo social del país, de un país atravesado entre una mirada nostálgica de un pasado virtuoso de “pequeño país modelo” en la primera mitad del S.XX que logró combinar desarrollo económico, político y social y las crisis y recomposiciones posteriores de un país fragmentado –social y culturalmente– en busca de un rumbo. Por otro lado, contribuir con una mirada comparada, en términos de itinerarios históricos del país y la región de modo de situar la contemporaneidad de problemas sociales comunes como la pobreza y la desigualdad, con las especificidades y alternativas ensayadas en el país, desmitificando las visiones autocomplacientes y recuperando los legados propios.

El libro busca ser un lugar de encuentro de miradas diversas e investigadores del país para identificar temáticas y contribuir a elaborar la agenda social para la investigación científica sobre el desarrollo social y las políticas sociales.

En este sentido se propone la elaboración de un mapa de estudios en curso, así como de demandas de investigación y de temáticas en debate.

En particular, algunos núcleos de debate constituyen parte de este libro.

Un primer gran tema de debate son las relaciones entre *desarrollo económico* y *desigualdad social*. Esta cuestión ha recibido una creciente relevancia en la literatura internacional comparada, con diversas interpretaciones sobre cuándo y cómo el desarrollo económico puede contribuir o no a la reducción de la desigualdad social. Más allá de las diversas teorías, las hipótesis y evidencias empíricas, el vínculo entre economía y desigualdad no es lineal ni simple y las diferencias entre los países residen en los itinerarios propios de cada país combinados con las condiciones estructurales y globales de cada ciclo histórico, legados históricos e institucionales y actores colectivos.

Estas temáticas son abordadas por la comunidad intelectual nacional desde diversos enfoques sobre el desarrollo, desde la economía, la historia económica, la ciencia política

y la sociología, así como en la elaboración de distintas metodologías comparadas para la medición de la evolución histórica –de largo y corto plazo- del crecimiento, la desigualdad económica –especialmente la referida a la concentración de ingresos y la pobreza-.

En este campo se pueden identificar algunos problemas recurrentes del país. En las miradas de largo plazo Uruguay sigue destacándose en el concierto internacional por un legado de alto desarrollo humano, no obstante, dicha acumulación histórica se ha ido desacoplando y erosionando por el enlentecimiento del crecimiento económico y también del ritmo de avance en el desarrollo humano. Otro problema es que a pesar de mostrar niveles menores de desigualdad -en comparación con el resto de América Latina- los itinerarios recientes y de mediano plazo expresan tendencias de incremento de la desigualdad económica y el reconocimiento de múltiples formas de fragmentación y exclusión social.

Al momento de esbozar explicaciones (re)aparece el papel del Estado, su estructura e instituciones y las políticas públicas como factores claves. A su vez, se señalan en particular la estructura y eficacia del sistema tributario, del gasto público social y políticas sociales como variables influyentes en la distribución de la riqueza y atenuación de la desigualdad económica y la pobreza. Algunos de los debates se centraron en la vinculación entre los ciclos de crecimiento (y crisis) económico y las políticas pro-pobreza en forma procíclica o contracíclica. No obstante, los ciclos económicos de las últimas tres décadas mostraron que el crecimiento no es suficiente para superar los procesos de empobrecimiento y la necesidad de rediseñar y reforzar las políticas sociales.

Otro elemento clave es la (re)valorización del papel de la educación para el desarrollo, para unos, como parte integral de economías con uso intensivo de conocimientos, a través del estímulo a innovación técnica y la inversión en capital humano, para otros, como un nuevo ciclo de desarrollo de capacidades humanas y competencias con usos múltiples del saber en la sociedad.

En este marco, las relaciones entre pobreza y desarrollo se resignifican. Por una parte, la relevancia de comprender las determinantes económicas de los procesos de empobrecimiento derivadas de las transformaciones de la estructura económica y el mercado de trabajo. Por otra parte, comprender los vínculos entre pobreza y diversos aspectos de la desigualdad social.

En este libro, el lector podrá encontrar varias posturas e interpretaciones al respecto.

El artículo de Rodrigo Arocena revisa los aportes de la teoría de Michael Mann para destacar la importancia del conocimiento en la organización del poder y la desigualdad en las sociedades contemporáneas. La generalización de economías capitalistas basadas

en el uso intensivo del conocimiento y la innovación tecnológica traen consigo nuevos dilemas para el desarrollo y la estructura social. A pesar de los avances en el desarrollo educativo, la organización y uso del saber en la sociedad no es neutral, sino que produce nuevas formas de poder y reproduce la desigualdad social a través de las “divisorias del aprendizaje”.

Luis Bértola y Jorge Alvarez abordan la cuestión del desarrollo y la desigualdad en Uruguay desde una perspectiva comparada de largo aliento. Así pues, analizan diversas interpretaciones desde la historia económica de la evolución de largo plazo de los indicadores sobre crecimiento económico, distribución de ingreso y desarrollo humano del Uruguay. Los autores discuten diferentes enfoques e hipótesis en la teoría económica sobre las relaciones entre desigualdad y crecimiento económico para luego centrar el análisis sobre las investigaciones y hallazgos de tendencias en Uruguay de 1870 a la fecha. En este sentido señalan tres ciclos en la evolución de la distribución del ingreso, de 1870 a 1910 donde se registra un incremento de la desigualdad, de 1910 hasta fines de los cincuenta en que la desigualdad tiene una caída moderada y a partir de la década del sesenta que nuevamente se observa un incremento progresivo de la desigualdad económica. Luego se abordan estudios comparativos del cono sur, y luego del Uruguay con la región y las economías líderes señalando diversos regímenes de convergencia y divergencia económica y desigualdad a lo largo del S.XX. Asimismo, se agrega una revisión comparada de largo plazo sobre las tendencias de desigualdad y desarrollo humano.

Los economistas Andrea Vigorito, Rodrigo Arim, Gonzalo Salas y Verónica Amaranter abordan la misma problemática en el ciclo más reciente del país de las últimas dos décadas comparando los indicadores de desigualdad de ingreso económico con las medidas multidimensionales del IDH y las posibilidades de ajustar con la medición de la desigualdad económica. Los autores muestran que la evolución del bienestar social en término de nivel de ingresos de los hogares tuvo pocos logros desde la década del noventa debido al progresivo aumento de la concentración de ingreso y el deterioro de nivel de vida consecuencia de la crisis y la recuperación dispar posterior a la misma. La comparación con el IDH y las medidas de desigualdad económica muestran un impacto negativo en términos de deterioro del desarrollo humano. La incidencia de las variables económicas en el desarrollo humano siguen siendo más fuertes en la medida que no se registran mejorías de envergadura en el plano de educación y salud.

En claves paralelas los economistas Alvaro Forteza, Marisa Bucheli, Ianina Rossi y Máximo Rossi se interrogan a partir de la literatura sobre los vínculos entre el crecimiento económico, la desigualdad y las instituciones públicas en Uruguay. El análisis de los autores no llega a sostener que la desigualdad obstaculizó el crecimiento. Sin embargo, señala la existencia del “binomio desigualdad-lento crecimiento” y de algunos factores

mediante los cuales “la desigualdad puede haber erosionado el crecimiento”. Uruguay presenta uno de los menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de América Latina, pero es más desigual que los países desarrollados. A su vez, en la segunda mitad del S.XX y hasta la actualidad, la desigualdad ha tendido a crecer en el país. La elevada incidencia de la pobreza en los niños y adolescentes, que se refleja en índices de igualdad de oportunidades no tan favorables en comparación con el resto de América Latina, sugiere que segmentos importantes de la población han tenido escasas oportunidades de desarrollar su potencial. La falta de oportunidades de capacitación y crecimiento personal de los sectores excluidos es uno de los canales a través de los cuales, según la literatura especializada, la desigualdad puede erosionar el crecimiento económico. De acuerdo a la perspectiva de los autores, el Estado y la dificultad de reformarlo tiene una cuota de responsabilidad en la explicación del pobre desempeño de la economía uruguaya.

Constanza Moreira argumenta la importancia de incluir las instituciones y factores políticos para comprender los logros y límites del desarrollo humano de Uruguay en perspectiva de largo plazo. En este sentido, analiza las relaciones entre los modelos de desarrollo económico, desigualdad social y democracia. Dentro de las instituciones políticas aborda en especial la percepción de las elites políticas sobre los modelos de desarrollo, las políticas y el desempeño de la democracia.

Miguel Serna aborda cómo la pobreza se fue colocando en el centro de los debates contemporáneos sobre la denominada nueva cuestión social y las nuevas formas de la desigualdad social. Paso siguiente, analiza los rasgos y procesos convergentes de la nueva pobreza en Uruguay a partir de la década del noventa. Por último, se plantea las transformaciones y desafíos que supone para las políticas de la pobreza repensar la construcción de la ciudadanía social.

Un segundo núcleo de reflexión es la comprensión de la *pobreza en relación con los cambios sociales en las formas de desigualdad*. Las situaciones de pobreza han dejado de interpretarse como fenómenos pasajeros, consecuencias negativas de la dinámica cíclica económica, para expandirse a procesos de empobrecimiento que afectan a amplias capas de la población, en algunos aspectos produciendo condiciones de extrema carencia y afectando crecientemente a las nuevas generaciones. De otra manera, la dinámica de la pobreza se vincula con las transformaciones contemporáneas en las fuentes y rasgos de las desigualdades sociales, conformando un nuevo mapa de cuestiones sociales en la agenda.

Uno de los rasgos de la pobreza es que se presenta en múltiples dimensiones de la estructura y relaciones sociales. La centralidad de la problemática de la pobreza atraviesa los campos clásicos y nuevos de la estructura social. Así pues, la pobreza es reconocida

como una temática para el Estado y los regímenes de bienestar. Además, aparecen nuevas caras de la pobreza como el énfasis urbano, en los núcleos de la hipermodernidad y como contracara de los procesos económicos de la globalización.

Junto a los procesos de segregación urbana, aparecen otros aspectos, como la reproducción de desigualdades de género, -la más antigua de las formas de dominación social, cada vez más visible a partir de la participación femenina en el trabajo y la educación-, y unida a las transformaciones de los arreglos familiares afectando particularmente a las generaciones más jóvenes -la denominada infantilización de la pobreza-.

Paradójicamente, la pobreza, afecta también al ámbito del consumo y el uso del tiempo libre -otro de los símbolos de la modernidad-, la capacidad de apropiación de la cultura de masas, la interacción comunicativa y virtual -en la era de la información, dominada por las TICS y las redes-, y del capital social simbólico.

La pobreza no sólo es una situación de privación con aspectos múltiples, sino que se agrava por la generación de “reacciones” conservadoras de estigmatización social y criminalización de la cuestión social por parte de los sectores dominantes y la estructura de poder. La pobreza se expresa a través de fronteras difusas pero duras simbólicamente, reforzando el uso de la violencia física y simbólica como medio de segmentación ciudadana y del establecimiento de mecanismos de control social.

Estos temas aparecen reflejados en la segunda parte del libro.

Carmen Terra centra su reflexión sobre la denominada “infantilización de la pobreza” como el resultado de un progresivo proceso de pauperización de sectores populares. La autora introduce la distinción entre sujetos de derecho y los sujetos en proceso. Así pues, la infancia es concebida como un sujeto en proceso, una subjetividad en una construcción inconclusa y amenazada ante las nuevas formas de vulnerabilidad. Los fenómenos de infantilización y la reproducción generacional de la pobreza son interpretados como el resultado de la “cronificación de condiciones de miseria sobre sectores de población”. Finalmente, propone conceptualizar la infantilización de la pobreza como una situación de desamparo social.

El sociólogo Tabaré Fernández discute las insuficiencias del método de medición de la línea de pobreza y argumenta la pertinencia teórica y metodológica de desarrollar enfoques multidimensionales para el abordaje de la pobreza. A partir de una revisión de una literatura identifica siete tipos de satisfactores básicos para medir situaciones de privación, referidos a dos planos fundamentales de la vida humana, la salud humana y el entendimiento.

El filósofo Gustavo Pereira analiza las potenciales de la teoría de las capacidades de Sen y los contextos intersubjetivos desde un punto de vista hermenéutico para la expansión de la comprensión del desarrollo humano. El autor analiza el concepto de capacidades individuales de los agentes en determinados contextos intersubjetivos donde los agentes pueden expandir sus capacidades a partir del uso de bienes sociales irreducibles.

Susana Mallo aborda la temática de las desigualdades a partir de los aportes teóricos de Axel Honneth. Desde esta perspectiva problematiza la categoría de reconocimiento como parte de la dinámica dicotómica entre dominadores y dominados, interrogándose acerca de las posibilidades de dicho enfoque para la construcción de ciudadanía en un contexto democrático. En este sentido, retoma el debate entre reconocimiento y redistribución, y sus implicancias para el rediseño de políticas públicas más sustentables y que avancen en el combate contra las diversas formas de desigualdad.

Eloísa Bordoli y Pablo Martinis abordan las relaciones entre educación y pobreza en el pensamiento de la modernidad. En su comprensión visualizan una doble tensión, entre una concepción de la educación como derecho universal y de la función central de la escuela en la sociedad, y por otro, la emergencia de una visión diferencial de la educación como servicio social particular para determinados sujetos en situación desventajosa.

La politóloga Soledad Morales Ramos describe las políticas públicas e impacto social de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en particular en los sectores pobres. La novedad de las transformaciones en este campo está en el abordaje de la “brecha digital” y la utilización en forma analógica entre la “inclusión digital y social” asociadas a “acceso” y “conectividad” dentro de las definiciones y objetivos de las políticas TIC como parte de políticas sociales en Uruguay. No obstante muestra cierta heterodoxia en los objetivos perseguidos y las dificultades para la definición de políticas de reducción de la pobreza.

Por su parte, el sociólogo Luis Eduardo Morás reflexiona sobre el malestar social y público con los adolescentes infractores en Uruguay. El autor plantea diversas problemáticas que atraviesan a los niños y adolescentes y retroalimentan factores de vulnerabilidad social y violencia. La “destitución” de “agentes socializadores tradicionales” y “las demandas punitivas” conforman un contexto de crisis “filosófica” que atraviesa los modelos de intervención de las políticas públicas de infancia y adolescencia. En este marco, se plantea como problema el desfase entre los modelos de protección legal de menores y la reproducción de las inercias institucionales que dificultan la resocialización de adolescentes infractores.

La socióloga Rosario Radakovich analiza una dimensión poco explorada de la desigualdad cultural en la ciudad de Montevideo. A partir de una investigación en asentamientos irregulares se abordan los impactos de la segregación urbana y social en el ámbito del consumo cultural y el uso del tiempo libre. El artículo señala algunos rasgos típicos como el “infra-consumo”, la heterogeneidad social y diversidad de pautas de consumo cultural al interior de los asentamientos, trayectorias de “movilidad descendente” tensionadas entre el acervo cultural y las prácticas culturales pasadas y presentes de un “consumo cultural “poroso” que se disuelve en un contexto de fuertes carencias sociales.

El tercer núcleo de problemas en discusión son los denominados *programas sociales contra la pobreza (superación, combate, contención, alivio) y el rediseño de las políticas sociales*. Las políticas de la pobreza y la equidad han estado en el centro de la discusión sobre el rediseño de las políticas sociales y la reestructuración de los regímenes de protección social en el nuevo ciclo histórico marcado por el pos consenso de Washington. Por un lado, la persistencia de algunos de los elementos de las políticas sociales residuales –focalizadas en la pobreza-, por otra la (re)introducción de la equidad como un objetivo y la reestructuración hacia políticas con énfasis en la “inclusión” social.

Sin embargo, esta reestructuración del sector público social no es sencilla, debido a que está en debate cómo recuperar un sentido amplio de equidad en las políticas universales, al tiempo que responder a la reingeniería de las políticas sociales que atiendan aspectos específicos de la nueva dinámica de las desigualdades sociales como las de género, edad y territorio. En el rediseño se debate también los nuevos y viejos actores, en un nuevo relacionamiento entre Estado y sociedad civil a la hora de implementar políticas sociales.

En buena medida las experiencias recientes de implementación de políticas sociales muestran cierto impasse entre los formatos del clásico Estado de Bienestar Social y las reestructuras de redes de protección para atender a las nuevas fuentes de vulnerabilidad y desigualdad social. Asimismo, un desfase entre los nuevos paradigmas, las inercias de las viejas estructuras e instituciones y la adaptación de los actores y beneficiarios.

A lo que se agregan las dificultades de gestionar estructuras más complejas y diversificadas para evitar los problemas de subordinación, fragmentación y dispersión de las políticas sociales. Otro tema que adquiere creciente importancia vinculado a la eficacia del desempeño de las políticas públicas son los mecanismos de evaluación de impactos de las políticas.

Estas claves atraviesan varios capítulos en la última parte del libro.

Christian Mirza presenta los objetivos y la variedad de componentes del Plan de Equidad, así como los desafíos de instalación de una malla de protección social. El autor

señala algunos rasgos de la implementación, como la gradualidad y progresividad de las acciones coordinadas mediante el Consejo Nacional de Políticas Sociales (órgano interestatal de gobierno) para dar mayor articulación a las políticas sociales y evitar procesos de fragmentación y dispersión de programas y acciones. El plan involucra un conjunto de intervenciones multifacéticas de diversas acciones y medidas hacia la población vulnerable y en situación de pobreza. El autor destaca como logro el correlato entre los objetivos y resultados esperados y los recursos destinados para darle sostenibilidad económica en el tiempo.

José Busquets y Marcela Schenck presentan un análisis de las percepciones de las elites sobre las políticas y reformas en la arena social del gobierno entre los años 2005 y 2007. Las percepciones de las elites sobre las políticas y reformas en los campos de la seguridad social, de salud y educación eran favorables al inicio del gobierno, sin embargo, sólo la reforma de la seguridad social mantuvo y mejoró su consideración luego de tres años de implementación. Por otro lado, el PANES a pesar de contar con un escaso saldo positivo de aprobación en el momento inicial, luego de su implementación y culminación se afianza con una amplia aprobación positiva. Los autores señalan que las elites mantienen orientaciones más estatistas en todas las áreas de la política pública social.

Ester Mancebo aborda las políticas de inclusión en las reformas educativas en América Latina y del caso uruguayo en la primera década del S.XXI. La autora plantea que la aparición de la expresión “inclusión educativa”, más allá de sus diversas acepciones, puede ser interpretada como una verdadera resignificación de la noción de “equidad educativa”. En trabajo presenta tres paradojas sobre los límites de las nuevas políticas educativas pro-equidad: la extensión de la cobertura no siempre se acompaña de “logros educativos”; la utilización de “atajos” en la implementación de las políticas “no siempre consigue tender puentes eficientes con el sistema” y obtener cambios educativos globales; y finalmente, las metas de “equidad” propuestas no se mantienen siempre a la hora de la “implementación concreta”.

Rosario Aguirre analiza desde una perspectiva sociológica y de género la relevancia de incluir las actividades de cuidado social y familiar dentro de los objetivos y desafíos de las políticas sociales. La autora plantea la existencia de desigualdades en la distribución de las tareas de cuidado y de su remuneración (o no) vinculadas a la reproducción de la división sexual del trabajo tradicional en el ámbito familiar que es necesario revertir. En ese sentido sugiere escenarios alternativos polares, por un lado, uno centrado en la reproducción familista y desfamiliarizador con sus orientaciones y sus principales dimensiones; por otro lado, el estatal residual/mercantilizador y el de corresponsabilidad.

Silvia Rivero presenta resultados de un estudio de las organizaciones de la sociedad civil que participan en convenios con el Estado para la implementación de políticas so-

ciales orientadas a la infancia en situaciones de vulnerabilidad social. La autora señala la heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil existentes, reconociendo una participación importante de instituciones religiosas. El trabajo identifica una variedad de modalidades de interacción con el Estado que se amplían o adaptan a las diversas necesidades y exigencias estatales según el contexto histórico.

Los politólogos Carmen Midaglia, Marcelo Castillo y Felipe Monestier analizan un conjunto amplio de organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la prestación de servicios públicos el campo de las políticas laboral, de infancia y alimentación y sus opiniones y percepciones sobre las relaciones que establecen con instituciones estatales. Los autores abordan la conceptualización de la sociedad civil y la caracterización del sector en la provisión de servicios sociales. Luego seleccionan un grupo de asociaciones sociales para profundizar el análisis de los vínculos que establecen con organismos públicos. De ese modo encuentran una diversidad de percepciones y pautas de relacionamiento entre la sociedad civil y el estado.

Verónica Amarante y Andrea Vigorito realizan un análisis de indicadores de evaluación de impacto de programas de transferencia de renta condicionadas en Uruguay. Las autoras presentan la evolución de la pobreza y la concentración de ingreso en los últimos años. Luego realizan una caracterización del perfil de beneficiarios del Panes, el grado de focalización del programa y una aproximación a los efectos en los ingresos de los hogares. A partir del análisis de los indicadores, discuten los impactos de los programas de transferencias de ingresos del Panes y las asignaciones familiares. En el caso del Panes sostienen que existió una “brecha” entre la amplitud de los objetivos propuestos, la transitoriedad temporal y la variedad de programas desplegados y las condiciones de una población objetivo de extrema carencia. En cambio la reestructuración del régimen de Asignaciones Familiares tendrían impactos económicos más directos y duraderos por la permanencia del programa, la amplitud de la cobertura y la focalización.

En síntesis, se espera este trabajo sirva de insumo para contribuir a la formación de una(s) red(es) universitaria(s) para el encuentro entre investigadores, para la identificación de demandas de investigación y para la realización de puentes con la elaboración y seguimiento de las políticas sociales. En ese sentido, se presenta en la siguiente sección un documento base para la presentación de la red.

La difusión de resultados y la construcción de agenda pública y de debate cuyo campo de acción se orientará principalmente a cuatro tareas:

1. Promover los debates interdisciplinarios sobre los enfoques y cuestiones teóricas centrales, sobre conceptos como equidad, desigualdad, desarrollo, modelos de regímenes de bienestar y políticas sociales.

2. Métodos de medición y construcción de fuentes de datos a partir de los principales organismos de producción y difusión de información (como el INE y el MIDES, a través del Repertorio de políticas sociales y el Observatorio social de indicadores y programas).
3. Reflexionar sobre los cambios en el diseño de políticas sociales
4. Análisis crítico de los enfoques y metodologías usadas para el monitoreo y evaluación de las políticas sociales

Por último quisiéramos agradecer la valiosa contribución de Marcia Barbero en la revisión editorial del libro. Esperamos que este trabajo sirva de estímulo para el ciudadano, que promueva el debate público y sea un mecanismo para la difusión de las investigaciones en curso desde la universidad.

Red temática Desarrollo, desigualdad y protección social en Uruguay: estado de situación y demandas de investigación¹

*Carmen Midaglia, Miguel Serna, Silvia Rivero.
Grupo coordinador*

*Marcia Barbero, Soledad Bonapelch, Alejandro Mariatti, Soledad Ramos
Asistentes*

El objetivo principal del trabajo es construir una agenda de debate público sobre las perspectivas de desarrollo social del país.

Desde la década del noventa a la actualidad la agenda del desarrollo social se ha ampliado y complejizado. El desarrollo económico fue acompañado de fenómenos de desigualdad económica persistente que fueron agravados por la crisis de comienzos de siglo. Las consecuencias de la desigualdad económica se expresaron más allá de las clásicas desigualdades de ingresos, surgiendo temáticas nuevas como la pobreza y vulnerabilidad social, diversas dimensiones de las mismas, como las diferencias de género, las desigualdades generacionales y las estructuras familiares.

En un contexto neoliberal de retiro del Estado y desestructuración del mundo del trabajo asalariado formal la pobreza se fue instalando progresivamente como una nueva cuestión social para el Uruguay. Las respuestas de nuevas políticas sociales partieron del supuesto de tratar estos fenómenos como transitorios de efectos económicos disfuncionales y focalizados en algunos sectores de la sociedad, procurando optimizar la eficacia de la intervención pública (las denominadas redes de seguridad).

La crisis, y el giro hacia un nuevo ciclo del pos-consenso de Washington mostraron que la nueva problemática de la exclusión social era más compleja, multidimensional y masiva en sus alcances. Así pues, los diagnósticos se preocupan por identificar las raíces de la pobreza y la exclusión en transformaciones de largo plazo en las desigualdades sociales del país.

1 El presente trabajo es resultado de una iniciativa de la Red Temática con el apoyo del Decanato de la FCS y posteriormente del programa de redes temáticas interdisciplinarias de CSIC.

Asimismo, el diseño de las clásicas políticas sociales sectoriales del Estado de Bienestar y las redes de protección social pasan a ser rediscutidas. La necesidad de coordinación transversal de políticas, unido a la instalación de redes de protección social para sectores emergentes de las nuevas vulnerabilidades y riesgos sociales se coloca en el primer plano del debate público. La institucionalización del sector público social y los nuevos mecanismos de la intervención pública (por ejemplo, los programas de transferencia de renta, o la instalación de instrumentos de monitoreo y evaluación de los programas sociales) pasan a constituir una agenda social permanente en el país.

En este marco, el papel de la UDELAR y la comunidad académica en promover la reflexión pública sobre estas temáticas sociales aparece como un imperativo prioritario. En este sentido, se abordan cuestiones centrales a la luz de los antecedentes de investigación en el país, entre las que se destacan:

- a. Contribuir a la reflexión sobre la desigualdad y la pobreza como temáticas centrales del desarrollo social del país
- b. Cambios en los enfoques y conceptualizaciones recientes en la temática
- c. Explorar las causas, rasgos y transformaciones sociales recientes
- d. Las consecuencias de la desigualdad y la pobreza. Métodos y formas de medición.
- e. Analizar las características y efectos de las políticas públicas impulsadas para aliviar y atenuar las consecuencias regresivas de las desigualdades sociales.

El trabajo pretende ser una contribución a conformar espacios interdisciplinarios para identificar temas y problemas comunes a desarrollar e investigar en el país. En este sentido, se busca identificar necesidades, temas y líneas de investigación académicas contemporáneas.

La relevancia de la temática surge tanto desde el espacio profesional, como de la sociedad y del sistema político en su conjunto. La complejidad y diversidad creciente de los problemas sociales estimula el desarrollo de abordaje de carácter interdisciplinario para su comprensión. La interdisciplina se entiende como espacio académico institucional y de práctica para la convergencia de perspectivas, en líneas de investigación, y métodos de distintas disciplinas para el abordaje de una problemática social compleja.

Por tanto, la red la red temática Desarrollo, Desigualdad y Protección Social en Uruguay se propone generar espacios transversales para el estímulo de prácticas y elaboración de iniciativas de proyectos interdisciplinarios entre investigadores académicos de la UDELAR referidos a la temática de los modelos de políticas públicas, sistemas de protección social y desigualdad social.

En función de ello, se realizaron algunas iniciativas para contribuir a la construcción y difusión de una agenda pública sobre la temática, comenzando por la identificación de un listado de proyectos de investigación realizados o en curso en los últimos años, de manera de poder construir una agenda temática transversal de debate de áreas y campos estratégicos para el abordaje interdisciplinario.

En forma paralela se propuso conformar ciclos de reuniones de trabajo para la presentación de avances de investigación, identificación de temáticas específicas de interés, estimular el intercambio académico y promover el debate público en Congresos Académicos y de Investigación en ciencias sociales.

La investigación en la temática

La situación y producción de investigación en la década de los noventa

Se produce a inicio de la década de los años noventa en Uruguay una reestructuración en la forma de provisión social que se centra a grandes rasgos en dos líneas de acción: (i) La promoción de un conjunto de nuevos programas de combate a la pobreza, de naturaleza transitoria, que tienden a localizarse en esferas centrales no especializadas en la intervención social- presidencia y OPP-. Este tipo de ubicación institucional “ad hoc” al entramado público social se respalda en la necesidad de limitar la fragmentación, segmentación y balcanización que caracteriza a la oferta pública y asegurar una mínima intervención de corte integral que responda a las necesidades de la pobreza. Vale la pena señalar que este tipo de programas son financiados a través de fondos de la cooperación internacional.

A su vez, esta estrategia de protección se complementa con otra, relativa al ajuste de un conjunto de servicios sociales existentes que atienden a grupos poblacionales específicos –niños, adolescentes, jóvenes, grupos de género, etc.-, que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. A diferencia del caso anterior, estos programas se plantean como intervenciones públicas permanentes, se financian con recursos financieros nacionales, y además se ubican en agencias estatales especializadas en las problemáticas de referencia.

Interesa agregar, que la mayoría de los nuevos programas y las prestaciones que atienden a población vulnerable se instrumenta con el apoyo de la sociedad civil, específicamente, con la participación de organizaciones no gubernamentales, así como asociaciones civiles sin fines de lucro.

(ii) Por otra parte, en esa década, también se asiste a una significativa reformulación de las principales políticas sociales, fundamentalmente aquellas vinculadas a la esfera de trabajo –reforma de la seguridad social- y las asociadas a las funciones secundarias del

estado –reforma educativa-. En el primer caso, se constató la “entrada del mercado” o agentes privados en la provisión de estos bienes. Respecto a los tradicionales servicios sociales no contributivos, se verificaron una serie de reformulaciones, que tendieron a extender el papel del Estado en esos campos sectoriales.

En líneas generales este proceso reformista supuso un cambio en la clásica matriz uruguaya de bienestar y protección en lo relativo a las opciones de las políticas sociales, así como en su forma de implementación. En este marco, se diseñaron prestaciones de focalizadas hacia los sectores sociales que presentan un conjunto de carencias críticas. Estas operaron como prestaciones específicas o en combinación con otros servicios, fundamentalmente los de tipo universal, a la vez, que se amplió la esfera de participación en la ejecución de los servicios públicos sociales, ya que se incorporaron agentes privados y civiles en ese campo.

El resultado del mencionado proceso dio lugar a la generación de una matriz de protección “híbrida”, en la que conviven políticas sociales universales con focales, sectoriales e integrales, a cargo del estado y la sociedad civil, y en menor medida del mercado.

En la agenda política relativa a la protección social, surgen como temas recurrentes de debate y preocupación, los siguientes:

- a. La subsidiaridad de las políticas sociales en relación a los lineamientos económicos.
- b. La preocupación recurrente por la eficiencia del gasto público y eficacia de la intervención estatal.

Estudios sobre nuevos programas sociales de los años 90, asociados a la pobreza²:

- Fondo de Inversión Social de Emergencia –FISE-, estructura ejecutora, ad hoc, para dar respuestas rápidas a situaciones de emergencia frente a los costos del ajuste económico mediante la captación de fondos internacionales y de recursos humanos altamente calificados. Se busca una intervención social focalizada hacia los grupos de pobreza extrema, de carácter transitorio a la espera de la reactivación de dinamismo económico
- Programa de Inversión Social – PRIS- organismo creado para el diseño, diagnóstico y evaluación de nuevas políticas sociales, organismo transitorio, espacio técnico-político asesor del gobierno.
- Programa de Fortalecimiento del Área Social -FAS-. Reconversión del programa anterior.

2 Carmen Midaglia, Hugo Borsani “Hacia una nueva institucionalidad de las políticas sociales en Uruguay”, CIESU, Mdeo., marzo 1993.

El diagnóstico documental realizado por el CIESU a los inicios de los noventa pone énfasis en la ausencia de investigación, evaluación y coordinación de las políticas sociales.

Áreas y ámbitos de estudio: Alimentación, Salud, Educación, Generación de Información (DGEC), Gasto Público, Formación, Sector Privado (ONGs).

Características de la Investigación en políticas sociales de acuerdo a ese estudio:

1. Proyectos de corto plazo de programas sociales
2. Investigaciones de mediano plazo, diagnósticos sectoriales
3. Proyectos investigación-acción y promoción sobre grupos
4. Estudios conceptuales y ensayísticos³

También se registran en forma emergente Programas de capacitación, Maestrías y cursos en la temática de políticas sociales.

Temas y líneas de investigación predominantes:

- Reconceptualización del modelo tradicional de políticas sociales
- Políticas sociales y gobernabilidad
- Análisis del gasto público
- Análisis institucional del sistema de salud
- Indicadores de calidad en salud
- Infancia marginada
- Perfil de familias con niños en situación de calle
- Análisis de la política educativa
- Nuevas propuestas didácticas en tecnología, dirigidas a los sectores pobres
- Flexibilidad laboral
- Diagnóstico de la Seguridad Social

Investigaciones sustantivas

1. Pobreza y grados de desigualdad social

3 Carmen Midaglia, Hugo Borsani “Situación operacional e institucional de las políticas sociales en Uruguay”, CIESU, Mdeo., julio 1993, pag.36-37,40-42)

2. Estudio sobre el grado de desigualdad social existente
3. Estudio sobre la heterogeneidad de la pobreza
4. Estructura e institucionalización de las políticas sociales
5. Análisis del gasto público social y del sistema tributario
6. Propuestas de creación de Redes en la temática
7. Creación de un sistema de información
8. Creación de una red de centros para intercambio de información sobre programas
9. Mejoramiento de la formación y capacitación
10. Estudios de la situación de los recursos humanos en políticas sociales
11. Sistema de capacitación de los recursos humanos

La investigación universitaria reciente (2002-2009)

Para instalar la pretendida red en políticas sociales en la UDELAR, se constituyó de forma provisional en el marco de la FCS un pequeño equipo interdisciplinario, que contó con la participación de integrantes del departamento de sociología, ciencia política y trabajo social para llevar adelante esta iniciativa.

En este marco se realizó una base de datos mediante un relevamiento de 73 investigadores universitarios que tuvieron a su cargo 97 proyectos de investigación en el período comprendido entre los años 2002 y 2009⁴.

El mencionado relevamiento de investigadores procuró en primer término sistematizar los estudios en curso en la Facultad de Ciencias Sociales. Luego se buscó la identificación de equipos nacionales de investigación dentro y fuera de la Universidad de la República a partir de la revisión de listados de proyectos aprobados en los últimos cinco llamados de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR⁵ y de las últimas dos convocatorias a proyectos en el área de ciencias sociales del Fondo Clemente Estable del Conicyt. En forma complementaria se revisaron los últimos llamados de proyectos de algunas agencias de financiamiento internacionales, especialmente CLACSO.

Para resumir la información relevada se elaboró una clasificación temática en tres grandes grupos.

4 Se toman en cuenta los proyectos de Iniciación a la Investigación apoyados por la CSIC en el llamado 2009, cuya ejecución comienza en el año 2010.

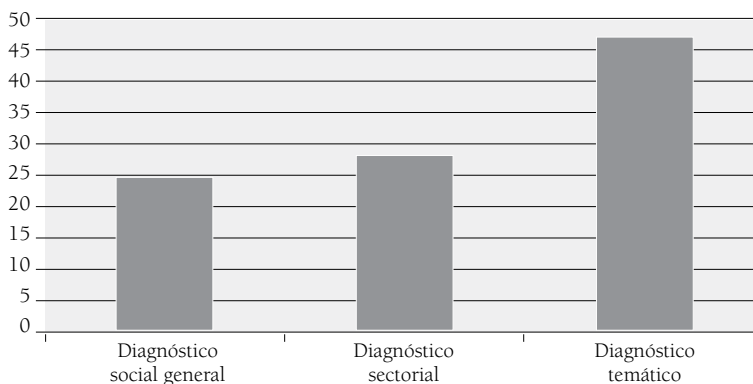
5 Se incluyen los llamados a proyectos I+D, Iniciación e Inclusión Social.

Un primer grupo de proyectos está referido al diagnóstico social macro, en un plano general y referido a modelos o matrices de desarrollo, así como de la evolución de la desigualdad y el bienestar social en el país. Un 25% del total de proyectos están dentro de esta categoría.

Un segundo conjunto de proyectos está constituido por diagnósticos sobre la matriz sectorial tradicional y universalista del bienestar social en el país. En este sentido, se engloban las áreas de la salud, educación, seguridad social, trabajo, y vivienda. Esta categoría agrupa el 28% de los proyectos de investigación.

El tercer grupo de proyectos se catalogaron como diagnósticos temáticos, haciendo referencia a un conjunto variado de temas sociales transversales a la estructura sectorial y estatal, como pobreza, minoridad, juventud, adulto mayor, género, territorio, entre otros. Esta categoría es la que concentra la mayor parte de los proyectos, un 47% de todas las investigaciones en el área.

Gráfico 1. Clasificación Temática



Cuadro 1. Clasificación Temática

Clasificación Temática	Total ¹
Diagnóstico social general y modelos	26
Diagnóstico sectorial	29
Diagnóstico temático	49

Otro eje analítico para la sistematización de los contenidos y rasgos de las investigaciones en desarrollo social y políticas sociales, es el tipo de investigación predominante. En este sentido, los proyectos fueron clasificados en cinco categorías principales.

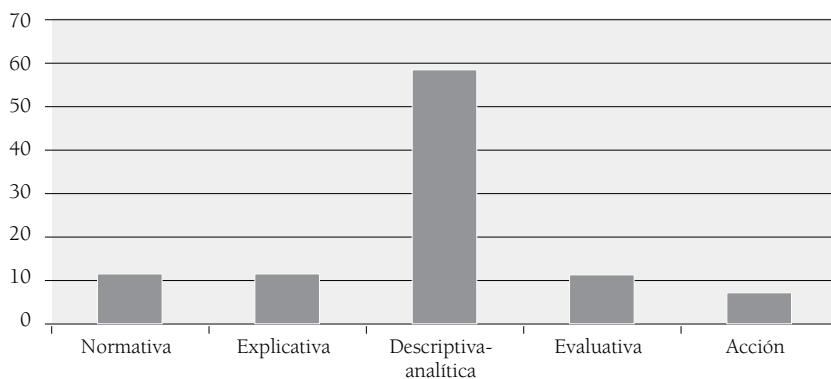
El primer grupo se denomina Investigación Normativa, que se integra por aquellas investigaciones que tienen por objeto y reflexión principal el análisis de los fundamentos filosóficos o normativos de las políticas públicas en el área social. Este tipo de investigación constituye el 11,5 % de los proyectos.

Un segundo grupo de proyectos se clasificaron bajo la categoría de Investigación Explicativa. Se usa dicho término para referirse a investigaciones cuyo núcleo principal de interés es buscar causas o factores explicativos de cambios en la matriz de protección social. El 11,5% de los proyectos se agruparon en esta categoría.

La tercera categoría utilizada incluye los perfiles de proyectos cuya meta principal es de carácter descriptivo y analítico. Se colocaron en esta categoría los proyectos que contaban con objetivos de descripción empírica del objeto de estudio y al mismo tiempo utilizaban categorías conceptuales analíticas. Este es el grupo mayoritario de proyectos, englobando al 58,7% del total relevado.

El cuarto grupo de investigaciones, son aquellas cuya finalidad principal es de evaluar impactos o resultados de políticas sociales. Este tipo de proyectos conforman el 11,5% del total de investigaciones sistematizadas.

Gráfico 2. Tipo de Investigación



La quinta y última categoría es la denominada como Investigación Acción. El término se asigna a investigadores con responsabilidad directa de gestión de programas sociales que integran tecnologías, investigación aplicada y saberes con dicho objetivo. El 6,7% de los proyectos fueron clasificados dentro de este grupo.

Cuadro 2. Tipo de Investigación

Tipo de Investigación	Total ²
Investigación normativa	12
Investigación explicativa	12
Investigación descriptiva-analítica	61
Investigación evaluativa	12
Investigación acción	7

La comparación de la investigación entre los noventa y dos mil

Resulta difícil realizar una comparación entre el actual relevamiento de proyectos de investigación a cargo de la FCS y el diagnóstico llevado a cabo en los años 90 por CIESU, dada la especificidad de los diseños de esos estudios.

No obstante interesa indicar que la producción académica y técnica en el pasado como en el presente parece centrarse en las áreas de pobreza y desigualdad, políticas sectoriales y estudios generales sobre la matriz de protección y bienestar. En el pasado inmediato, si bien las temáticas se reiteran, la concentración de la producción presenta algunas variaciones: en primer lugar surgían los diagnósticos sectoriales, seguidos de los estudios temáticos relativos a las situaciones de vulnerabilidad y por último, se ubicaban los análisis sobre modelos de políticas sociales. Seguramente estos pequeños cambios se corresponden con la necesidad política de llevar adelante la reformulación de un conjunto de servicios públicos sociales.

Un aspecto que interesa resaltar, es que la generación de estudios sobre políticas sociales cuenta con importantes antecedentes en el país, los que se configuran a su vez como un sólido punto de partida para la conformación de esta red.

Demandas de investigación y construcción de agenda

Más allá de la amplia producción sobre políticas sociales en el país, se carece de dimensiones o ejes de análisis que permita vincular la diversidad de estudios.

Una de las ausencias de articulación temática que resulta estratégica en la constitución de las agendas políticas regionales, es la relativa al ensamblaje entre desarrollo económico y bienestar.

Cabe hipotetizar que la orientación actual promercado del modelo de desarrollo favoreció la disociación entre crecimiento y protección, obstaculizando la producción o producciones del concepto de desarrollo social.

El contexto de inflexión de modelos económicos y de nuevo ciclo de crisis global, sus impactos sociales y sus respuestas políticas incrementa la relevancia de elaboración temas prioritarios de investigación y de reflexión académica para la construcción de una agenda de desarrollo social nacional.

Algunas claves para la construcción de la agenda pública social:

- a. *El diálogo y convergencia entre diferentes estilos de investigación.* El desarrollo de la investigación social tiene diversos estilos e itinerarios a destacar.

La acumulación de un importante acervo de estudios de corte empírico y con un fuerte énfasis descriptivo nos permite acercarnos mejor a una realidad social poco explorada y compleja. No obstante, estos estudios deben ser complementados en un doble sentido, por un lado explorar sus vínculos con diagnósticos analíticos y explicativos que permitan avanzar a una comprensión más profunda de las causas e integral en las interpretaciones; por otro lado, con los estudios de impacto y de evaluación que fundamenten intervenciones y políticas más efectivas sobre la realidad social.

Desde otra perspectiva emergen las investigaciones sobre las bases normativas últimas de los modelos de bienestar y protección social. Estos estudios requieren también de miradas complementarias, de vincular los fundamentos de justicia con diseños y programas sociales, así como de impactos perseguidos.

Algunos ejemplos ilustrativos de formas de convergencia entre estilos de investigación.

El análisis de programas sociales utilizando perspectivas analíticas como las de regímenes de bienestar social ha permitido integrar en estudios empíricos el papel del Estado, las familias y el mercado explorando diversos factores causales, así como interpretaciones teóricas de los cambios sociales e históricos de mediano y largo plazo.

Otro ejemplo, son los estudios del nuevo ciclo de programas sociales basados en transferencias monetarias directas que han animado un fuerte debate sobre los fundamentos normativos y modelos de justicia social perseguidos.

- b. *La comprensión de los vínculos entre los cambios sociales macro y micro.* Los procesos de globalización promovieron debates y análisis de los múltiples niveles y ámbitos de la sociedad (regional, nacional, local) en los que se procesaban las formas de internacionalización y mundialización. En este sentido emergen diversas líneas de análisis.

En el plano estatal, aparecen demandas de estudio de la articulación institucional de las políticas públicas y sus niveles decisorios. Desde los enfoques de la gobernabilidad a la gobernanza muestran la complejidad y heterogeneidad de ámbitos decisorios para la formulación e implementación de políticas. En forma paralela se identifican demandas de producción de información fundamentalmente cuantitativa y de capacitación para el manejo de fuentes de datos para la implementación y seguimiento de políticas públicas.

La renovación de perspectivas aparece también en la concepción micro de sus destinatarios y actores. Así pues, se pone énfasis en los derechos de los ciudadanos, en los destinatarios como sujetos activos y empoderados –individuales y colectivos–, en la relevancia del reconocimiento de derechos acompañados de garantías de ejercicio. En ese sentido, aparecen la apelación a la participación y la rendición de cuentas.

No obstante, también se identifican desfasajes entre los diseños de programas y los impactos, entre el peso, la filosofía y objetivos, y los usos diferenciales que los destinatarios y actores le otorgan en las prácticas cotidianas; entre las tensiones las prioridades macro y las micro locales; entre otros.

- c. El *giro temático de la agenda del desarrollo social*. En las últimas décadas la hegemonía del pensamiento económico único y sus críticos potenciaron los procesos de globalización de la agenda social, al tiempo que la complejizaron.

En un marco de acelerada globalización económica orientada por la institución del mercado, la búsqueda de retracción del Estado, la desregulación de la fuerza de trabajo asalariada, y la promoción de las ideas del denominado consenso de Washington a través de organismos y agencias internacionales, pusieron a la cuestión social de la pobreza en el centro de la agenda pública social. La pobreza y las políticas de la pobreza⁶ se construían a partir de un doble proceso, discursivo y práctico. Por un lado, a través de la fundamentación programática discursiva de las políticas sociales hacia los márgenes de la sociedad, la sustitución de la matriz de bienestar social universalista por redes de seguridad, programas transitorios de alivio a las situaciones de pobreza extrema. Por otro lado, hacía referencia a la extensión de procesos de pobreza masiva y crónica en sociedades periféricas y la aparición de nuevas formas de marginación social en los centros, y a las respuestas de nuevos formatos de intervención pública.

6 Miguel Serna (2008) “Las políticas de la pobreza en el pós consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social” en Revista de Ciencias Sociales, n24 Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo.

En forma paralela, las críticas y reflexiones sobre los cambios sociales y las consecuencias de los procesos de globalización, así como de los rasgos nacionales particulares del nuevo tipo de desarrollo social mostraron la complejidad y fragmentación social de los mismos. La renovación de las perspectivas teóricas alertaron sobre la persistencia de las desigualdades sociales, así como de sus transformaciones en múltiples dimensiones, en tantos procesos fundamentales para comprender la expansión reciente de los fenómenos de vulnerabilidad y marginación social. Diversos diagnósticos dieron cuenta de la complejidad y multidimensionalidad de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social, y sus vínculos con diversos aspectos de fragmentación y estratificación social en el país .

- d. Los *vínculos entre la reflexión académica, producción de investigación y sus nexos con las políticas públicas sociales y de desarrollo* aparecen recurrentemente en el centro del debate público. La sistematización de investigaciones, la articulación de enfoques y abordajes metodológicos, así como la identificación de temas y diagnósticos convergentes pueden contribuir a la construcción de una agenda académica y social más integral y fructífera a la hora de pensar los desafíos y alternativas del desarrollo social en el país.

Anexo

Cuadro 1 - Listado de investigadores, institución de pertenencia y nombre del proyecto

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Rodríguez, Adrián	Facultad de Ciencias Económicas	Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. Un estudio de caso: el departamento de Treinta y Tres.
Estradés, Carmen	Ciencia Política	Mercosur: Déficit institucional y perspectivas de cambio. El proyecto de integración regional como estrategia de desarrollo económico y social
Forteza, Álvaro	Departamento de Economía, FCS	Seguridad social.
Forteza, Álvaro	Departamento de Economía, FCS	Acceso a las jubilaciones
Rieiro, Anabel	Departamento de Sociología- FCS y Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio	El trabajo autogestionado en economías dependientes- "Uruguay: un modelo de desarrollo para armar"-
Rieiro, Anabel	Departamento de Sociología- FCS y Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio	Entre 'cambios silenciosos' y 'continuidades ruidosas': Unidades productivas recuperadas por sus trabajadores en Uruguay
Vigorito, Andrea	Ciencias Económicas	La desigualdad y la pobreza de ingresos en Uruguay en los últimos 25 años. Evolución y determinantes.
Longhi, Augusto	Ciencias Económicas / Ciencias Sociales	Dinámica y determinantes de la pobreza. B)- Determinantes e impactos del desempleo.
Massera, Ema	Ciencias Sociales / Dir. Gral.	La relación entre educación y trabajo en la educación tecnológica de nivel terciario en Uruguay.
Gelber, Denisse	UCUDAL	Traectorias educativas: lineamientos para la retención.
Pérez Muñoz, Cristian	Instituto de Ciencia Política, Fac. Ciencias Sociales, UDELAR	Ingreso Básico universal en Uruguay: una propuesta

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Pérez Muñoz, Cristian	Instituto de Ciencia Política, FCS, UDELAR	Impuestos Negativos a la Renta en Uruguay. Una propuesta de justicia distributiva.
Pérez Muñoz, Cristian	Instituto de Ciencia Política, Fac. Ciencias Sociales, UDELAR	¿Por qué los gobiernos de izquierda no implementan políticas de empleo e ingresos incondicionales? El caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.
Pérez Muñoz, Cristian	Instituto de Ciencia Política, Fac. Ciencias Sociales, UDELAR	Ingreso Básico Universal en Uruguay. Una Propuesta.
Batthyany, Karina	Departamento de Sociología	Género y cuidados familiares: ¿quién se hace cargo del cuidado y la atención de los adultos mayores en Montevideo?
Pereira, Gustavo	Filosofía de la Práctica	El peso de las preferencias adaptativas en los criterios normativos para el diseño de políticas sociales destinadas a sectores marginales
Dibot Collazo, Gonzalo	Ciencias Sociales	Abriendo la caja negra del tercer sector: un estudio descriptivo sobre las ONGs en Uruguay.
Bustillo León, Gonzalo	Arquitectura	El mapa de conflictos ambientales como herramienta para el reconocimiento de dinámicas territoriales generadas en contextos de vulnerabilidad socio-urbana
Ríos, Gabriel/ Leal, Jorge	Regional Norte - Sociología	Dinámicas intraurbanas locales: Procesos de movilidad social, espacial y estrategias de sobrevivencia en redes vecinales con pobreza extrema
Chouhy, Gabriel	Sociología	Disposiciones y trayectorias de las personas con privaciones residenciales agudas
Traversa, Federico	ICP	Reforma Administrativa y Políticas de Vivienda en Uruguay
Midaglia, Maria del Carmen	Departamento de Ciencia Política	Las nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil: la tercerización de los servicios sociales esenciales.
Midaglia, Maria del Carmen	Departamento de Ciencia Política	Relevamiento del repertorio de políticas sociales
Midaglia, Maria del Carmen	Departamento de Ciencia Política	Área del ICP de Políticas Sociales (junto con Florencia Antía)
Ubal Camacho, Marcelo	Humanidades	Prácticas educativas no formales dirigidas a adolescentes que viven en contextos de pobreza.
Boado, Marcelo	Departamento de Sociología	Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes del Panel PISA2003

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Azar, Paola y Bertoni, Reto Coord. Bertino, Magdalena	Área de Historia Económica, Instituto de Economía- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Las finanzas públicas uruguayas en el siglo XX y el papel redistributivo del estado
Moreira, Luis	Ciencia Política	Cuatro miradas estáticas para un enfoque dinámico: Análisis del impacto de las reformas laborales y de seguridad social sobre la desmercantilización
Morás, Luis	Derecho	Justicia y sociedad civil
Bértola, Luis	Multidisciplinaria	Historia económica y teoría del desarrollo: una propuesta integradora.
Santos, Limber	Ciencias de la Educación	Las políticas educativas hacia el nivel primario común en la última década: una mirada desde la pedagogía crítica
Vecindad, Laura	Departamento de Trabajo Social, FCS	Transformaciones institucionales y tecnológicas en el esquema de protección social. El enfoque de riesgo como mecanismo de individualización en el campo social.
Paulo, Laura	Departamento de Trabajo Social, FCS	Adjudicatario de vivienda de interés social. Incursionando más allá de definiciones literales
Romero, Sonia	Humanidades - Antropología Social y Cultural	Estudio longitudinal de población de Ciudad Vieja relocalizada en Gruta de Lourdes. Relocalización urbana y descompensación social. Municipios sanos. Ciudades de complejidad creciente y salud mental.
Aguirre, María Del Rosario	Departamento de Sociología FCS. UdelaR	Ciudadanía social de las mujeres en Uruguay.
Aguirre, María Del Rosario	Departamento de Sociología FCS. UdelaR	Uso del tiempo y trabajo no remunerado
Vitteli, Rosana	Sociología	Las mujeres rurales: su participación en redes sociales, y su aporte al desarrollo local y generación de capital social
Ceni, Rodrigo	Economía	Caracterización de las personas que viven en situación de calle
Arocena, Rodrigo	Ciencias	La innovación desde el Sur.
Martinis, Pablo	Ciencias de la Educación	Las formas del gobierno de la pobreza en el Uruguay de la agudización de la crisis (2002 - 2004) Agotamiento y búsqueda de rearticulación de un proyecto educativo nacional
Andreoli, Miguel	Humanidades - Filosofía	Problemas de la justicia distributiva.

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Vecindad, María	Trabajo Social	Nuevas formas de protección social y su impacto en la práctica de las profesiones asistenciales. Análisis de un caso: el Plan CAIF
Amarante, Verónica		Fecundidad en Uruguay: determinantes e impacto sobre la pobreza y la desigualdad.
Fernández, Tabaré	Departamento de Sociología	Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes del Panel PISA2003
Ubal Camacho, Wilson	Humanidades	Prácticas educativas no formales dirigidas a adolescentes que viven en contextos de pobreza.
Bentancur, Vicente	Ciencias Sociales	Las políticas de educación superior en Uruguay. Situación y perspectivas entre lo nacional y lo global.
Bentancur, Vicente	Ciencia Política	Las Reformas educativas de los '90 en Argentina, Chile y Uruguay.
Riella, Alberto	Departamento de Sociología	Red de desarrollo territorial e integración regional – ALFA
Riella, Alberto	Departamento de Sociología	Diseño y relevamiento de la evaluación del PANES
Riella, Alberto	Departamento de Sociología	Condiciones de vida y de trabajo de los activos y pasivos bancarios
Riella, Alberto	Departamento de Sociología	Apoyo al prediseño de la formulación cualitativa y cuantitativa del PANES
Bango, Julio	Programa Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	
Supervielle, Marcos	Departamento de Sociología	Gestión de los conocimientos y centralidad del trabajo en las sociedades complejas.
Serna, Miguel	Departamento de Sociología	Las políticas sociales de las izquierdas ¿un modelo de desarrollo alternativo?
Filardo, Verónica	Departamento de Sociología	Uso y apropiaciones de espacios públicos en Montevideo desde la perspectiva de las relaciones de edad
Setaro, Marcelo	Departamento de Ciencia Política	Modelos de Bienestar, coaliciones reformistas y capacidad de governance sectorial. La reforma del sistema de salud en el Uruguay desde una perspectiva comparativa
Bentura, Celmira	Departamento de Trabajo Social	Trabajo social en el campo de la salud. un desafío académico
Fernández, Beatriz	Departamento de Trabajo Social	Complejidad social y salud mental: estudio de la población que consulta en un servicio universitario ambulatorio de Salud Mental de Montevideo

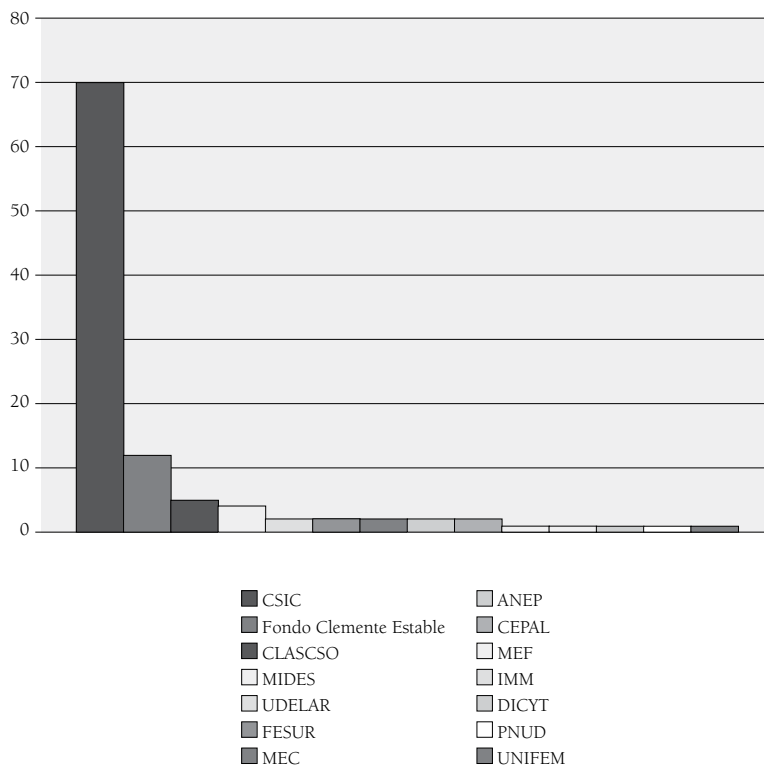
Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Mirza, Christian	Departamento de Trabajo Social	Director de Políticas Sociales del MIDES. Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Terra, Carmen	Departamento de Trabajo Social	Seminario de Pobreza
Baraibar, Ximena	Departamento de Trabajo Social	Tesis de doctorado sobre Respuesta de las familias antes los cambios en las políticas de protección social
Antía, Florencia	Departamento de Ciencia Política	con Midaglia y Castillo “Relevamiento del repertorio de políticas sociales”
Antía, Florencia	Departamento de Ciencia Política	con Monestier, Castillo y Midaglia “Sociedad civil y Estado”
Antía, Florencia	Departamento de Ciencia Política	Área del ICP de Políticas Sociales (junto con Carmen Midaglia)
Antía, Florencia	Departamento de Ciencia Política	Dentro del Área de PPSS del ICP: seguimiento de las iniciativas sociales regionales en los últimos cinco años
Busquets, José	Departamento de Ciencia Política	Diálogo de la Seguridad Social
Mancebo, María Ester	Departamento de Ciencia Política	Como trabajadora del MIDES: Evaluación y monitoreo de Infamilia
Mancebo, María Ester	Departamento de Ciencia Política	Área de Políticas Educativas del ICP (referente del área; participan Nicolás Bentancur y Gustavo de Armas). Proyecto 2007: Relevamiento de información para Informe de Coyuntura del ICP
Bucheli, Marisa	Departamento de Economía	Seguridad social, pobreza, género y raza
Achurar, Hugo	Humanidades	Consumo cultural e imaginarios en Asentamientos Irregulares en Montevideo
Castillo, Marcelo	Departamento de Ciencia Política	Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate
Castillo, Marcelo	Departamento de Ciencia Política	Repertorio de Políticas Sociales del Uruguay
Rivero, Silvia	Departamento de Trabajo Social	El abordaje de la cuestión social en las actuales configuraciones socio – políticas y económicas.
Arim Ihlefeld, Rodrigo	Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Un análisis de la movilidad social en el Uruguay en el período 1981-2007
Bértola, Luis	Multidisciplinaria	Desarrollo humano y equidad: una perspectiva histórica y comparada de esfuerzos y logros

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Mancebo, María Esther	Departamento de Ciencia Política	Políticas de inclusión educativa de los gobiernos progresistas del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay 2005 - 2009
Midaglia, Carmen	Departamento de Ciencia Política	El significado político de los Ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay
Paredes, Mariana	Multidisciplinaria	Fortalecimiento del Observatorio de Envejecimiento y Vejez en Uruguay
Rivero, Silvia	Departamento de Trabajo Social	Estrategias de intervención social en las actuales configuraciones socio-económicas
Viscardi, Nilia	Departamento de Sociología	Jóvenes, INAU y Poder Judicial: el costo de las miradas alternativas
Martinis, Pablo y Bordoli, Eloisa	Humanidades y Ciencias de la Educación	El desarrollo de la educación extraescolar en Uruguay (1985-2007) Continuidades y rupturas en las relaciones entre educación y pobreza
Berriel, Fernando	Psicología	Envejecimiento y vejez en Uruguay: realidad demográfica y representación social. Un estudio desde la perspectiva intergeneracional.
Larroca Ghan, Jorge	Psicología-Facultad de Ciencias Sociales	Realojos entre residentes y ocupantes
Pereira, Gustavo	Humanidades y Ciencias de la Educación-Filosofía	Justicia y reconocimiento: la realización del ideal de justicia social en términos intersubjetivos
Sanromán, Graciela	Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales	Clasificación étnico-racial, afrodescendientes y desigualdad en Uruguay: un estudio multidisciplinario
Bértola, Luis	Multidisciplinaria	Las Nuevas Teorías del Desarrollo y el Desarrollo Latinoamericano
Forteza, Álvaro	Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales	El sistema de seguridad social y el retiro de los trabajadores uruguayos
Llambí, Cecilia	CINVE	Determinantes institucionales de la Calidad y Equidad de la Educación en Uruguay
Ramos Da Silva, Mónica	Políticas públicas y procesos de exclusión e inclusión social, Facultad de Psicología	Entornos colaborativos y producciones colectivas mediadas por la XO Aproximación etnográfica en la localidad de Aeroparque

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Ferrando, Mery	Área empleo e ingresos, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Desigualdad de ingresos para los jóvenes del MERCOSUR: una mirada desde el enfoque de igualdad de oportunidades.
Dutto, María	Red de Estudios Socioculturales sobre Instituciones Sociales y Prácticas Profesionales, Facultad de Ciencias Sociales	El proceso judicial de intervención en situaciones de amparo que terminan en la separación de un niño o niña de su familia de origen
Alfaro Bai, Hugo	Empleo e ingresos, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Un enfoque complementario para el análisis de la desigualdad de ingresos en Uruguay entre 1986 y 2008.
Perla Fleitas, Sebastián	Grupo de trabajo sobre Finanzas públicas-Área de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Gestión fiscal y protección social: una aproximación a la experiencia de América Latina y de países desarrollados en el largo plazo.
Alves, Guillermo	Área empleo e ingresos, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Análisis de las condiciones de vida de los adolescentes en el medio rural.
Fraga, Sandra y Silva, Paola	Servicio de Educación Inicial, Facultad de Psicología	Asistencia intermitente y deserción en Educación Inicial Estudio en Escuelas insertas en contextos críticos de vulnerabilidad social
Fleitas Gonzalez, Martín	Martín Fleitas Gonzalez	Personalidad dañada y preferencias adaptativas

Nombre del Investigador	Organización	Nombre del proyecto
Rivoir, Ana; Rivero Martín y Pittaluga Lucía	Facultad de Ciencias Sociales; Facultad de Ciencias Económicas y Administración	El Plan CEIBAL: impacto comunitario e inclusión social
Martínez, Susana y Ulriksen Maren	Facultad de Psicología	Impacto del Plan Ceibal en el desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños
Machado, Alina	Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	Una primera evaluación del Plan Ceibal en base a dato de panel
Sabelli, Martha	Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines	Hacia la construcción de servicios de información a la comunidad estudio del acceso y uso de información por las mujeres de contextos desfavorables (zona 9 de Montevideo)
Acuña, Ana y Skapino, Estela	Facultad de Medicina	Vinculación entre infecciones parasitarias intestinales y estado nutricional en escolares de la Escuela 317 (zonal 6 de Montevideo)
Conde, Daniel	Facultad de Psicología	El Papel del “taller lúdico expresivo” como herramienta pedagógica y sanitaria en una “escuela disfrutable”. El caso de una intervención interdisciplinaria e interinstitucional en dos escuelas públicas de Montevideo/ Zonal 9
Mombrú, Alvaro y Faccio, Ricardo	Facultad de química	A la búsqueda de una solución para el tratamiento de lesiones y quemaduras en población de riesgo
Fornaro, Laura	Facultad de química	Equidad en el uso de sondas de detección de nódulo linfático centinela
Miraballes, Iris y Rey, Grazzia	Facultad de química	Detección precoz de infecciones por Streptococo grupo B en embarazadas como prevención de morbilidad en neonatos

Gráfica 1 - Fuentes de financiamiento



- 1 No se incluyen los proyectos sobre los que no se logró acceder a esta información.
- 2 No se incluyen los proyectos sobre los que no se logró acceder a esta información.

Desarrollo y desigualdad social

Distribución del poder social, conocimiento y desigualdad

Una mirada desde la teoría de Michael Mann

*Rodrigo Arocena*¹

Se ensaya una aproximación tentativa y sucinta a ciertos impactos de la nueva centralidad del conocimiento en lo que tiene que ver con la desigualdad, a partir de la teoría de Michael Mann (1986, 1993) sobre “Las fuentes del poder social”. La primera sección ofrece una muy sumaria versión de esa teoría, que en algún momento Mann denomina “materialismo organizacional”. La segunda presenta a la economía capitalista basada en el conocimiento científico y motorizada por la innovación tecnológica, como una nueva red de poder dominante, en términos de Mann. La emergencia de esta red se vincula con procesos que provienen de las fuentes económica e ideológica del poder social. La tercera sección bosqueja algunas consecuencias de lo anterior sobre la desigualdad desde la noción de “divisorias del aprendizaje”. Ésta presenta a las posibilidades diferenciales para “aprender estudiando” y “aprender haciendo” como factores de gran peso en la estratificación social de nuestra época.

Síntesis del modelo IEMP de Mann

La especie humana tiene un dinamismo característico, que constituye su historia, porque una cantidad significativa de los individuos que la componen son capaces de usar y transformar permanentemente diversos medios para intentar alcanzar sus fines. La satisfacción de los mismos requiere tanto actividad material que modifica la naturaleza como coordinación social, la que en medida variable tiene lugar a través de diversas redes de interacción. Una misma persona suele involucrarse en redes distintas, dada la diversidad de sus necesidades y propósitos. Mann considera que el conjunto de necesidades y fines es demasiado complejo como para enmarcarlo en una teoría general; su punto de partida no son pues los fines sino los medios o formas organizacionales que posibilitan los grados más avanzados de coordinación social.

El poder en general se refiere a las posibilidades de alcanzar los fines perseguidos. Ello depende esencialmente del “poder organizacional”, entendido como la capacidad

1 Rector de la Universidad de la República. roar@oce.edu.uy

para organizar y controlar gente, recursos materiales y territorios. El poder de un grupo humano cualquiera tiene un aspecto externo –el poder colectivo del grupo sobre la naturaleza o sobre otros grupos– y un aspecto interno –el poder de unos miembros del grupo sobre otros–, lo que constituye el poder distributivo. Este surge de la propia organización del grupo, que implica división de funciones y concentración en algunos miembros de la capacidad de dirigir y controlar a los demás. La cooperación es pues difícilmente separable de la desigualdad. Los seres humanos persiguen sus fines mediante la creación de poder, proceso dual de índole a la vez colectiva y distributiva que se configura como estratificación social, la cual constituye la estructura central de las sociedades.

El alcance organizacional de una forma de poder tiene que ver con el espacio en el que ésta se desenvuelve, con la cantidad de personas a las que afecta, con la intensidad con que lo hace. Ello está condicionado por “infraestructuras” de distinto tipo; algunas tienen carácter concreto y “logístico”, como el transporte y la comunicación; otras son de carácter más “universal”, como por ejemplo la creación de mercados, monedas, alfabetos. Esas dos variantes de las infraestructuras del poder experimentan un desarrollo tecnológico o de otro tipo, cuya medición permite calibrar la expansión del poder colectivo y distributivo.

Así se llega al corazón del enfoque de Mann, que intentamos resumir en este párrafo. Las “fuentes del poder social”, que fundamentalmente determinan la estructura de las sociedades, son las relaciones ideológicas, económicas, militares y políticas (IEMP), pues son las relaciones sociales que dan lugar a redes con mayor poder organizacional. Cada una de esas redes, en determinadas circunstancias de tiempo y de lugar, ha tenido tanto poder que su estructura ha configurado la forma organizativa de las sociedades en general. Por consiguiente, la vía más fecunda para abordar el estudio de las sociedades es a partir de las interacciones entre las redes generadas por esas cuatro fuentes mayores del poder social. De este modo se dibuja “el modelo IEMP de la organización del poder”.

El poder organizacional de las redes de tipo ideológico proviene de que los seres humanos necesitan: (i) obtener explicaciones acerca de qué y por qué sucede en el mundo y de sus sentidos profundos; (ii) compartir valores y normas que posibiliten ciertos niveles de convivencia y coordinación social; (iii) participar en actividades de tipo estético y de índole ritual. Cuando un grupo concentra las capacidades de explicar los significados últimos, formular normas y estructurar prácticas estéticas y rituales, adquiere a su vez una significativa capacidad de coordinación de actividades variadas que constituye poder organizacional, tanto colectivo como distributivo.

El poder organizacional de las redes de tipo económico proviene de las necesidades de subsistencia que se atienden coordinando actividades de producción y distribución.

Mann subraya que este poder es especialmente grande porque combina aspectos intensivos centrados en la producción con aspectos extensivos centrados en la distribución.

El poder organizacional de tipo militar proviene de la necesidad de coordinar el uso de la fuerza física para la defensa y de la utilidad de hacer eso mismo para la agresión. El medio organizacional propio de este poder es la “coerción concentrada”.

El poder organizacional de tipo político surge por la utilidad de regular diversos aspectos de las relaciones sociales, en un determinado territorio, de forma centralizada e institucionalizada. Los medios a través de los cuales se manifiesta este poder son, en primer lugar, el Estado, y también la “diplomacia geopolítica” que caracteriza a una red institucionalizada como sistema de Estados.

Ciertos fines importantes para los seres humanos se logran mediante los niveles de coordinación posibilitados por la institucionalización de las redes de interacción originadas en las “cuatro fuentes del poder social”. Esas redes ni son coincidentes ni son independientes; el funcionamiento de una red organizada de poder de un cierto tipo –económico, ideológico, militar o político– depende de las relaciones sociales de los otros tipos. Por eso existe una tendencia a fusionar redes variadas en “una o más redes de poder dominantes”. Por la misma razón, las redes institucionalizadas no suelen limitarse a funciones de un solo tipo sino que tienden a mostrar un carácter funcionalmente “promiscuo”: por ejemplo, es frecuente que estados, iglesias y ejércitos desempeñen funciones económicas. Ambas tendencias se vinculan también porque la promiscuidad aludida es una vía para la conformación de una o más redes de poder dominantes.

En Europa Occidental, las fuentes de poder económico y militar resultaron preponderantes en la determinación de la estructura social durante el siglo XVIII, en particular a través del capitalismo comercial y de la expansión militar de los estados. En el siglo XIX empezaron a predominar las fuentes de poder económico y político: el capitalismo y las clases asociadas, así como los estados y las naciones, se convirtieron en los actores decisivos. Clases y estados-naciones emergieron entretejidos. En esos siglos, el poder colectivo en Occidente se expandió notablemente por la dinámica de las relaciones económicas, militares y políticas.

En la óptica de Mann, la dinámica de las sociedades, que les confiere una historia, no proviene primordialmente de la institucionalización sino de la actividad incansable de muchos seres humanos que, al perseguir sus propios fines, generan redes de poder, las cuales frecuentemente desbordan la institucionalidad existente. En particular, en los intersticios o grietas de las organizaciones de poder existentes, suele asistirse a la “emergencia intersticial” de una nueva red de poder. Cuando esa red tiene la capacidad de reorganizar en general a la vida social, se configuran nuevas direcciones para la historia. En

tales circunstancias, la fuente del poder social en la que se origina la nueva red mostrará una cierta capacidad predominante para coordinar las actividades colectivas y fijar las direcciones de su evolución posterior. Retomando una expresión famosa de Max Weber, Mann afirma que, en ese sentido, las cuatro fuentes del poder social van tendiendo las vías de la historia.

Sobre la emergencia de una nueva red de poder basada en el conocimiento

Mann sostiene que economía y política configuraron la red de poder dominante en las sociedades industriales capitalistas del siglo XIX. Nuestra intención en esta sección es formular una sugerencia análoga, en el marco del modelo IEMP, aunque pensando más bien en términos de “ideología y cultura”, o “ideología, cultura y conocimiento” que de “ideología” propiamente dicha. En ese entendido, cabe pensar que el ascenso en el papel del conocimiento constituye la infraestructura característica de una nueva red de poder dominante en nuestra época, forjada por la convergencia de economía e ideología.

Las fuentes de poder económico e ideológico generaron, cada una por su lado, dinámicas históricas que desembocaron ambas en una estrecha relación con la ciencia, entendida como conocimiento empíricamente sustentado, racionalmente estructurado e intersubjetivamente validado.

Las infraestructuras del poder económico tienen directa relación con las técnicas para la transformación de la naturaleza que, desde la aparición del *homo faber*, han sido una de las causas por las cuales la especie humana tiene una historia. El gran clásico de Lewis Mumford (1987/1934), *Técnica y Civilización*, lo muestra con elocuencia. En especial, se destaca allí el proceso de construcción de conocimiento sistematizado acerca de “cómo hacer” ciertas cosas, lo que constituye la tecnología.

El dinamismo tecnológico de la Europa medieval ha llegado a ser ampliamente reconocido. En el siglo XVI el avance relativo del continente europeo en las técnicas náuticas y militares le otorgaba ya superioridad sobre buena parte del resto del mundo, lo que fue utilizado para una gran redistribución de la riqueza. Hacia 1700, cuando Europa seguía por supuesto siendo una sociedad de base agraria, su tecnología agrícola figuraba entre las más avanzadas y permitía una expansión del excedente económico en el cual ciertos estudiosos han visto una de las explicaciones de la Revolución Industrial del siglo XVIII. Esta revolución tecnológica, de alcance comparable a la revolución que dio origen a la agricultura, constituyó según Mann una de las instancias de mayor incremento del poder colectivo en la historia humana. En el siglo siguiente, ese poder volvió a incrementarse notablemente mediante la llamada Segunda Revolución Industrial, cuya caracterización más precisa y bien breve ha sido dada por la calificación de “matrimonio de la ciencia y

la tecnología”. Se dibuja así una secuencia *producción – tecnología – ciencia*, en la cual cada una de esas actividades humanas impulsa a la que se menciona a continuación y se ve reforzada por la expansión de la misma. Las sociedades capitalistas industriales de 1900 ocupaban una pequeña porción del planeta (“the West”), pero era muy grande su poder colectivo sobre casi todo el resto del globo (“the Rest”); gran parte de ese diferencial de poder tenía su cimiento en la economía, y específicamente en las infraestructuras tecnológicas y científicas de esa fuente de poder organizacional. Se estaba constituyendo una “red de poder dominante” con creciente peso del conocimiento científico.

Ahora bien, en la conformación de esa red la economía era una fuente fundamental, pero no la única. Con el itinerario recién evocado, que va de la economía a la ciencia, se encontró otro proveniente de la fuente de poder ideológico. Para rastrearlo – siempre de manera tan sumaria como tentativa – debemos volver a la Edad Media. Por entonces, cuando gentes ignoradas protagonizaban adelantos técnico-económicos como los que se describen en la citada obra de Mumford en su capítulo sobre “el primitivo ingeniero”, y otros impulsaban combinaciones de técnica y organización productiva como las narradas en el capítulo “el monasterio y el reloj”, estaba surgiendo una nueva “infraestructura” del poder ideológico destinada a tener larga vida. Hablamos, claro está, de esa creación tan propia de la Cristiandad que fue la Universidad. Allí se originó otra secuencia, *religión – filosofía – ciencia*, de transcurso tan azaroso que casi deja fuera de la historia a la propia institución universitaria.

En la primera y larga etapa de la historia de esa institución –la que Müller (1996) denomina “Universidad de la Fe”, dominada por la Facultad de Teología-, se trabajó en la filosofía al servicio de la religión. La construcción se basó en el redescubrimiento de parte de la filosofía clásica, pero en ésta había inspiración para muy distintas respuestas a las preguntas acerca de qué y por qué sucede en el mundo y de sus sentidos profundos, que alimentan a la fuente ideológica del poder. Ante las redes dominantes del poder ideológico, en las que estaba inserta la Universidad de la Fe, surgieron de manera más o menos intersticial otras, como las academias y los vínculos más informales entre humanistas y “filósofos naturales”. En Jonia, durante el siglo VI AC, la filosofía de la naturaleza surgió como “física”; en el otro extremo del mundo griego, a la sombra de Pitágoras y la matemática, surgió la otra gran tradición de la filosofía clásica. Dos mil años después, ambas tradiciones de alguna manera se conjugaron en la Revolución Científica, cuya obra cumbre tiene un sugestivo título: “Principios matemáticos de filosofía natural”.

La Revolución Científica fue una de las fuerzas impulsoras de la Ilustración. A su vez ésta, en ciertas universidades europeas más bien “periféricas”, como las escocesas o alemanas, inspiró una nueva etapa en la historia de esas instituciones, que Müller denomina la “Universidad de la Razón”, en la cual la Facultad de Filosofía ascendió al primer

plano. En ese contexto, por ejemplo, el filósofo escocés Adam Smith dio comienzo a lo que más tarde se denominó economía política inglesa. Por esta vía, mientras la Revolución Francesa apuntaba a abolir a la universidad en tanto una corporación más de cuño medieval, la Universidad de la Razón se constituía en una gran base institucional para el despliegue de la secuencia *religión – filosofía – ciencia*. Esa universidad daría origen a la denominada Revolución Académica, caracterizada por la incorporación de la investigación como una segunda función universitaria a la par de la enseñanza; el “manifiesto” de la Revolución fue el texto escrito por Humboldt para la creación de la Universidad de Berlín en 1809-1810; su resultado fue la emergencia, primero en Alemania y después reformulada en Estados Unidos, de la moderna “universidad de investigación”.

Durante el siglo XIX la filosofía natural se redefinió como ciencia, ésta se “divorció” de la filosofía (Wallerstein: 2004) y, después de 1850, se “casó” con la tecnología. No está demás recordar que este último proceso ha sido considerado incluso más decisivo que la propia Revolución Industrial por el gran economista institucionalista Douglass North (1984), quien afirma que en la historia ha habido dos grandes Revoluciones Económicas, la de la agricultura y la signada por el matrimonio de la ciencia y la tecnología.

Sea como sea, es sugestivo señalar que tal matrimonio se consumó en dos instituciones de modo tal que ilustra la convergencia de las dos secuencias destacadas. Una fue la universidad de investigación, tercera etapa en la historia de la institución universitaria que ejemplifica la secuencia *religión – filosofía - ciencia*. La otra institución fue el laboratorio empresarial de Investigación y Desarrollo (I+D), cuya creación, también en Alemania, ha sido calificada por el maestro de la economía de la innovación, Chris Freeman (1982), como la mayor innovación institucional en ese ámbito del siglo XIX. Durante la mayor parte de la historia, la generación de nuevas técnicas productivas apenas si constituyó una actividad diferenciada de la producción misma; con la Revolución Industrial, los “inventores” pasaron a ser individuos menos aislados; con la aparición del laboratorio empresarial de I+D, la producción de tecnología pasó de su fase “artesanal” a una fase “fabril”, al decir de Jorge Sabato; en esta fase, se encontró con la ciencia.

La vinculación entre la universidad de investigación y el laboratorio empresarial de I+D se fue estrechando durante el siglo XX; ambas instituciones fueron escenarios destacados de la Revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); su interacción fue decisiva para que se hiciera realidad una afirmación marxista, que en rigor resultó prematura cuando fue formulada pero que hoy se apoya en sólida evidencia: la ciencia deviene fuerza productiva directa. La universidad de investigación y el laboratorio empresarial de I+D constituyen infraestructuras centrales de una red de poder típica de nuestro tiempo; sus orígenes se remontan a dos de las fuentes del poder social, la económica y la ideológica; provisionalmente, y modificando una expresión usada en

otro contexto por de la Mothe y Paquet (1966), podemos denominarla *economía capitalista basada en el conocimiento científico y motorizada por la innovación tecnológica*.

En el marco de esta red se genera, utiliza y controla la mayor parte del conocimiento que ha trastocado las pautas de producción y distribución en nuestra época. La conformación de esta red, a partir de la década de 1980, se retroalimentó con la reestructura del capitalismo en los países industrialmente más avanzados. La vinculación de tal reestructura con la Revolución de las TICs es agudamente analizada en el primer tomo de la gran trilogía de Castells (2000). En realidad, el proceso en materia de conocimiento desborda a las TICs y ha llegado a involucrar una gama mucho más amplia de saber científico y tecnológico. Así se ha desplegado una impresionante capacidad material, tanto para realizar actividades de modificación de la naturaleza como para implementar actividades de cooperación de muchas personas y para controlar gente, recursos y territorios. Esa base “material” del poder organizacional de esta red se ha visto acrecentada porque la efectiva implementación de su poder colectivo requiere una muy sofisticada coordinación de actividades y capacidades variadas.

Las “relaciones sociales de producción” son, hoy como en el mundo industrial del siglo XIX, las propias del capitalismo. Ahora bien, el cambio a nivel de lo que son las principales “fuerzas de producción” ha por un lado incentivado un aspecto característico del capitalismo industrial, pero por otro lado modificado grandemente una de sus tendencias más relevantes. Por un lado, la emergencia de la ciencia como fuerza productiva directa multiplica las posibilidades de impulsar innovaciones, trastocando permanentemente rutinas, costumbres e instituciones; esto acentúa un rasgo propio del capitalismo industrial. Por otro lado, el tipo de conocimiento científico que se pone en juego posibilita la sustitución de trabajo humano relativamente rutinario por máquinas en sentido amplio, no sólo en grado mucho mayor que hace poco tiempo sino también sin generar una demanda comparable de mano de obra asalariada en otras actividades de tipo similar.

La aceleración de la industrialización, durante la segunda mitad del siglo XIX, generó una cuota apreciable de “desempleo tecnológico” pero paralelamente originó una masiva demanda de trabajo asalariado relativamente homogéneo y poco calificado; esa tendencia objetiva abrió cauce para la organización sindical, la constitución de partidos de masas con programas redistributivos y la conformación –conflictiva y negociada, inestable pero efectiva durante un tiempo considerable– de estados de bienestar. Fue ésa la base objetiva del accionar sindical y político característico de la socialdemocracia que, durante largo tiempo, caracterizó a sectores mucho más amplios que los que se creían o proclamaban socialdemócratas.

El proletariado de cuello azul, como proporción de la población económicamente activa, creció notablemente; pero, en los países industriales avanzados, ese crecimiento se detuvo en las décadas posteriores a la II Guerra y luego se revirtió no menos notablemente.

La economía capitalista basada en la ciencia y motorizada por la innovación genera una oferta de empleo menos grande que la precedente, en relación al producto, pero sobre todo mucho más heterogénea y cambiante. El poder organizacional de los sindicatos depende no sólo de la magnitud del empleo sino también de la relativa similitud y estabilidad de las situaciones de los asalariados; en ello se basa la elaboración de reivindicaciones compartidas, la disposición a luchar por ellas y la forja de identidades colectivas.

Dado que esta nueva red de poder requiere comparativamente menos gente para cumplir las tareas subordinadas y, sobre todo, configura esas tareas de modo que quienes las cumplen tienen menos posibilidades para organizarse, el poder distributivo tiende a acentuarse. También la complejidad creciente de las labores involucradas fortalece el poder distributivo de las elites que ocupan las posiciones de dirección. En dicha red, sean empresarios o ejecutivos, científicos o ingenieros, jefes de organizaciones privadas o públicas, consultores o financistas, publicistas u otros “analistas simbólicos” -en el sentido de Reich (1993)-, todos necesitan niveles de formación superior y, de una manera u otra, permanentemente actualizada.

Tanto el poder colectivo como el poder distributivo involucrados en la economía basada en la ciencia y motorizada por la innovación tienden a expandirse aceleradamente, en particular porque el conocimiento científico es un “recurso” que se expande con su utilización: quienes más lo tienen y lo usan, más pueden disponer de él; a la inversa, quienes menos conocimiento tienen y menos pueden usarlo, van perdiendo lo poco que tienen. Adaptando al tema una formulación famosa de Robert Merton en el contexto de la sociología de la ciencia, ese proceso merece el nombre de *efecto Mateo*, por la frase de los Evangelios según la cual “al que ya tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero al que no tiene, se le quitará aún lo que tiene” (Mateo: 13, 12).

Desigualdad y divisorias del aprendizaje

La emergencia de la red de poder dominante, a la que hemos denominado economía capitalista basada en el conocimiento científico y motorizada por la innovación tecnológica, configura a las *divisorias del aprendizaje* (Arocena y Sutz: 2003) como una clave mayor de la estratificación social en nuestra época.

En la relevancia para la cuantía del poder, y su distribución, de un conocimiento rápidamente cambiante y en acelerada expansión, radica la centralidad social de los

procesos de aprendizaje. Para justificar esta afirmación, por lo menos dos observaciones complementarias son necesarias. En primer lugar, se aprende tanto “estudiando” como “usando” el conocimiento; esas vías del aprendizaje son, respectivamente, las de la ciencia y la tecnología. Los científicos atacan problemas del tipo ¿qué sucede? ¿cómo? ¿por qué? a partir del estudio y la eventual transformación del conocimiento disponible. Los tecnólogos atacan problemas del tipo ¿cómo hacer? a partir del uso y la eventual transformación del conocimiento existente. En este sentido, la enseñanza activa como actitud no se distingue de la investigación científica y tecnológica. La enseñanza activa es la que, de una u otra manera, tiene como protagonistas fundamentales, individual y colectivamente, a quienes aprenden. Esta perspectiva lleva a la segunda observación anunciada: los procesos activos de aprendizaje son a la vez individuales y colectivos; aprenden los individuos pero también diversos colectivos –equipos, movimientos, empresas, organizaciones en general–, a través de modalidades y con resultados altamente dependientes del contexto social y cultural. La centralidad de los procesos sociales de aprendizaje genera divisorias entre individuos así como entre grupos y regiones.

Las divisorias del aprendizaje se configuran porque hay ricos o muy ricos y pobres o muy pobres en posibilidades de aprender. Hay personas, sectores sociales y países o regiones que cuentan con altas posibilidades de aprender a alto nivel, combinando el estudio formal en instituciones de enseñanza superior con el desempeño de tareas que requieren el uso de conocimiento avanzado, fomentando la innovación y el aprender haciendo. Y hay otros cuyas posibilidades en la materia son bajas o bajísimas.

Son sugestivas ciertas comparaciones –que no queremos forzar– con lo que aconteció a escala mundial a partir de la afirmación del capitalismo industrial en ciertas naciones de Occidente. Entre las naciones que estaban “adentro” de ese proceso, o países centrales, y las regiones que estaban “afuera”, o periferias, se configuró una división internacional del trabajo. Sancionada ideológicamente por el librecambismo y la teoría de las ventajas comparativas, esa división se configuró como distribución de tareas entre productores de bienes industriales y productores primarios. Pero esta manera de ver las cosas, aunque justificada por los hechos, no pone de manifiesto el núcleo del asunto; basta pensar que un gran productor de bienes industriales como Estados Unidos expandió extraordinariamente su producción primaria, en particular agrícola. La diferencia más sustantiva cristalizó en una divisoria entre regiones cuyas principales actividades eran generadoras de conocimientos e innovación y regiones donde ello no sucedía. Allí residía la causa mayor del “intercambio desigual”.

La economía capitalista basada en el conocimiento científico y motorizada por la innovación tecnológica es la principal causa de la denominada globalización. Ello implica, en particular, que las diferencias sociales y las diferencias en niveles educacionales

se vinculan entre sí cada vez más, aunque a escalas distintas, en casi todas partes. Pero, por cierto, la mayor parte del globo no se caracteriza porque sus actividades económicas principales se basen en el conocimiento y sean motorizadas por la innovación. Las relaciones económicas y políticas internacionales inducen a que las regiones que están más bien “afuera” de esa red de poder dominante, se dediquen a actividades –primarias, secundarias o terciarias– que no son intensivas en conocimiento ni en gente altamente calificada. Esa es la dimensión “centro periferia” de las divisorias del aprendizaje.

La historia no sugiere que se trate de un foso insalvable. Para seguir con la comparación esbozada, recordemos que la gran superioridad de la primera potencia industrial fue trastocada, en el curso del siglo XIX, tanto por Alemania como por Estados Unidos, siguiendo trayectorias diferentes pero que tuvieron en común el apoyo estatal al desarrollo industrial. En particular, Alemania hizo valer todo su poder político en la competencia económica con Inglaterra, en lo que jugó un papel mayor el apoyo de las elites de poder a la expansión de las dos instituciones antes mencionadas, la universidad de investigación y el laboratorio empresarial de I+D. En los albores del siglo XXI, convertida en “el taller del mundo” que ayer fue Inglaterra, probablemente China usará su formidable poder (geo)político para ir más allá de ello, transformándose en un gran “jugador global” de la economía del conocimiento y la innovación.

También la historia muestra que no es nueva la heterogeneidad de ese conjunto definido más bien por exclusión que es la periferia. Entre el estado de San Pablo y buena parte de América Latina son grandes las diferencias; lo eran también hace un siglo entre la provincia de Buenos Aires y la mayor parte del continente, pero a todo él corresponde ubicarlo, ayer como hoy, en la periferia de las relaciones de poder dominantes. O, lo que es parecido, del lado de abajo de las divisorias del aprendizaje. Estas tienen, como se anotó, dos dimensiones –una vinculada al aprender estudiando, otra al aprender haciendo– que nos permiten enfocar dos facetas cada vez más relevantes del subdesarrollo, la escasa demanda de conocimientos y la “brecha de la matriculación”.

En gran parte del planeta, es difícil aprender usando de manera creativa conocimientos de alto nivel. La principal causa de ello radica en que la demanda de conocimiento avanzado que se manifiesta en el mercado es débil y, además, se dirige sobre todo hacia el exterior. La debilidad en este terreno de la demanda solvente –es decir, respaldada por poder de compra– es una comprobación reiterada entre quienes estudian las políticas para la ciencia, la tecnología y la innovación en los países del “Sur”. La necesidad de fomentar no sólo la “oferta” sino también la demanda de conocimientos es una consecuencia bastante aceptada de tal comprobación. Bastante menos aceptable es la frecuente explicación del fenómeno según la cual los empresarios de países como los nuestros no invierten en conocimiento avanzado por factores más o menos idiosincrásicos.

cos. En un libro fundamental, Rodrik (2007) constata la entidad de la baja demanda de conocimientos en los países en desarrollo y la explica, de manera a la vez más simple y convincente, por el hecho de que, en general, ésta no es una inversión comparativamente redituable. No hay mejor manera de decir que la economía no se basa fundamentalmente en el conocimiento generado endógenamente. No puede extrañar pues que las diferentes dinámicas del mercado entre centros y periferias contribuyan a las divisorias del aprendizaje en la dimensión del “aprender haciendo”.

La obvia relevancia del conocimiento avanzado y, en particular, las diferencias en materia de (des)empleo según niveles educativos que en mayor o menor medida se registran en todo el planeta, ha acelerado la demanda social de formación avanzada. Según el informe preparado para la reciente Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO (Altbach et al: 2009), el porcentaje de la correspondiente cohorte de edad inscrita en la enseñanza terciaria pasó, como promedio mundial, de 19% en 2000 a 26% en 2007; hoy hay más de 150 millones de estudiantes terciarios, un incremento de 53% respecto al año 2000. Pero los avances fueron desparejos, registrándose los incrementos más notables en los países de alto ingreso, donde más del 70% de la cohorte de edad accede hoy a la enseñanza terciaria; el porcentaje es inferior a la mitad en América Latina y cae por debajo del 10% en los países de bajo ingreso. En algunos países, la mayoría accede a la educación avanzada; en otros se está lejos de ello. Una comparación cualitativa además de cuantitativa sería más difícil pero también mucho más impactante. Así se manifiestan las divisorias del aprendizaje entre los centros y las diversas periferias en la dimensión del “aprender estudiando”.

Por cierto, la importancia creciente de la vinculación entre educación y (des)igualdad se manifiesta también al interior de los países centrales. Así por ejemplo en Estados Unidos, que ya en la década de 1960 alcanzó lo que se denomina una educación superior de masas, la posibilidad de que los estudiantes vayan más allá de la formación terciaria que ofrecen los “community colleges”, y alcancen un grado que exige cuatro años de estudios, está en gran medida determinada por la situación socioeconómica de sus familias (Altbach et al, 2009: viii).

La red de poder dominante a la que nos hemos referido en estas páginas fortalece ciertas tendencias prevalecientes y bastante notorias, de las que sólo evocaremos algunas. En primer lugar, hace tiempo que se viene registrando una creciente disparidad de ingresos y situaciones entre distintos grupos de actividad, en función de sus relaciones con el capital y el conocimiento (Reich: 1993, Held y Kaya: 1999, Galbraith: 2000). La debilidad de los grupos subordinados, evidenciada por la pérdida de peso de gran parte de los sindicatos de los países industriales más avanzados, modifica los conflictos entre el capital y el trabajo, pero, más que eliminarlos, los vuelve más imprevisibles y even-

tualmente violentos, como se está viendo cuando la crisis en curso amenaza el empleo, por ejemplo en Francia.

Otra tendencia emparentada con la anterior, y también generadora de grandes conflictos tanto en los países centrales como en la periferia, es la mercantilización del conocimiento en sus más diversas formas. Vale la pena señalar que esta tendencia, tantas veces señalada, no responde principalmente a la influencia de la ideología neoliberal —que por supuesto la impulsa— sino a causas más profundas y duraderas: mientras la red de poder dominante se base en la combinación de economía capitalista y conocimiento, ¿puede esperarse que la mercantilización del conocimiento no sea un componente esencial de la dinámica social?

Lo dicho se refleja en algo que también destaca el citado estudio de Altbach et al: la poderosa tendencia a la privatización de la Enseñanza Superior, incluso en el ámbito de la educación pública. Mercantilización y relevancia creciente del conocimiento impulsan, al mismo tiempo, la expansión de los sistemas educativos y su creciente estratificación.

Desde hace tiempo Henry Etzkowitz viene sosteniendo que se ha abierto una nueva etapa en la historia de la institución universitaria, mediante una nueva Revolución Académica comparable a la que dio origen a la universidad de investigación. Dicho autor afirma que está emergiendo la que denomina “universidad empresarial”, caracterizada por una tercera misión —junto a las de enseñanza e investigación— que apunta a la capitalización del conocimiento de alto nivel (Etzkowitz: 2004). Independientemente de la valoración que el fenómeno pueda merecer, no poco soporte fáctico tiene la afirmación según la cual una parte creciente del quehacer universitario, sobre todo en los países centrales, apunta a la capitalización del conocimiento. Y cabe también agregar que esa dinámica es una de las que con mayor claridad muestra el ascenso de la red organizada de poder que es la economía capitalista basada en el conocimiento científico y motorizada por la innovación tecnológica.

Las divisorias del aprendizaje, a la vez cambiantes y agudas, reflejan en buena medida la afirmación de esa red dominante del poder organizacional. Pero: *la tendencia no es el destino* (Lewis Mumford). En otras palabras, y volviendo al enfoque de Mann, la institucionalización de las pautas de comportamiento prevalecientes no suele “congelar” la historia; la actividad incansable de ciertos seres humanos motivados por sus propios fines suele generar, en los intersticios de las relaciones de poder dominantes, nuevas redes organizativas que a veces alteran, en medida menor o mayor, el curso de los acontecimientos.

Bibliografía

- ALTBACH P., REISBERG L., RUMBLEY L. (2009) *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*, Paris, UNESCO.
- AROCENA RODRIGO, SUTZ JUDITH (2003) *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento*, Madrid, Cambridge University Press.
- CASTELLS MANUEL (2000) *La era de la información. Vol. 1 La sociedad red* (segunda edición), Madrid, Alianza Editorial.
- DE LA MOTTE JOHN, PAQUET GILLES eds. (1996) *Evolutionary Economics and the New International Political Economy*, Londres, Pinter.
- ETZKOWITZ H. "The evolution of the entrepreneurial university", en *International Journal of Technology and Globalization*, Vo. 1, N° 1, 2004, pp. 64-77.
- FREEMAN CRISTOPHER (1982) *The Economics of Industrial Innovation*, Londres, Pinter.
- GALBRAITH JAMES, K. (2000) *Created Unequal*, Chicago, University of Chicago Press.
- HELD D. AND KAYA A. editors (2007) *Global Inequality. Patterns and Explanations*, Cambridge, Polity Press.
- MANN MICHAEL (1986, 1993) *The Sources of Social Power*, Vol. I y II, Cambridge, Cambridge University Press.
- MUMFORD LEWIS (1987) *Técnica y Civilización*, Madrid, Alianza Editorial. (traducción de la versión inglesa de 1963; original: 1934).
- REICH ROBERT (1993) *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires , Vergara.
- MULLER STEVEN edit. (1996) *Universities in the Twenty-First Century*, Providence, Berghahn Books.
- NORTH DOUGLAS C. (1984) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- RODRIK DANI (2007) *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- WALLERSTEIN IMMANUEL (2004) *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa.

Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica

Jorge Álvarez, Luis Bértola¹

¿Cómo ha sido abordada la relación entre la desigualdad y el crecimiento por la teoría económica? ¿Cuál ha sido el aporte teórico y empírico de la historia económica a la discusión sobre dicha relación? ¿De qué forma los historiadores económicos uruguayos han integrado en sus programas de investigación la relación entre desigualdad y desarrollo? ¿Cuáles son los principales problemas teóricos y metodológicos que presenta la indagación histórica de la desigualdad en Uruguay, América Latina y el mundo?

Partiendo de estas preguntas este capítulo, pensado originalmente como un material de consulta para estudiantes, busca reflexionar sobre el lugar que ha ocupado la desigualdad, y su relación con el crecimiento, en la teoría económica y en la investigación histórica. Asociado a lo anterior, analiza cómo esta relación es incorporada por las diversas líneas de investigación en historia económica desarrolladas en Uruguay en la última década y discute sus principales resultados y conclusiones.

Introducción

No siempre el estudio de la distribución del ingreso ha sido un tema central de interés entre economistas e historiadores económicos.

Los padres de la economía política tendieron a ver al desarrollo como un proceso que involucraba la producción, intercambio, distribución y consumo. Particularmente en Ricardo y Marx la distribución fue un tópico central.

Durante el Siglo XX el interés por el tema fue fluctuante. Las teorías del desarrollo moderno en la tradición de Kuznets se centraron en el estudio del impacto del crecimiento económico sobre la distribución. En las últimas dos décadas el interés por la desigualdad retornó con mucho vigor a la agenda, pero ahora tiende a predominar el estudio de la causalidad inversa, es decir, de qué manera la desigualdad impacta sobre el crecimiento. No existen amplios consensos, aunque sí encontramos una importante

1 Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. jealvarez@fcs.edu.uy, lbertola@fcs.edu.uy

proliferación de diversos tipos de estudios: de series temporales, de casos, comparativos y de tipo *cross-section*.

El estudio de la distribución del ingreso también se ha desplegado a distintos niveles. Mientras los estudios *cross-section* se basan en relacionar desigualdad y nivel de desarrollo dentro de cada uno de un conjunto de países sin mirar las desigualdades internacionales, otras líneas de trabajo en torno a la llamada convergencia-divergencia han enfatizado las comparaciones internacionales en el ingreso per cápita, dejando a un lado las desigualdades domésticas.

Recientes trabajos buscan unificar ambos enfoques bajo lo que podríamos llamar estudios de la desigualdad global.

Finalmente, la desigualdad viene siendo estudiada en otras dimensiones, además del ingreso y la riqueza. Como es sabido, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) constituye un intento de superar las limitaciones de una mirada puramente económica al desarrollo. De manera similar, la desigualdad puede ser estudiada también en referencia a cómo se distribuyen los componentes del IDH.

En Uruguay, el vínculo entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico se ha convertido en un eje vertebrador de varias líneas de investigación en historia económica en la última década. Uno de los principales desafíos en esta clase de trabajos ha sido la construcción de series históricas de precios (factores productivos) y de diversas variables (PBI, indicadores sintéticos de distribución –Gini, Theil, entropía-, etc.) que permiten aproximar las principales tendencias de la distribución del ingreso en períodos históricos que carecen de esta clase de información estadística.

Una de estas líneas de investigación ha procurado estimar la distribución del ingreso en Uruguay en el largo plazo, identificar sus principales tendencias y su relación con el crecimiento económico (Bértola 2005; Ardente et al: 2004). Esta línea de investigación desarrolla un enfoque comparativo con los países del Cono Sur de América (Argentina, Brasil y Chile) (Bértola, Castelnovo, Rodríguez y Willebald: 2009) y con otras economías de nuevo asentamiento del hemisferio sur, similares a la uruguaya, como Australia y Nueva Zelanda (Álvarez: 2008; Álvarez, Bértola y Porcile: 2007; Bértola y Willebald: 2006; Bértola y Porcile: 2002).

La segunda, procura aproximarse a las tendencias de la desigualdad internacional a través de un intenso trabajo de reconstrucción histórica del PBI (Bértola: 1998) y de la estimación de series históricas de precios (Bértola, Calichio y Camou: 1998; Bértola, Bertoni y Camou: 2000). Partiendo de la comparación de la evolución del PBI per cápita de Uruguay con otros países de la región y con las economías más desarrolladas, esta línea de trabajo busca identificar distintos escenarios de convergencia/divergencia de los

ingresos (PBI per cápita, salarios) a escala internacional. Los factores que explicarían la desigualdad de ingresos entre los países están asociados al tipo de inserción internacional, a los procesos de transformación productiva y a los procesos de cambio tecnológico (Bértola y Porcile: 2000; Bértola y Bertoni: 2000).

La tercera, indaga los problemas de la desigualdad en el largo plazo y sus vínculos con el desarrollo. De este modo, la desigualdad es abordada desde un enfoque que considera diversas dimensiones del desarrollo y no exclusivamente la distribución del bienestar material de las personas en el proceso de crecimiento económico. Esta línea de investigación ha procurado aproximarse a la evolución de la calidad de vida de las personas a través de la estimación histórica del IDH (Camou y Maubrigades: 2005) y del IDH ajustado por desigualdad (Bértola, Camou, Maubrigades y Melgar: 2008).

Desigualdad y crecimiento: enfoques teóricos

La teoría económica ha abordado la relación entre la desigualdad y el crecimiento desde distintos enfoques. Entre ellos, es posible distinguir (a) los que consideran que el crecimiento económico y la equidad son incompatibles; (b) los que identifican una relación cambiante en el tiempo entre distribución y crecimiento; y (c) los enfoques que identifican una relación positiva entre distribución y crecimiento.

El crecimiento promueve y necesita desigualdad

El pensamiento económico clásico (Smith: 1776; Ricardo: 1815; Marx: 1867) abordó de forma integrada, y como procesos estrechamente vinculados, la distribución del ingreso y el crecimiento económico. En particular, el pensamiento clásico liberal ha sostenido que la desigualdad favorece el crecimiento. La idea principal es que la inversión, la incorporación de nuevas tecnologías y el aumento de la productividad, dependen de la tasa de ahorro de la economía, por lo que, si la propensión marginal al ahorro aumenta conforme aumentan los ingresos, una sociedad desigual ahorrará más y crecerá más rápidamente (Kaeble y Thomas: 1991). Marx (1867), por su parte, argumentó que si bien la tasa de ganancia tenía una tendencia histórica decreciente, el proceso de concentración y centralización del capital conducen a lo que hoy llamaríamos una creciente desigualdad.

El crecimiento produce desigualdad en etapas tempranas de desarrollo y luego equidad

Siguiendo la tradición clásica liberal, Lewis (1954) analizó los procesos de crecimiento en economías subdesarrolladas. En etapas tempranas de desarrollo, las economías presentan una configuración dual, con un sector moderno, capitalista, predominantemente urbano, y otro tradicional, de subsistencia, con una muy baja productividad. El crecimiento económico es impulsado por el sector moderno capitalista, pero su expansión depende de la existencia de un sector tradicional, de baja productividad, con excedente de mano de obra. El sector tradicional, con un producto marginal del trabajo igual o inferior al salario de subsistencia, produce una oferta “ilimitada” de mano de obra que satisface la creciente demanda de trabajo de la industria. Los salarios en el sector industrial son levemente superiores, por lo que la mano de obra tenderá a “emigrar” del sector agrario hacia la industria.

La expansión del sector moderno capitalista y la tasa de absorción de mano de obra desde el sector tradicional de subsistencia dependen de la inversión del excedente capitalista. Si el excedente es reinvertido aumentando la formación de capital se incrementará la demanda de trabajo. Como los salarios en el sector moderno no se incrementan, por la existencia de una oferta “ilimitada” de mano de obra proveniente del sector agrario, el excedente capitalista podrá ser acumulado. En este proceso la parte de los beneficios en el sector capitalista aumentará, aumentando la desigualdad global de la economía.

El tránsito del subdesarrollo a una economía moderna se completaría cuando el desarrollo del sector moderno logre ir absorbiendo la población del sector tradicional y, en consecuencia, desaparezca la oferta ilimitada de trabajo y predominen los salarios del sector moderno y estos comiencen a superar los niveles de subsistencia. En cierto modo, Lewis adelantó una versión particular de la curva de Kuznetz.

Los trabajos de Simón Kuznets (1955, 1966) han representado una piedra angular de la producción académica sobre la relación entre crecimiento y distribución. Kuznets (1955) buscó establecer las causas de los cambios que se produjeron en la distribución personal del ingreso en las economías desarrolladas durante el crecimiento económico moderno. Su indagación buscó responder la pregunta: ¿la desigualdad aumenta o disminuye a medida que las economías crecen y transforman su estructura productiva? Para ello, Kuznets estimó la evolución de la distribución del ingreso en algunos países europeos (Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Suecia, Prusia, Sajonia y Alemania Occidental) y en Estados Unidos, basándose en la información que surge de las declaraciones de impuestos.

Los resultados obtenidos le permitieron identificar una tendencia de creciente desigualdad en las últimas décadas del siglo XIX y una caída de la desigualdad en las primeras décadas del siglo XX. En palabras de Aghion (1998: 8) “*bajos y altos niveles del PBI per cápita estuvieron asociados con baja inequidad, mientras niveles medios estuvieron asociados con alta inequidad*”. Esta tendencia, conocida como la “U invertida” de Kuznets, habría sido el resultado de una serie de procesos económicos, demográficos e institucionales que experimentaron estos países en ese período.

En etapas iniciales, el crecimiento económico con aumento de la desigualdad se explica por la concentración de activos generadores de renta en sectores de altos ingresos y gran capacidad de ahorro. Este proceso tuvo lugar en el contexto de la transformación productiva que experimentaron los países durante la revolución industrial. Kuznets supone que en el sector agrario, la distribución del ingreso es menos desigual que en las ciudades y en la industria. La creciente participación de la industria en el producto habría aumentado el nivel de desigualdad global en el siglo XIX. Esta tendencia se habría revertido hacia las primeras décadas del siglo XX por diversas causas. Entre ellas, destaca la disminución de la importancia relativa de los ingresos derivados de la propiedad, una mayor participación en el ingreso de las clases medias y bajas, un incremento del peso del sector terciario en la economía y el surgimiento de nuevas oportunidades de movilidad dentro de nuevas ramas de actividad económica (Kuznets: 1955, 1966; Kaeble y Thomas: 1991; Bértola: 2002, 2004, 2005).

En términos generales, la propuesta de Kuznets estimuló y articuló la posterior investigación que buscó vincular el crecimiento y distribución. Si bien para Kuznets la famosa curva no fue más que una tendencia histórica concreta, la investigación posterior inspirada por él ha cometido el exceso de considerarla una ley universal (Bértola: 2005). Muchísimo trabajo empírico se orientó a demostrar la existencia de esta ley, pero en los últimos años esta ley universal ha sido desestimada y no encuentra asidero en la investigación empírica.

La equidad y el crecimiento son compatibles

El enfoque neoclásico tradicional ha argumentado que el crecimiento económico actúa positivamente sobre la equidad, generando por sí mismo efectos distributivos (Marshall: 1890). Trabajos más recientes, de inspiración neoclásica, tienden a considerar la desigualdad como un factor negativo para el crecimiento. Por ejemplo, las teorías del crecimiento endógeno postulan la importancia creciente del capital humano en la función de producción, frente a la acumulación de capital físico y a la propensión al ahorro. En tal sentido, una mejor distribución permitiría, entre otras cosas, un amplio acceso de la población a la educación. Otros trabajos de inspiración neoclásica argumentan

que la inequidad no contribuye al crecimiento. Altos niveles de desigualdad limitarían el acceso de la población al mercado de capitales (Stiglitz y Weiss: 1981; Chatterjee: 1991; Tsiddon: 1992), afectaría la estabilidad social y política (Atkinson: 1998; Barro: 2000; Alesina y Drazen: 1991) y las decisiones de inversión de los agentes económicos (Persson y Tabelini: 1992, 1994; y Alesina y Rodrik: 1992, 1994), comprometiendo el crecimiento.

Los enfoques keynesianos y algunos postkeynesianos, reconocen una relación positiva entre equidad y crecimiento. Keynes (1936) ha señalado que en las sociedades capitalistas maduras la propensión al ahorro es mayor que la propensión a la inversión y al consumo, y que una distribución de los ingresos que favorezca a los sectores con menores ingresos contribuye a ampliar la demanda global, promoviendo el crecimiento. En esta línea de análisis se inscribe el pensamiento estructuralista latinoamericano. Prebisch (1949), por ejemplo, ha señalado que una mejor distribución de los ingresos contribuye a superar el subdesarrollo al ampliar el mercado interno, mejorar el nivel educativo de la población y aumentar la productividad de los sectores más rezagados. Esto permitiría superar el carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva de los países periféricos.

Más recientemente, la CEPAL (1990, 1992, 1997) ha insistido con el vínculo positivo entre crecimiento y distribución. El enfoque de CEPAL ha profundizado los vínculos existentes entre el cambio tecnológico, la competitividad internacional y la equidad, conformando una perspectiva analítica que recoge lo sustancial de los enfoques evolucionistas y post-keynesianos. Este enfoque destaca la importancia de la competitividad internacional de los países en los procesos de crecimiento. La especialización productiva en bienes de alto contenido tecnológico requiere desarrollar capacidades domésticas de aprendizaje para la adopción de nuevas tecnologías, generalmente producida en los países líderes, y generar simultáneamente procesos endógenos de innovación tecnológica. Estos procesos exigen que la mayoría de la población alcance altos niveles educativos, generándose un círculo virtuoso entre el aumento de la productividad, las mejoras en la distribución del ingreso y el crecimiento.

Desigualdad y crecimiento: Uruguay en el contexto internacional

La reflexión teórica sobre la relación entre la desigualdad y el crecimiento cuenta, como se ha señalado, con una larga tradición en las ciencias económicas. También ha inspirado, a nivel internacional, investigaciones que, desde diversos enfoques teóricos y metodológicos, han procurado producir evidencia empírica sobre dicha relación. Los historiadores económicos uruguayos vienen participando activamente de este esfuerzo con diversas líneas de investigación que procuran mejorar la información sobre las di-

versas dimensiones de la desigualdad en el pasado. Al mismo tiempo, buscan interpretar el desempeño de Uruguay y de la región en el largo plazo considerando el vínculo entre la desigualdad y el crecimiento. En esta sección, se presentan algunas de las principales líneas de investigación, y sus principales resultados, a los efectos de mostrar por dónde ha transitado y transita la indagación sobre la relación entre la desigualdad, el crecimiento y el desarrollo en nuestro país.

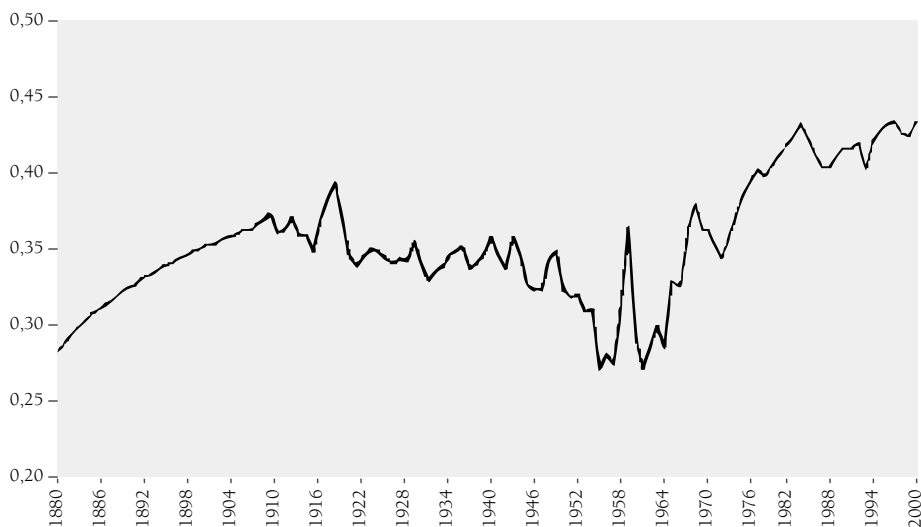
Desigualdad y crecimiento en Uruguay desde 1870 hasta la actualidad

¿Cuáles son las principales tendencias de la desigualdad en Uruguay desde 1870? ¿Qué tipo de relación se verifica en el país, a lo largo del siglo XX, entre el crecimiento de la economía y la distribución de los ingresos? ¿La evolución de la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico en Uruguay ha sido similar a la de otras economías del hemisferio sur como Argentina, Australia y Nueva Zelanda? Estas preguntas han motivado varios trabajos de investigación, cuyas principales conclusiones son presentadas en Bértola (2005). En el marco del “debate” internacional sobre la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico, Bértola (2005) procura estimar las principales tendencias de la distribución del ingreso en Uruguay, tanto en el nivel sectorial (agro, industria, sector público) como global. La evidencia empírica generada es interpretada a partir de la metodología que propone Kuznets en sus trabajos.

Debe tenerse en cuenta que la medición histórica de la desigualdad supone múltiples dificultades. La más importante es la ausencia de información estadística como la generada en la actualidad por distintas instituciones oficiales, por ejemplo, las encuestas continuas de hogares que permiten estimar la distribución del ingreso entre las personas. Una forma de aproximarse a las principales tendencias de la desigualdad en el pasado es utilizar diversos indicadores como la evolución de la relación entre los salarios y el precio de la tierra o la evolución de la relación entre los salarios y el PBI per cápita. A pesar de las limitaciones de esta clase de indicadores, es posible identificar ciertas tendencias históricas en Uruguay que fueron compartidas por Argentina, Australia y Nueva Zelanda. Un crecimiento de la desigualdad (con un aumento relativo de los ingresos en los sectores propietarios de la tierra) entre 1870 y 1910; una tendencia favorable a los salarios hasta comienzos de la década de 1960; y, finalmente, una tendencia favorable a los propietarios de la tierra hasta fines del siglo XX, más pronunciada en el Río de la Plata que en Australia y Nueva Zelanda. Estas tendencias acompañaron los cambios estructurales que experimentaron estas economías en el largo plazo. Por otra parte, estas tendencias no coinciden con las identificadas por Kuznets en los países desarrollados. En el Río de la Plata y en Australasia, los procesos de cambio estructural e industrialización fueron acompañados por mejoras en la equidad.

Bértola (2005) estima la distribución personal del ingreso en tres sectores de actividad (Agro, Industria y Estado) entre 1908 y 1966 y esta estimación es continuada por los datos de desigualdad que surgen de las encuestas de hogares que se realizan en el país a partir de la década de 1960. Las principales tendencias se presentan en el siguiente gráfico.

Cuadro 1. Uruguay - Índice de Gini 1870 - 2000



Fuente: Bértola (2005: 163)

Bértola (2005) identifica tres grandes fases en la distribución del ingreso: una primera fase que se extiende desde 1870 hasta la primera década del siglo XX en la que se observa un aumento de la desigualdad; una segunda fase que transcurre desde 1910, aproximadamente, hasta 1950, en la que se registra una moderada caída de la desigualdad hasta la década de 1940 y una fuerte caída de la desigualdad durante la década de 1950; y, finalmente, una tercera fase, a partir de la década de 1960, con un marcado aumento de la desigualdad.

Una de las principales conclusiones que presenta este trabajo es que Uruguay no muestra un patrón único en la relación entre la distribución y el crecimiento en el largo plazo. En particular, porque en las tres fases identificadas hubo más de un ciclo económico completo de expansión y de crisis.

La evolución de la desigualdad en el Cono Sur de América a partir de 1870

Continuando la línea de investigación que buscó estimar la evolución de la distribución del ingreso en Uruguay, Bértola et al, (2008) procuran estimar la distribución del ingreso en el Cono Sur de América (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) a partir de 1870, considerando a la región como unidad de análisis. Se interpreta la evolución de la desigualdad en la región como el resultado de fuerzas internacionales, asociadas a los procesos de globalización, y a los arreglos institucionales domésticos. Adicionalmente, se comparan las tendencias de la desigualdad en la primera (1870 – 1914) y en la segunda globalización del capitalismo (1970 – 2000), y, como un resultado implícito de esta comparación, se interpreta la evolución de la desigualdad entre 1920 y 1970. El objetivo del trabajo no es presentar un estudio nacional o regional detallado, sino brindar una mirada global sobre la desigualdad en la región.

Los resultados obtenidos indican un aumento de la desigualdad total en Cono Sur entre 1870 y 1920 y un aumento de la brecha de los ingresos per cápita con los países de más altos ingresos a escala mundial. Entre 1920 y 1970 se observa una caída de la desigualdad global en la región y un crecimiento económico a tasas similares que las exhibidas por economías líderes como, por ejemplo, Estados Unidos. Entre 1970 y 2000, se registra una evolución estable de la desigualdad global en el Cono Sur (con diferentes tendencias de crecimiento entre los países y diferencias en la evolución de la desigualdad entre los países) y una fuerte divergencia económica de la región frente a Estados Unidos y a Europa. Estas tendencias son interpretadas por Bértola et al (2008) de la siguiente manera:

- a) La primera globalización (1870–1914) implicó una gran reducción del precio del transporte transoceánico y terrestre provocando cambios en la canasta de bienes comercializados en la economía Atlántica. Los cambios en la productividad relativa de los factores favoreció una rápida expansión de la frontera territorial y el aumento de la demanda de trabajo. Como resultado de esto, los países exportadores con altos ingresos como Argentina y Uruguay, incrementaron su participación en la población total de la región y su participación en los ingresos totales. El aumento de la inequidad en estos países impulsó el aumento de la inequidad en la región. Los países productores de commodities similares a las producidas por los países centrales, contaron por ello con condiciones favorables para alcanzar altos niveles de ingresos per cápita. Esto fue así porque el precio de estas commodities estuvo determinada por el costo de producción en los países europeos de altos ingresos, con altos precios de la tierra.
- b) La inequidad dentro de los países, y especialmente dentro de la región, fue determinada por el movimiento relativo del precio de los factores. Los precios se movieron

conforme a lo establecido en el modelo Heckscher-Ohlin. Este movimiento hizo que el precio de la tierra aumentara y que cayera, en términos relativos, el precio del factor trabajo. Sin embargo, el impacto del movimiento del precio de los factores sobre la distribución del ingreso dependió de la distribución de la riqueza. El patrón altamente concentrado de la propiedad de la tierra, comparado con otras sociedades de nuevo asentamiento, permite concluir que su impacto sobre la distribución del ingreso fue importante durante la primera globalización del capitalismo (1870-1914). Sin embargo, en estudios aún más recientes (Rodríguez Weber: 2009; Bértola et. Al: 2009) se insiste en el hecho de que la muy fuerte expansión de la frontera pudo haber provocado momentos en los que la desigualdad tendió a caer por la caída del precio marginal de la tierra y la demanda de mano de obra. Tal es en particular el caso de Chile entre 1870 y 1900 aproximadamente.

- c) Cuando se compara la primera globalización (1870 – 1920) con la segunda globalización (1970 – 2000), se observan en la segunda globalización tendencias más ambiguas. En la segunda globalización, mientras el Cono Sur, considerado en su totalidad, diverge respecto de los países líderes y pierde posiciones con relación al ingreso per cápita promedio mundial, la tendencia a la desigualdad global se redujo. Brasil, la economía con más bajo ingreso per cápita, incrementó su ingreso por habitante y su población más rápidamente que el resto de los países. Los altos niveles de inequidad de Brasil fueron reducidos lentamente. Por otra parte, los países más ricos de la región crecieron menos y de forma más desigual. Como resultado, los deciles más pobres de la región mejoraron sus ingresos, a expensas de la clase media de la región.
- d) Finalmente, los datos correspondientes a 1920 y 1970 pueden ser comparados, pero con cuidado. El resultado implícito, sin embargo, muestra una reducción significativa de la inequidad en la región entre 1920 y 1970. Esta reducción se debió, particularmente, al rápido crecimiento de Brasil, comparado con los vecinos más ricos, y a la reducción significativa de la inequidad en los otros tres países. El período de industrialización conducida por el Estado es el único que muestra un crecimiento económico rápido, en términos relativos, compatible con el incremento de la igualdad y con una mejora en el desarrollo humano relativo.

Desigualdad internacional: Uruguay, la región y los líderes de la economía mundial

La desigualdad de ingresos entre los países, ha estimulado la investigación sobre los factores que determinan los procesos de convergencia y divergencia internacional. En las últimas décadas, la investigación sobre las causas de las diferencias de desempeño de los

países se ha visto revitalizada por el desarrollo de las teorías del crecimiento económico y del comercio internacional. En Uruguay, el debate sobre los procesos de convergencia y divergencia de ingresos a escala mundial, ha sido abordado por diversos trabajos (Bértola y Porcile: 2000; Bértola, Bertoni, Camou: 2000, entre otros). Bértola y Porcile (2002) señalan que la investigación empírica sobre la convergencia – divergencia de ingresos se ha concentrado en los factores que determinan la competitividad internacional de los países y en los procesos de reducción de la brecha tecnológica a escala mundial. Un aspecto destacado en estos trabajos, es la relación entre el desempeño económico y el patrón de especialización productiva, y las oportunidades que brindan a los países la expansión de la demanda, tanto doméstica como internacional.

A partir de ciertos enfoques teóricos que conforman la heterodoxia del pensamiento económico, como los enfoques postkeynesianos e institucionalistas, Bértola y Porcile (2000) analizan las experiencias de convergencia y de divergencia entre tres países del Cono Sur de América como Argentina, Brasil y Uruguay y de éstos con cuatro economías desarrolladas como Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña, entre 1870 y 1990. El principal argumento teórico que buscan testear y desarrollar es “(...) *que la combinación e interacción entre el aprendizaje tecnológico y el cambio estructural e institucional, definen, en cada país y período histórico, escenarios específicos de convergencia y divergencia*” (Bértola y Porcile, 2000: 54).

En particular, identifican distintos escenarios de convergencia y de divergencia en el largo siglo XX, considerando tanto los ingresos como los cambios producidos en las estructuras productivas de los países. Se asume que la combinación del cambio estructural y los arreglos institucionales domésticos pueden generar, en distintos momentos históricos, una bifurcación de las sendas de crecimiento.

Los principales resultados indican que hubo distintos regímenes de convergencia y de divergencias entre los países del Cono Sur, y cuatro economías desarrolladas (Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña). Los diferentes escenarios de convergencia y de divergencia fueron el resultado de distintas combinaciones de aprendizajes y derrames tecnológicos, de procesos de apertura comercial, consolidación de ciertos patrones de especialización productiva y de arreglos institucionales en los niveles domésticos e internacional.

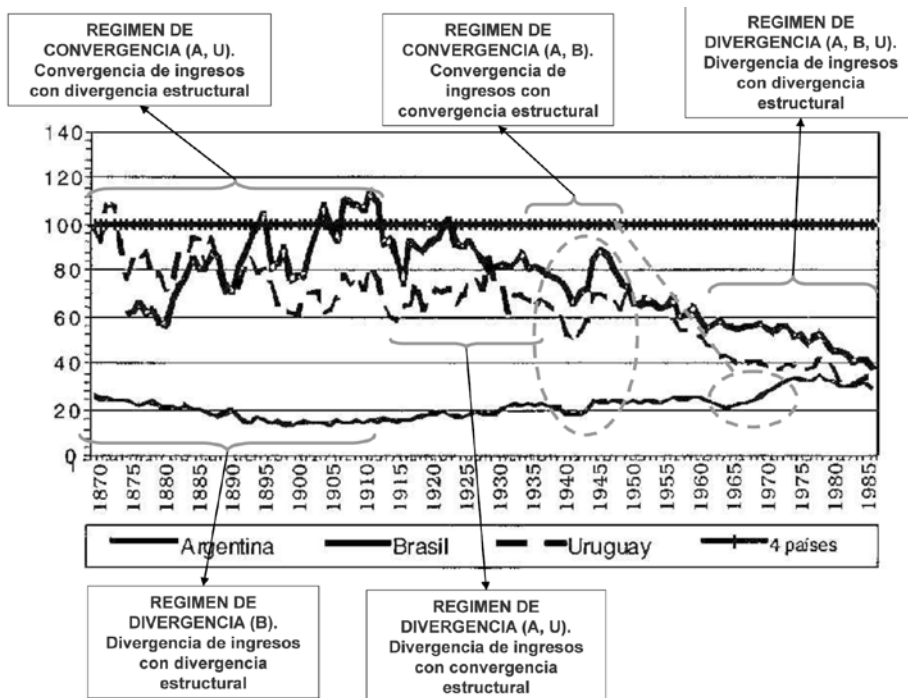
Se identificaron distintos regímenes de convergencia y de divergencia, entendiendo, de forma simple, la convergencia de ingresos como un proceso de aumento de la equidad, entre los países analizados, y la divergencia como incremento de la desigualdad. Se observó un primer régimen de convergencia, durante la primera globalización del capitalismo (1870-1913), en el que participaron Argentina y Uruguay. Estos países lograron insertarse en el mercado mundial, aprovechando las innovaciones tecnológicas

de la época (transporte y refrigeración) como productores y exportadores de bienes primarios con una alta elasticidad ingreso de la demanda. Sin embargo, estas ventajas competitivas basadas en la abundancia de recursos naturales como la tierra, profundizaron un patrón productivo primario que consolidó en el período la divergencia estructural con los países industrializados.

El segundo régimen de convergencia se caracterizó por la convergencia estructural con los países líderes basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. En este período, Brasil (1930 – 1950) y Uruguay (1943 – 1954) acortaron la brecha tecnológica desarrollando industrias con tecnología madura y estandarizada orientadas al mercado interno. Al mismo tiempo, se consolidaron arreglos institucionales que favorecieron la expansión de la demanda doméstica y estimularon el cambio estructural.

La tercera forma de convergencia con las economías líderes, se basó en un proceso de aprendizaje industrial y *catching up* tecnológico en ciertas ramas industriales como la metalmecánica y la química. El desarrollo industrial de Brasil y Argentina de las décadas de 1960 y 1970 se orientó al mercado interno y a la diversificación exportadora. Sin embargo, Brasil fue el único país que en este período experimentó convergencia estructural con los países desarrollados.

Cuadro 2. Argentina, Brasil y Uruguay, 1870 –1998: PBI per cápita relativo al promedio de Alemania, Estados Unidos, Francia e Inglaterra (4P) (4P = 100)



Fuente: elaborado con base en Bértola y Porcile (2000: 61) Gráfico 3.1

También fueron identificados tres regímenes de divergencia. El primero, fue protagonizado por Brasil entre 1870 y las primeras décadas del siglo XX. En este período, Brasil experimentó divergencia de ingresos y divergencia estructural. Sus exportaciones primarias contaron con una muy baja elasticidad del ingreso de la demanda, al tiempo que exhibió una gran heterogeneidad estructural, con un sector exportador competitivo y un sector doméstico de muy baja competitividad.

El segundo régimen de divergencia, protagonizado por Argentina (1912-1955) y Uruguay (1912-1953), tuvo la peculiaridad de presentar un proceso de convergencia estructural. Finalmente, un tercer régimen de divergencia de ingresos y estructural tuvo lugar en la región en el último cuarto del siglo XX. En particular, Argentina desde 1985, Uruguay desde 1978 y Brasil desde 1990 experimentaron procesos de des-industrialización y primarización de sus exportaciones, lo que condujo al deterioro de la compe-

titividad basada en calidad y al incremento del coeficiente importador. Esto limitó las potencialidades de crecimiento de estos países al tornarlos muy dependientes de los flujos financieros externos para equilibrar sus balanzas de pagos.

La relación entre la equidad y el crecimiento, en ciertos contextos históricos, está mediada por la dotación de factores, el patrón de especialización productiva, y por los arreglos institucionales predominantes en cada economía. En un trabajo desarrollado por Bértola, Bertoni y Camou (2000), se analizan diferentes escenarios de convergencia y de divergencia de los países del Cono Sur (Argentina, Brasil y Uruguay) con las economías desarrolladas, entre 1870 – 1960. Para ello, se compara la evolución de una serie de indicadores de desempeño y de distribución del ingreso como el PBI per cápita, la productividad relativa y los salarios.

Las principales conclusiones de este trabajo indican que entre 1870 y 1913 la evolución del precio de los factores, como los salarios y el precio de la tierra, muestran un deterioro en la distribución del ingreso en Argentina y Uruguay. Estas tendencias son el resultado de la evolución favorable de los términos de intercambios para las exportaciones agrarias, registradas en el período, y de los flujos inmigratorios positivos, como predicen las teorías ortodoxas del comercio internacional. Las economías de nuevo asentamiento europeo como Argentina y Uruguay, también Estados Unidos y Canadá, con abundancia de tierras y escasez relativa de mano de obra, experimentaron una tendencia al incremento de la desigualdad, si se tiene en cuenta la evolución de la relación entre el precio de la tierra y de los salarios. En Brasil, los bajos salarios del período estuvieron asociados a un mercado de trabajo condicionado por la esclavitud, hasta la década de 1880 y por la existencia de un sector doméstico de muy baja productividad.

Sin embargo, la productividad y los salarios en Estados Unidos y Canadá fueron más altos que los que exhibieron Argentina y Uruguay. Esta diferencia pone en relieve la influencia de factores estrictamente institucionales como los patrones de distribución de la propiedad de la tierra más concentrado en el Río de la Plata que en los países del norte de América. El grado de equidad – inequidad de la tierra, tuvo efectos sobre el mercado de trabajo y sobre los niveles salariales. Diversos estudios indican que como consecuencia de las distintas estructuras de la propiedad territorial, la oferta de fuerza de trabajo fue más elástica y abundante en Argentina que en Canadá. En Uruguay, se consolidó en el período un patrón concentrador de la tierra que limitó el acceso de la población, agravado por el temprano agotamiento de la frontera territorial.

En este contexto, la competitividad internacional de Argentina, Uruguay y Brasil se basó en la dotación de recursos naturales y en la introducción de innovaciones tecnológicas universales que no requirieron grandes esfuerzos de adaptación. Un indicador de desigualdad, asociado a un patrón de especialización productiva primario exportador,

fue el bajo nivel de calificación de la población con relación a las economías desarrolladas y a otras economías de nuevo asentamiento. Al compararse la cobertura educativa de los países del Cono Sur con otros países más avanzados se observa que la cobertura educativa combinada de los niveles primario, secundario y de la universidad en Argentina, Brasil y Uruguay con relación a cuatro economías desarrolladas (Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña) alcanzó el 52% en Argentina, 42% en Uruguay y 18% en Brasil. La baja calificación de la mano de obra es un factor que tiende a deprimir los salarios, además de constituir un indicador de inequidad.

En el período 1913-1930, las tendencias del crecimiento y de la desigualdad en los países del Cono Sur son menos claras. En la década de 1920, Argentina y Uruguay mejoraron su posición con relación a los países europeos industrializados. Sin embargo, los procesos que determinaron la evolución del precio de los factores que actuó a favor de la equidad en Europa y de la desigualdad en América en el período anterior (1870 – 1913) se agotaron luego de la primera guerra mundial. En este período, los salarios en el Río de la Plata tuvieron un mejor desempeño con relación al precio de la tierra. Sin embargo, los salarios en Estados Unidos y Europa continuaron creciendo más rápidamente que el Cono Sur. El crecimiento relativo de los salarios en Europa contradice lo esperado por los modelos neoclásicos del comercio internacional y las investigaciones inspiradas en este enfoque. El mundo que emergió luego de la primera guerra mundial comenzó a generar bases de competitividad, y de desarrollo de la productividad, completamente diferentes a las que predominaron en el período anterior. Estas se basaron en cambios radicales de la estructura de la producción y del consumo, y en la aparición de nuevas y más dinámicas ramas industriales.

En este nuevo contexto de competitividad internacional Argentina, Brasil y Uruguay, no estaban preparados de la misma manera y con las mismas ventajas que en el siglo XIX. El predominio de mano de obra con poca calificación –recuérdese los bajos niveles de cobertura educativa de la región en términos comparados- habrían limitado las oportunidades de aprendizaje doméstico y las transformaciones productivas hacia un patrón de especialización internacional más competitivo.

En el período 1930 y 1960 se observan ciertas diferencias entre Argentina, Brasil y Uruguay con relación a la evolución de los salarios y del PBI per cápita. En Argentina la divergencia salarial entre 1930 y 1945 acompañó a la divergencia del PBI con las economías desarrolladas. En Brasil, el moderado *catching up* de los años treinta no es acompañado por los salarios. En Uruguay, se observa un deterioro de los salarios similar al que experimentan Argentina y Brasil. Sin embargo, en la segunda post-guerra los salarios crecieron en Uruguay a un mayor ritmo que el PBI. Los procesos de cambio estructural, durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones, representaron, para

los tres países, un intenso proceso de aprendizaje y de adaptación de nuevas tecnologías. Por otra parte, se registró una disminución de las diferencias de ingresos entre los salarios en diferentes categorías de empleados y obreros, así como entre hombres y mujeres. Otro elemento que indica la existencia de un importante aumento de la productividad en el Cono Sur de América, entre las décadas de 1930 y 1960, son las mejoras en la cobertura educativa de la población. Esto fue el resultado de los esfuerzos y de las políticas desplegadas por los tres países en el período, lo que resultó en una reducción de la brecha educativa con los países líderes. Por estos años, Argentina y Uruguay alcanzaron el 80% de la cobertura educativa de los países avanzados y Brasil el 60%. En definitiva, el cambio estructural contribuyó a que Argentina y Uruguay frenaran los procesos de divergencia estructural con las economías líderes y le permitió a Brasil convergir moderadamente con ellos.

Crecimiento y distribución del ingreso: Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento

La relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso ha sido abordada también considerando la experiencia histórica de los países del Río de la Plata, Argentina y Uruguay, y de los países de Australasia, Australia y Nueva Zelanda, desde una perspectiva comparada (Álvarez, Bértola y Porcile: 2007; Álvarez: 2008). Estos países, a la vez similares y diferentes, han sido objeto de comparaciones desde la década de 1970. En los últimos años la comparación ha incorporado, de forma explícita, la relación entre la desigualdad y el crecimiento.

Willebald (2007) ha indagado la relación entre la distribución de los recursos naturales y el patrón de especialización productiva entre las economías de nuevo asentamiento europeo como Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Uruguay, considerando el impacto de la demanda, de los factores geográficos y de las instituciones en esta relación. Las trayectorias divergentes, considerando los ingresos por habitante, seguidas por los países del Río de la Plata y por las otras economías de nuevo asentamiento, son explicadas a partir del desarrollo de capacidades para transformar las estructuras productivas. Mientras Australia, Canadá y Nueva Zelanda se apoyaron en sus recursos naturales para cambiar sus estructuras productivas y transformarse en economías dinámicas, industriales y de servicios, Argentina y Uruguay no pudieron romper con la especialización productiva original.

Álvarez (2007, 2008), analiza el vínculo entre la distribución del ingreso en el sector agrario y las instituciones predominantes en Nueva Zelanda y Uruguay entre 1870 y 1940. A partir de las contribuciones teóricas desarrolladas por los enfoques postkeynesianos, que vinculan la distribución funcional de los ingresos (renta, beneficio y salario)

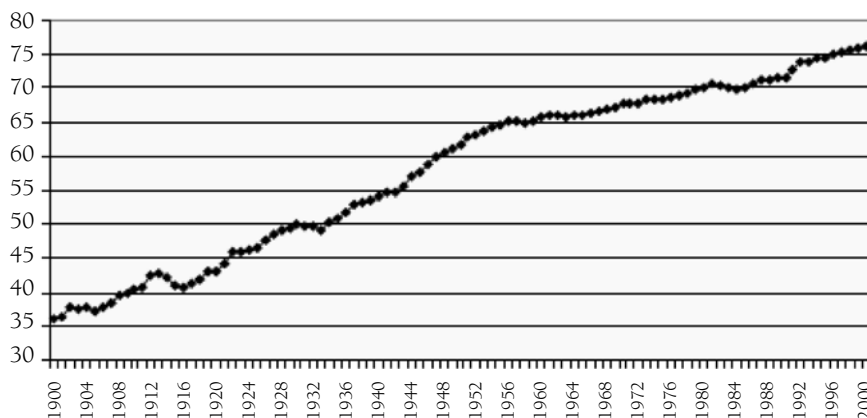
con los niveles de inversión y las tasas de crecimiento de una economía, Álvarez (2007) estima la distribución funcional del ingreso en el sector agrario en ambos países. Los resultados indican que los factores generadores de riqueza (trabajo y capital) concentraron, en forma de salarios y beneficios, una mayor proporción del producto agrario en Nueva Zelanda, en tanto los propietarios de la tierra concentraron en forma de renta una proporción mayor del producto agrario en Uruguay. Una de las principales conclusiones de este trabajo, establece que una mayor proporción del ingreso capturada por capitalistas agrarios en Nueva Zelanda indica que en este país hubo más altos niveles de inversión en el sector agrario que en Uruguay, lo que se asocia a la creciente productividad agropecuaria que se verifica en Nueva Zelanda desde el siglo XIX.

En un reciente trabajo Álvarez y Willebald (2009), analizan la incidencia de la distribución de la propiedad de la tierra en Australia, Argentina, Nueva Zelanda y Uruguay sobre la distribución del ingreso y sus vínculos con el desempeño de las cuatro economías entre 1870 y 1914. En línea con los resultados obtenidos por Álvarez (2007, 2008) en los casos de Nueva Zelanda y Uruguay, este trabajo muestra que la renta de la tierra absorbió en el Río de la Plata una mayor parte del producto agrario en comparación con los países de Australasia, lo que representaría un incentivo negativo para el crecimiento de la productividad. Se concluye que estos procesos contribuyen a explicar el rezago relativo de Argentina y Uruguay comparado con Australia y Nueva Zelanda.

Desigualdad y desarrollo en perspectiva comparada: Uruguay, la región y las economías desarrolladas

En los últimos años, se ha procurado avanzar en la construcción de diversos indicadores que capturen de manera más precisa el vínculo entre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y su impacto sobre la evolución de la calidad de vida de las personas. La desigualdad, entonces, puede ser abordada desde un enfoque que considere las diversas dimensiones del desarrollo. Camou y Maubrigades (2005), han destacado que el desarrollo humano es un indicador que captura de forma más integral y compleja los logros de un país asociados a las mejoras en la calidad de vida de las personas. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), además de considerar el crecimiento económico por habitante, el PBI per cápita, busca capturar las mejoras en las condiciones de vida, considerando los avances en la esperanza de vida y en la educación. La construcción del Índice de Desarrollo Humano de Uruguay en el siglo XX, desarrollado por Camou y Maubrigades (2005), permite observar la siguiente evolución:

Cuadro 3. IDH histórico de Uruguay (1900 - 200)



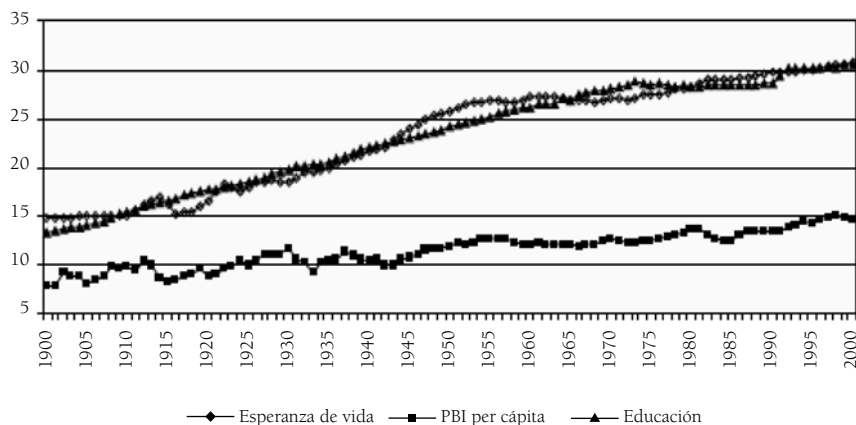
Fuente: Camou y Maubrigades (2005: 62) Gráfico 5

La evolución del IDH en Uruguay indicaría que el país experimentó importantes logros hasta la década de 1950 y que luego el ritmo de mejora del indicador disminuyó. Las autoras indican que estos resultados permiten afirmar que, hasta mediados del siglo XX, la sociedad en su conjunto se benefició de los frutos del progreso, a pesar de las transformaciones y las crisis experimentadas en el período. A partir de la década de 1960, el lento progreso de la calidad de vida estuvo asociado a la agudización de las crisis económicas y al marcado empeoramiento en la distribución del ingreso.

La construcción del IDH tiene una serie de dificultades asociadas a las variables que la componen. Se espera que la esperanza de vida al nacer y la cobertura educativa tiendan a aproximarse más rápidamente a su nivel máximo que el PBI per cápita. En este sentido, el índice considera un máximo de PBI per cápita equivalente al de Estados Unidos.

Si se considera la evolución de cada uno de los componentes del IDH (PBI per cápita, esperanza de vida y cobertura educativa), se observa que hasta la década de 1930 las tres variables evolucionan de forma dinámica y a similares tasas. A partir de la década de 1930, aparece con claridad un incremento de la brecha entre los indicadores: la cobertura educativa y la esperanza de vida muestran un mejor desempeño que el PBI per cápita.

Cuadro 4. Participación de los componentes en la estimación del IDH en Uruguay



Fuente: Camou y Maubrigades (2005: 63) Gráfico 6

La participación del PBI per cápita en el IDH decrece. El desempeño de Uruguay en términos de esperanza de vida y nivel educativo no se vio acompañado en los mismos niveles por el crecimiento del PBI per cápita. Esto refleja, por un lado, características específicas del desarrollo del país y, por el otro, las limitaciones del índice para capturar mejor la participación de los ingresos per cápita, lo que requeriría un ajuste metodológico de las variables.

En otros trabajos se ha avanzado en este sentido. Camou y Maubrigades (2007), han incorporado a la estimación del desarrollo humano la desigualdad de género a través de la construcción de un indicador de desarrollo que incorpora la inequidad de género (IDG). De este modo, el IDH se ajusta según la intensidad de la inequidad entre hombres y mujeres. Los principales resultados indican que hubo, como tendencia global de largo plazo, una mejora de la calidad de vida de ambos sexos, pero con algunas particularidades por género. Las mujeres acortan progresivamente la brecha educativa con los hombres, con un impulso en las décadas de 1940 y 1950, también las mejoras en la esperanza de vida acompañan este proceso. Con relación a los ingresos, existe convergencia entre hombres y mujeres, pero esta es menos intensa que en los otros componentes. Se observa, también, una no correspondencia entre los avances de las mujeres en la educación y el nivel de participación en el mercado de trabajo. Adicionalmente se observa que conforme aumenta el nivel educativo de las mujeres, aumenta la brecha salarial en los trabajos que requieren mayor calificación.

Otro avance en la mejora del IDH es presentado por Bértola et al (2008), quienes ajustaron este indicador y además incorporaron la dimensión de la desigualdad. Se trata de un esfuerzo por cambiar el peso de los diferentes componentes del IDH con el propósito de capturar mejor los procesos implicados en el desarrollo humano en diferentes períodos históricos. En particular, se cambian las funciones del índice y se construyen diversas canastas de desempeño educativo. Con respecto a la desigualdad, se introducen medidas de los tres componentes (PBI per cápita, esperanza de vida y educación) en los casos de Uruguay y Estados Unidos, considerando que el desarrollo humano es más alto si la desigualdad es menor. Los principales resultados indican que los niveles de desigualdad en Uruguay y Estados Unidos no difieren significativamente, mostrando una tendencia similar en el siglo XX con una caída de la desigualdad entre 1910 y 1960, y un aumento de la desigualdad en las últimas cuatro décadas del siglo XX, aunque se identifican tendencias ligeramente más pronunciadas y por momentos más tardías en Uruguay que en Estados Unidos. Por lo tanto, el impacto de la desigualdad sobre el desarrollo humano es similar en ambos países y no es despreciable, en especial en el plano de la expectativa de vida.

Comentarios finales

Lo que se ha presentado en estas páginas son los resultados de un campo de investigación que está en pleno desarrollo y generando permanentemente nuevos enfoques, información y lecturas. Puede sostenerse que los temas de la desigualdad y su relación con el desarrollo han ocupado un lugar destacado en la agenda de investigación en las ciencias sociales en la última década y que permanecerán en ese lugar de destaque. Podemos esperar que en la próxima década se sigan produciendo importantes avances y que en pocos años se deberá volver a escribir un artículo de este tipo registrando las novedades.

Bibliografía

- AGHION P., WILLIAMSON F. (1998) *Growth, Inequality and Globalization. Theory, History and Policy*. UK, Ed. Cambridge University Press.
- ALESINA A., RODRIK D. (1994) "Distributive politics and economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, 109, núm. 2, pp. 465-490
- ÁLVAREZ J. (2008) "Instituciones, cambio tecnológico y distribución del ingreso: una comparación del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay (1870-1940)", Tesis de Maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- ÁLVAREZ J., BÉRTOLA L., PORCILE G. (compiladores) (2007) *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs. Argentina-Uruguay*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

- ÁLVAREZ J. (2007) “Distribución del ingreso e instituciones: Nueva Zelanda y Uruguay (1870 – 1940)”. En Álvarez J., Bértola L., Porcile G. (compiladores) (2007) *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs. Argentina-Uruguay* Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- BANCO MUNDIAL (1991) *Informe sobre el desarrollo Mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*. Washington, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2000) *Informe sobre el desarrollo Mundial 1999-2000. En el umbral del siglo XXI*. Washington, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2001) *Informe sobre el desarrollo Mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Washington, Banco Mundial.
- BÉRTOLA L., PORCILE G. (2000) “Argentina, Brasil, Uruguay y la economía mundial: una aproximación a diferentes regímenes de convergencia y divergencia” en Bértola L. *Ensayos de Historia Económica*. Montevideo ç, Ed. Trilce.
- BÉRTOLA L., CASTELNOVO C., RODRÍGUEZ J., WILLEBALD H. (2008) “Income distribution in the Latin American Southern Cone during the first globalization and beyond”, de próxima edición en *International Journal of Comparative Sociology*.
- BÉRTOLA L., CASTELNOVO C., RODRÍGUEZ J., WILLEBALD H. (2009) “Between the colonial heritage and the first globalization boom: on income inequality in the Southern Cone”, trabajo presentado en Global Inequality in the long run (Vice-presidential session), XVth World Economic History Congress, Utrecht 2009.
- BÉRTOLA L., BERTONI R. (2000) “Educación y aprendizaje: su contribución a la definición de escenarios de convergencia y divergencia”. *Serie documentos de trabajo*. PHES – FCS – UdelaR, Montevideo.
- BÉRTOLA L., PORCILE G. (2002) “Rich and impoverished cousins: economic performance an income distribution in southern settler societies” Paper presentado en el *XIII International Economic History Congress*. Bs. As.
- BÉRTOLA L. (1998) *El PBI de Uruguay 1870 – 1936 y otras estimaciones*. Facultad de Ciencias Sociales. Publicaciones. Montevideo.
- BÉRTOLA L. (2000) *Ensayos de Historia Económica. El Uruguay y la región en la economía mundial 1870 – 1990*. Montevideo, Ed. Trilce.
- Bértola L. (2005) “A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870”. *Revista Investigaciones de Historia Económica*, Madrid.
- BÉRTOLA L. BERTONI R., CAMOU M. (2000) “Salarios, distribución del ingreso y aprendizaje en escenarios de convergencia y divergencia entre el Cono Sur y la economía mundial”. En BERTOLA, L. *Ensayos de Historia Económica*. Montevideo, Ed. Trilce.
- BÉRTOLA L., CALICCHIO, L., CAMOU M., PORCILE G. (1998) “Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity. Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1996”. *DT 43*, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- BÉRTOLA L., CAMOU, M., MAUBRIGADES S, MELGAR N. (2008) “Human development and inequality in the 20th Century: the Mercosur countries in a comparative perspective. *Working Papers in Economic History*. Universidad Carlos III de Madrid.
- CAMOU M., MAUBRIGADES S. (2005) “La calidad de vida bajo la lupa: 100 años de evolución de los principales indicadores”. *Boletín de Historia Económica*, año III, N° 4. Montevideo.

- CAMOU M., MAUBRIGADES S. (2007) "Desigualdad de género en el Uruguay en perspectiva histórica" *Boletín de Historia Económica*, año V, N° 6. Montevideo
- CEPAL (1990) *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (1992) *Equidad y Transformación Productiva. Un enfoque integrado*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (1997) *Fortalecer el Desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CHATTERJEE S. (1991) The effect of transitional dynamics on the distribution of wealth in a neoclassical capital accumulation model. *Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper*.
- KAELBLE H., THOMAS M. (1991) *Income distribution in historical perspective*, Cambridge University Press.
- KAELBLE H., THOMAS M. (1991) *Income distribution in historical perspective*, Cambridge University Press.
- KEYNES, J. M. [1936] (1973) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. En Mooggridge, D. (ed): *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, VII. Royal Economic Society, London.
- KUZNETS S. (1955) "Economic growth and income inequality". *American Economic Growth*. N° 45.
- KUZNETS S. (1966) *Modern Economic Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.
- MARSHALL A. [1890] (1961): *Principles of Economics*. London, Macmillan and Company Limited.
- MARX C. (1867 [1987]) *El capital. Crítica de la economía política*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- MEIER, G. Y BALDWIN R. [1957] (1973) *Desarrollo Económico. Teoría Historia Política*. Madrid, Aguilar.
- NORTH D., WALLIS, J. J., WEINGAST, B. R. (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.
- PÉREZ MORENO (2003) "Relación entre distribución de la renta y crecimiento económico en la historia del pensamiento económico". Documento de trabajo. Departamento de economía aplicada. Universidad de Málaga. España.
- PERSSON T., TABELLINI G. (1992) «Growth, distribution and politics». *European Economic Review*, núm. 36, pp. 593-602.
- PERSSON T., TABELLINI G. (1994) «Is inequality harmful for growth?». *American Economic Review*, vol. 84, núm. 3, pp. 600-621
- PREBISCH R. (1949) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Introducción al Estudio económico de la América Latina, Santiago, CEPAL.
- RODRÍGUEZ WEBER, J. (2009) "Los tiempos de la desigualdad. La distribución del ingreso en Chile 1860-1930", Tesis de Maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- STIGLITZ, J. E., WEISS A. (1981) "Credit rationing in markets with imperfect information". *American Economic Review*, vol. 71, pp. 393-409
- TODARO, M. P. [1977] (1982) *Economía para un mundo en desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, Obra original: *Economic for a Developing World*. London, Longman Group Limited.
- TSIDDON D. (1992) "A moral hazard traps to growth". *International Economic Review*, vol. 33, pp.
- WILLEBALD H. (2007) Desigualdad, desempeño y especialización: una panorámica histórico-comparada de las economías templadas de nuevo asentamiento – 1870 – 1940" en Álvarez J., Bértola L., Porcile G. (compiladores) (2007) *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs. Argentina-Uruguay*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay

Verónica Amarante, Rodrigo Arim, Gonzalo Salas, Andrea Vigorito¹

El Índice de Desarrollo Humano, que se ha convertido en la alternativa más difundida para analizar el desarrollo de una sociedad, no incorpora la desigualdad en la medición. La ausencia de consideraciones sobre la desigualdad afecta el análisis del proceso de desarrollo. En este artículo se ilustra al respecto, presentando y calculando para Uruguay dos medidas de bienestar que incorporan la desigualdad. La primera consiste en la utilización de funciones de bienestar social ajustadas por desigualdad, mientras que la segunda consiste en el cálculo de un Índice de Desarrollo Humano modificado, que incorpora la desigualdad en las tres dimensiones del índice. Los resultados ilustran sobre la relevancia del ajuste por desigualdad en las mediciones de bienestar de la población, ya que el nivel y la evolución del bienestar, tanto en espacios unidimensionales como multidimensionales, cambian considerablemente en función de las modificaciones distributivas.

Introducción

Quantificar el nivel de desarrollo de un país, y más aún realizar comparaciones entre países, no es una tarea sencilla, e implica una serie de valoraciones. Es habitual que se valore el desarrollo relativo de un país en términos de su Producto Bruto Interno per cápita. Sin embargo, esta forma de aproximarse al nivel de vida de una sociedad es criticada por la literatura sobre bienestar y calidad de vida, ya que esta valoración no considera el carácter multidimensional del desarrollo y no tiene una base normativa clara. El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basándose en el enfoque de las capacidades, ha propuesto el Índice de Desarrollo Humano como alternativa para la medición del desarrollo de una sociedad. Este índice combina indicadores de acceso a los recursos, educación y salud. No obstante, El IDH no considera la desigualdad en los logros alcanzados en estas dimensiones. Existen razones de corte normativo y de eficiencia que justifican la consideración de la desigualdad como un factor importante en la determinación del bienestar social. En este trabajo se busca ejemplificar cómo la ausencia de consideraciones sobre la desigualdad afecta el análisis del proceso de desarrollo.

1 Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR. vero@iecon.ccee.edu.uy, rodrigo@iecon.ccee.edu.uy, gsalas@iecon.ccee.edu.uy, andrea@iecon.ccee.edu.uy

Con este objetivo, se presenta una sucinta discusión teórica sobre las perspectivas para evaluar los procesos de desarrollo y su vinculación con la desigualdad. Se describe a continuación una metodología basada en la especificación de funciones de bienestar social que utilizan el ingreso como métrica del bienestar e incorporan ajustes por desigualdad, y la misma se aplica para caracterizar el proceso de desarrollo económico reciente en nuestro país. Se presenta a continuación un Índice de Desarrollo Humano ajustado que permite estudiar como afecta la desigualdad a los logros en términos de desarrollo en un marco multidimensional. El mismo se calcula para Uruguay para los años 1999 y 2006. Finalmente, se presentan algunos comentarios finales.

Algunas reflexiones teóricas sobre bienestar

Cualquier ejercicio de evaluación social implica la presencia de valoraciones normativas, explícitas o implícitas, que permiten calibrar el impacto de los cambios ocurridos en una sociedad sobre el bienestar agregado. De igual manera, afirmaciones del tipo “la sociedad A goza de un mayor de bienestar que la sociedad B” se sustentan en un conjunto de criterios normativos que habilitan la comparación. Por lo tanto diferencias en juicios acerca del bienestar social y su evolución se vinculan directamente con distintas concepciones sobre la justicia social.

La literatura económica sobre el bienestar ha estado dominada desde hace más de un siglo por una aproximación particular a la teoría de la justicia, el utilitarismo. Tal como lo señala Sen (2000), la influencia de esta concepción es de tal magnitud que sirve como “programa por defecto” en el análisis económico del bienestar: es la teoría implícitamente asumida cuando ninguna otra se invoca explícitamente.

Este enfoque teórico considera que la única variable relevante para juzgar la deseabilidad de cierta configuración social o el impacto de alguna medida de política en términos de bienestar es la utilidad, entendida como el grado de felicidad o satisfacción de los individuos. Una sociedad estará “mejor” si la utilidad agregada –la suma de las utilidades de los individuos que integran la sociedad– es mayor. En ese sentido, la variable clave para realizar juicios de valor es el total de utilidad que reciben los individuos, sin considerar la forma en que se distribuye el bienestar entre las personas ni los procesos mediante los cuales se accede a dicha utilidad. En este sentido, es una concepción teleológica o consecuencialista: no se juzgan los medios, sino el resultado final en términos de bienestar. La cualidad de un acto depende de su capacidad de generar un estado de cosas previamente valorado –la felicidad o satisfacción– y no de sus cualidades intrínsecas. Sen (2001) es particularmente claro en marcar la limitación implícita en esta concepción: *“la misma combinación de bienestar individuales puede lograrse con muy diferentes arreglos sociales, oportunidades, libertades y consecuencias....en algunos casos puede implicar violacio-*

nes significativas de derechos humanos aceptados, en otras ...no discrimina entre la pena de la tortura y la pena de pagar impuestos, aunque dicha identificación vaya contra valores sociales ampliamente aceptados y razonamientos éticos básicos... (aunque el clima político contemporáneo parece alentar la visión de que un impuesto es una tortura)...”.

El carácter consecuencialista no es la única limitación del utilitarismo. Teóricos de la justicia como Rawls (1971) o Dworkin han señalado que detrás de la supuesta igualdad e imparcialidad que asume el utilitarismo al dar el mismo peso a las utilidades de todos los individuos y no realizar juicios de valor sobre sus gustos, se esconde una aceptación no justificada moralmente por cierto tipo de preferencias de los individuos como el racismo o el gusto por segregar o someter a otros individuos. De igual forma, se acepta la presencia de ciertos “gustos caros” o suntuosos: si un individuo A es sometido a una fuerte insatisfacción por no conseguir consumir cierto tipo de bienes suntuarios y otra persona B se conforma con vivir con relativamente menos, la concepción utilitarista justifica que A reciba más bienes que el resto de la sociedad, mientras que B consigue una porción mínima del producto social. Esto obedece a que si el primero no cuenta con esos bienes la reducción de su satisfacción sería de tal magnitud que generaría una reducción relevante en la utilidad agregada de toda la sociedad.

Más aún, el utilitarismo no considera la adaptación que las personas realizan a la situación social en la que se encuentran: una persona que vive en la miseria, puede imponerse objetivos particularmente poco ambiciosos, en tanto no concibe la posibilidad de alcanzar otros resultados. La métrica subjetiva para juzgar el bienestar de un individuo hace abstracción de la forma en que las preferencias son moldeadas socialmente.

Si bien el utilitarismo no valora en sí la igualdad en la distribución de las utilidades, esto no implica que dicho juicio se traslade a otros espacios. En particular, si se considera que el ingreso per cápita al habilitar el acceso a distintas canastas de bienes es un medio para alcanzar la utilidad, una distribución justa del ingreso puede resultar socialmente eficiente. Esta situación se presenta si el proceso de transformación de ingreso en utilidad presenta rendimientos decrecientes, lo que implica que una unidad adicional de ingreso destinada a una persona A genera un incremento en su utilidad mayor al que recibiría una persona B cuyo ingreso original es mayor al que percibía A. En este contexto, el utilitarismo acepta que una mayor equidad en la distribución del ingreso resulta eficiente para lograr un mayor nivel de bienestar agregado.

Por cierto, el criterio de desarrollo sostenido por el utilitarismo no es aceptado universalmente, por más que predomina en la literatura económica. Varios enfoques alternativos suelen encontrarse en el debate político y académico moderno. El rasgo central de ellos es que en su mayor parte se sustentan en una particular concepción de la justicia como valor social. Sin embargo, este debate no ha penetrado aún el núcleo

central del pensamiento económico. Mientras que en la filosofía política los planteos de autores como Rawls, Dworkin o Cohen han generado un cambio en el programa central de investigación, la economía ha sido relativamente impermeable a estos movimientos intelectuales, que ponen en cuestión el núcleo valorativo central en que la misma se ha apoyado durante el siglo XX. El liberalismo igualitario que encarnan estos autores, aún con las diferencias que prevalecen entre ellos, pone en el centro del debate la pertinencia social de ciertos arreglos institucionales o medidas de política en función de la justicia distributiva. Esa justicia se expresa en términos de un conjunto de bienes considerados básicos para que los individuos desarrollen su vida en sociedad con la libertad para optar por el estilo de existencia que ellos elijan. El desarrollo es ante todo el desenvolvimiento de los individuos puestos en pie de igualdad en sus oportunidades básicas. Los postulados de justicia se centran entonces en lograr una equidad en el espacio de los recursos básicos –los bienes primarios en Rawls o la equidad de recursos en Dworkin– y dichos principios deberían incorporarse en cualquier valoración sobre el bienestar de una sociedad.

En el campo de la economía, este tipo de debate fue incorporado básicamente por Amartya Sen, filósofo y economista indio. Sus aportes en el campo de la filosofía política se enmarcan dentro de la corriente del igualitarismo liberal, pero cambiando el centro de atención desde el espacio de los bienes básicos para el desarrollo de los individuos hacia el campo de lo que denomina “funcionamientos y capacidades”. Los funcionamientos son lo que una persona puede “hacer y ser” y resultan valorables para desarrollar una vida “florecente” en sociedad. Los funcionamientos que determinan el nivel de vida abarcan cosas tan elementales como contar con una buena alimentación y salud, la libertad de expresión, de movimiento, etc; así como aspectos relativamente más complejos como el logro del auto-respeto y el respeto a los otros, o la posibilidad de integrarse activamente a la vida comunitaria. Las capacidades son el conjunto de funcionamientos que puede alcanzar un individuo, representan la libertad con que cuenta para elegir el estilo de vida que considera que vale la pena vivir. En ese sentido, Sen se aparta de la métrica subjetiva utilitarista, pero también cuestiona el planteo de autores como Rawls y Dworkin que ponen el énfasis en los bienes disponibles. El mismo conjunto de “bienes primarios” –utilizando la terminología de Rawls– determina capacidades distintas, dada las diferencias intrínsecas que existen entre los seres humanos en tanto tales. En este marco, el desarrollo es pensado como un proceso de ampliación de las capacidades y la equidad en este espacio es un elemento especialmente valorable. El incremento del ingreso es sólo un aspecto, sin duda central, en ese proceso de desarrollo.

Por cierto, todas estas formas de conseguir el desarrollo implican una ambigüedad que hace particularmente dificultosa su operativización. ¿Cuáles son los bienes prima-

rios que deberían ser tenidos en cuenta? ¿Qué funcionamientos y qué capacidades? Los múltiples problemas que surgen al tratar de pasar al análisis aplicado no deberían, sin embargo, ser un justificativo para no realizar el esfuerzo de incorporar estas dimensiones en los estudios de desarrollo.

La importancia práctica central de este enfoque radica en que se incorpora información que suele ser poco utilizada en el análisis tradicional de economía del bienestar. En este esquema, la desigualdad es bastante más que un problema de distribución del ingreso, adquiriendo el carácter multidimensional del propio espacio evaluativo. A su vez, la desigualdad no es exclusivamente un problema instrumental como en el utilitarismo –importa por la presencia de rendimientos marginales decrecientes– sino que tiene un valor intrínseco: el objetivo del desarrollo debe ser asegurar el acceso de todos los ciudadanos a bienes primarios (Rawls) o a funcionamientos básicos (Sen).

En este artículo se intenta analizar en qué medida la incorporación de la desigualdad a una perspectiva multidimensional del bienestar modifica la percepción sobre la dinámica del desarrollo en el Uruguay. Para ello, se comienza utilizando un enfoque centrado en el ingreso como determinante del bienestar, utilizando una familia de funciones de bienestar que incorporan la desigualdad en la distribución del ingreso. Posteriormente, se analiza el bienestar en términos multidimensionales a partir del Índice de Desarrollo Humano y nuevamente se intenta capturar la importancia de la desigualdad, esta vez en un espacio multidimensional, a partir de la construcción de un IDH ajustado por desigualdad.

Evaluación del bienestar social: las funciones de bienestar social

La consideración del Producto Bruto Interno per cápita como aproximación al nivel de vida de la población no tiene un justificativo claro ni siquiera en el marco del utilitarismo. El ingreso promedio de las personas sería un buen indicador si y solo si no existieran rendimientos decrecientes del ingreso en términos de la utilidad que las personas alcanzan. Si los rendimientos decrecientes están presentes, entonces el desarrollo relativo de dos sociedades que registran un ingreso per cápita idéntico pero grandes diferencias en la distribución del ingreso, no puede ser idéntico. La distribución resulta por lo tanto relevante si se asumen rendimientos decrecientes, aún en un contexto donde el desarrollo se valore exclusivamente a partir del ingreso.

En Uruguay, el ingreso promedio aumentó hasta 1994, para luego permanecer relativamente estancado hasta 1999 (cuadro 1). La recesión y posterior crisis determinan una fuerte contracción de esta variable, que recién logra recuperarse a partir de 2004.²

2 Obsérvese que el ingreso per cápita no evoluciona exactamente igual que el PIB. Durante los años noventa,

Sin embargo, esta evolución del ingreso per cápita promedio ocurre simultáneamente con importantes cambios en la distribución. Los índices de desigualdad de Atkinson y el índice de Gini indican un incremento de la concentración desde mediados de los noventa. Al evaluar el bienestar a partir del ingreso per cápita no se están considerando estos movimientos en la distribución observados en el período.

Cuadro 1. Evolución del ingreso medio e indicadores de desigualdad

Año	Ingreso per cápita medio (precios de diciembre 2007)	Indicadores de desigualdad			
		Familia de Atkinson			Gini
		e=0.5	e=1	e=2	
1991	7672	0.140	0.253	0.439	0.411
1992	8387	0.153	0.279	0.477	0.431
1993	8397	0.133	0.247	0.440	0.405
1994	8907	0.142	0.262	0.458	0.417
1995	8498	0.142	0.263	0.463	0.419
1996	8372	0.148	0.273	0.478	0.427
1997	8245	0.149	0.271	0.466	0.428
1998	8772	0.156	0.286	0.493	0.438
1999	8696	0.155	0.282	0.478	0.437
2000	8448	0.161	0.291	0.491	0.445
2001	8140	0.161	0.291	0.489	0.446
2002	7280	0.165	0.297	0.652	0.451
2003	6082	0.160	0.286	0.576	0.444
2004	6168	0.167	0.300	0.507	0.452
2005	6338	0.157	0.287	0.688	0.441
2006	7030	0.166	0.299	0.488	0.454
2007	7642	0.170	0.304	0.554	0.457
2008	9242	0.157	0.282	0.469	0.438

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH del INE.

El reconocimiento de la importancia de la desigualdad ha dado lugar a la construcción de funciones de bienestar social que incorporan como variables determinantes tanto

el ingreso aumenta hasta 1994, mientras que, con la excepción de 1995 donde el país atraviesa una breve recesión asociada al efecto tequila que desencadenó la crisis de la economía mexicana, el PIB continúa creciendo hasta 1999.

el ingreso medio como su distribución. Sen propone una función de bienestar social (W) que puede expresarse como:

$$W = Y [1 - I(Y)] \quad (1)$$

donde Y es el ingreso promedio e $I(Y)$ es un indicador creciente con el grado de desigualdad observada en la distribución del ingreso. El bienestar social coincide con el ingreso promedio únicamente en el caso de que $I(Y)$ sea igual a cero, lo que implicaría una perfecta igualdad en la distribución. En cualquier otro caso, el bienestar social constituye un ingreso per cápita “ajustado” por desigualdad. Así, el bienestar es creciente en el ingreso medio y decreciente en la desigualdad. Los distintos estadios sociales plausibles se ordenan a partir de estos elementos. En el caso de la función de bienestar social de Sen se utiliza como medida de la desigualdad el índice de Gini.

Otra propuesta, realizada por Atkinson (1970), consiste en utilizar funciones de bienestar social $W(y)$ que incorporan un parámetro de aversión a la desigualdad (e), como se ilustra a continuación:

$$W(y) = \begin{cases} \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i^{1-e}}{1-e} & \text{si } e \neq 1 \text{ y } e > 0 \\ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log(y_i) & \text{si } e = 1 \end{cases} \quad (2)$$

donde n es el tamaño de la población y e es un parámetro de aversión a la desigualdad. Si el parámetro e es igual a cero, el bienestar depende exclusivamente del ingreso medio. Para valores mayores que cero, una unidad de ingreso adicional genera mayor bienestar cuanto menor resulte el ingreso relativo de la persona antes del incremento. Esto implica que una transferencia de ingresos desde los tramos superiores de la distribución hacia los tramos inferiores generará siempre un incremento del bienestar social en la medida en que dicha transferencia no altere el ingreso promedio. Cuanto mayor resulte el parámetro e , mayores serán las ganancias de bienestar social generadas a partir de transferencias de recursos desde personas con mayores ingresos a personas con menores ingresos. Por esta razón se suele señalar que e representa el grado de aversión a la desigualdad.

Es posible considerar distintas familias de funciones de bienestar social en función del índice de desigualdad que se considere. Se calculó la evolución del bienestar social para Uruguay a partir de las funciones de Atkinson (con parámetros $e=0.5$ y $e=1$), la fun-

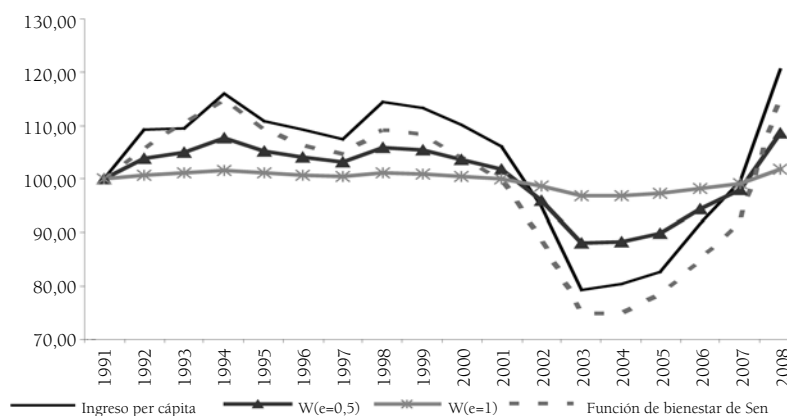
ción de bienestar de Sen y el ingreso per cápita promedio. Esta última serie corresponde a un parámetro e igual a cero, lo cual implica que el ingreso medio determina el bienestar sin que resulte relevante el nivel de desigualdad.

El panorama varía marcadamente en función de la importancia que se le otorga a la desigualdad (gráfica 1). Entre 1991 y 1994 cualquiera sea la aversión a la desigualdad, se observa un incremento del bienestar social. Sin embargo, en tanto en el mismo período se registra un incremento de la desigualdad, el crecimiento es menor para las funciones de bienestar ajustadas por desigualdad.

Si se observa el período 1991-1998, cuando la economía crece a tasas acumulativas anuales superiores al 4%, el contraste es aun más marcado. Mientras que el ingreso per cápita de los hogares aumenta casi un 15%, si el bienestar se ajusta por la desigualdad los logros alcanzados son sustancialmente más modestos. En este período, el crecimiento combinado con desigualdad genera que el desempeño de la economía no resulte tan alentador como suele presentarse si se observa exclusivamente la evolución del ingreso per cápita.

Los efectos de la crisis son impactantes. Todos los indicadores coinciden en mostrar un deterioro profundo del nivel de vida, situando el bienestar varios puntos por debajo del observado en 1991. Contrasta la fuerte caída de los últimos años con el leve crecimiento observado en estas variables durante el período de expansión económica. En ese sentido, los resultados en términos de bienestar son fuertemente asimétricos: mientras el crecimiento económico generó un moderado aumento de estas variables, la crisis determinó una caída abrupta del bienestar. Esto es producto de que desde 1999, y en especial a partir del 2001, la caída del ingreso per cápita de los hogares no es homogénea: caen marcadamente más los ingresos de las personas que se ubican en el tramo inferior de la distribución. Finalmente, la recuperación reciente determina un incremento del bienestar social.

En conclusión, una mirada global sobre el bienestar social desde comienzos de la década de los noventa relativiza los logros que en esta materia se suelen señalar. Si bien el crecimiento económico registrado hasta 1998 se asocia a un mayor bienestar, el concomitante aumento de la concentración del ingreso funciona como freno a este proceso, y a su vez acelera la caída generada por la crisis.

Gráfica 1. Ingreso medio y funciones de bienestar social ajustadas por desigualdad

Fuente: elaborado en base a encuestas continuas de hogares

El IDH como criterio de evaluación multidimensional

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide la situación promedio de los países en tres dimensiones clave: educación, salud, acceso a los recursos. Pretende superar una de las principales limitaciones del PIB per cápita como medida de desarrollo relativo: su carácter unidimensional. Los informes sobre Desarrollo Humano muestran que la ampliación del espacio evaluativo produce importantes reordenamientos de los países, lo que justifica la necesidad de un enfoque multidimensional.

No obstante, la construcción del IDH a partir de indicadores sobre la situación promedio en cada dimensión lo hace insensible a la forma en que estos logros se distribuyen en la población. Por lo tanto, comparte con el PIB per cápita la limitación de no considerar a la desigualdad en la distribución de los logros como un condicionante del proceso de desarrollo.

Con el objetivo de superar esta limitación se han propuesto recientemente modificaciones al IDH que incorporan una corrección por desigualdad. A continuación se presenta el cálculo de un IDH corregido por desigualdad en base a la metodología desarrollada por Foster *et. al.* (2003). El índice se calcula para Uruguay para los años 1999 y 2006. Los autores proponen una nueva clase de índices de desarrollo humano basado en el concepto de medias generalizadas que cumplen un conjunto de criterios axiomáticos.³

3 El IDH tradicional se basa en la media aritmética.

Específicamente, proponen considerar la medida de desigualdad de Atkinson (1970), que se basa en un cociente de medias generalizadas:

$$I_\epsilon(x) = 1 - [\mu_{1-\epsilon}(x)] \text{ para } \epsilon > 0 \quad (3)$$

donde nuevamente el parámetro ϵ refleja la aversión a la desigualdad, mientras que $\mu_{1-\epsilon}$ es el ingreso medio equidistribuido, que deja indiferente a la sociedad entre que todos los ciudadanos perciban dicho ingreso o el ingreso medio efectivamente existente ($\mu(x)$) pero con una distribución desigual. Por lo tanto, el cociente ($\mu_{1-\epsilon}/\mu$) señala el grado de sacrificio del ingreso medio que se está dispuesto a hacer para vivir en una sociedad perfectamente equitativa.

Este indicador es creciente con los niveles de desigualdad, ya que mayor desigualdad implica un mayor cociente de las medias consideradas. Para cada dimensión, el indicador será:

$$\mu_{1-\epsilon} = \mu(x)[1 - I_\epsilon(x)] \quad (4)$$

Finalmente, el indicador global se obtiene tomando la media generalizada de los indicadores de cada dimensión⁴, es decir⁵:

$$H_\epsilon(D) = \mu_{1-\epsilon} [\mu_{1-\epsilon}(x), \mu_{1-\epsilon}(y), \mu_{1-\epsilon}(z)], \text{ con } \epsilon \geq 0 \quad (5)$$

La aplicación de esta metodología determina que el índice resultante para cada dimensión es un promedio ponderado del nivel de logros alcanzados en la sociedad, en donde el peso de cada persona evoluciona en forma inversa al logro relativo que alcanza en la correspondiente dimensión. Cuanto mayor es el parámetro ϵ mayor es la ponderación que se le otorga a los individuos relativamente más desfavorecidos. Así, el índice puede expresarse como:

4 Un resultado análogo se obtiene si se aplica la media generalizada primero entre dimensiones para cada persona, y luego se vuelve a aplicar la media generalizada entre individuos.

5 El indicador es sensible también al equilibrio entre los logros en cada dimensión, es decir penaliza el desarrollo desparejo en las distintas dimensiones, reflejando cierto grado de sustitución entre las dimensiones. Esta es una diferencia importante con respecto al IDH estándar, puesto que al resultar del promedio simple de los tres indicadores implícitamente se asume una relación de sustituibilidad perfecta entre las dimensiones. La importancia que se le otorga a la desigualdad como factor que reduce el bienestar social se captura a través del parámetro ϵ , que refleja el grado social de aversión a la desigualdad predominante en la sociedad.

$$I^i_{\text{corregido}}(e) = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n I_i^{1-e} \right]^{\frac{1}{1-e}}$$

Concretamente, si el parámetro e es igual a cero, entonces el índice es la media aritmética de los índices individuales, lo que implica asumir que la forma en que se distribuyen los logros entre los integrantes de la comunidad es irrelevante para el desarrollo humano de la misma. En cambio, cuando e es mayor que cero la media resultante “castiga” la desigualdad, en tanto le otorgan una ponderación progresivamente menor a los individuos que registran mayores logros relativos.

Finalmente, el IDH corregido por desigualdad surge de agregar los tres índices específicos a partir de su media ponderada indexada por el parámetro e :

$$IDH(e) = \left[I(e)_{\text{ingreso}}^{1-e} + I(e)_{\text{educación}}^{1-e} + I(e)_{\text{salud}}^{1-e} \right]^{\frac{1}{1-e}} \quad (6)$$

Si se asume $e=0$ el índice resultante es análogo al IDH estándar, en tanto se calcula como el promedio simple de tres indicadores construidos como la media de los logros observados en la población para cada dimensión.⁶ A su vez, para valores de e mayores que cero la ponderación de cada dimensión aumenta cuanto menor es el valor del índice específico comparado con los otros componentes. De esta manera, este proceso de agregación “castiga” la presencia de fuertes desequilibrios entre los logros observados en las tres dimensiones, otorgando mayor valor a las potenciales mejoras del indicador que presenta un peor desempeño relativo.

La implementación de un IDH corregido por desigualdad requiere construir índices de educación, salud e ingreso para cada persona. Sin embargo, resulta complejo contar con datos desagregados para todos los individuos, por lo que el cálculo de un IDH sensible a la desigualdad debe realizarse a partir de información más agregada. En el ejercicio que se presenta a continuación, los criterios de cálculo de los índices según por dimensión fueron los siguientes:

- *índice de salud.* Se aproxima por la tasa de mortalidad infantil, indicador que se encuentra disponible con un mayor grado de desagregación geográfica que la esperanza de vida, permitiendo identificar con mayor precisión las diferencias en la

6 Sin embargo, existe una diferencia importante en el caso de la dimensión de ingreso. La metodología del IDH estándar implica que el índice de esta dimensión se construye a partir del logaritmo del ingreso per cápita promedio para todo el país, mientras que el componente ingreso del IDH corregido por desigualdad es el promedio de los índices calculados para los individuos. En este sentido, aun cuando se asume e igual a cero, el IDH resultante incorpora cierta corrección por desigualdad, ya que el logaritmo es una transformación estrictamente cóncava.

tasa.⁷ Así, se utilizó la tasa de mortalidad infantil por sección judicial asignándole a cada individuo el índice correspondiente a la sección judicial donde habita.

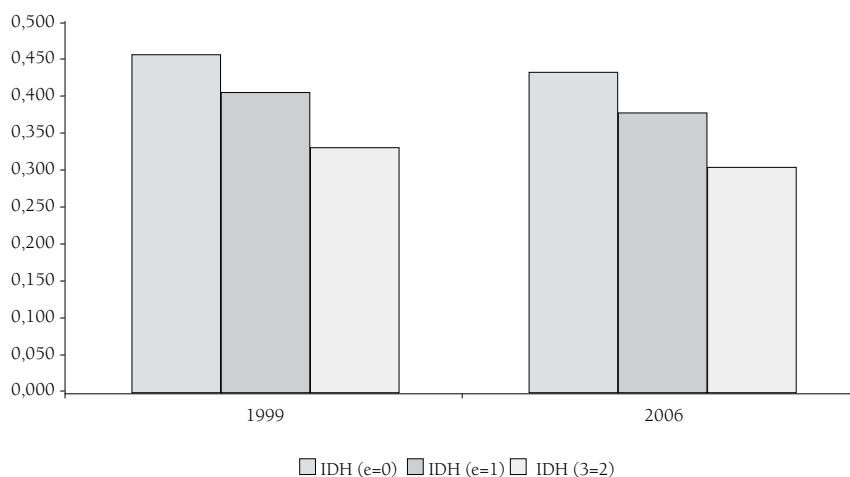
- *índice de educación*. Se calculó a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), como el promedio de años de estudio de las personas de 23 años o más en el hogar.⁸
- *índice de ingreso*. Se realizó a partir de información sobre los centiles de ingreso per cápita construida a partir de la Encuesta Continua de Hogares.

La gráfica 2 resume los principales resultados obtenidos para los años 1999 y 2006, asumiendo distintos grados de aversión a la desigualdad.⁹ Como era de esperar, el valor absoluto de los índices cae al realizarse el ajuste por desigualdad. En el caso de la familia de índices de Foster et. al (2003), el IDH disminuye al aumentar el parámetro e . El mensaje central de estos indicadores es que dado el mismo nivel de logros promedios, la presencia de la desigualdad actúa como un mecanismo inhibitor del desarrollo.

7 Para construir un índice de salud a nivel de microdatos, debería recurrirse a otras variables, como la incidencia de la morbilidad.

8 El límite de 23 años se toma para evitar integrar en el cálculo a los jóvenes que continúan en el proceso de acumulación de capital humano.

9 Las encuestas de hogares constituyen el medio más idóneo para analizar la desigualdad de ingresos. Sin embargo, es necesario tener presente que este tipo de instrumento presenta problemas de subdeclaración que no son homogéneos a lo largo de la distribución del ingreso. En la medida en que los niveles de subcaptación resultan mayores en los percentiles superiores, los índices sintéticos posiblemente subestimen la desigualdad efectiva.

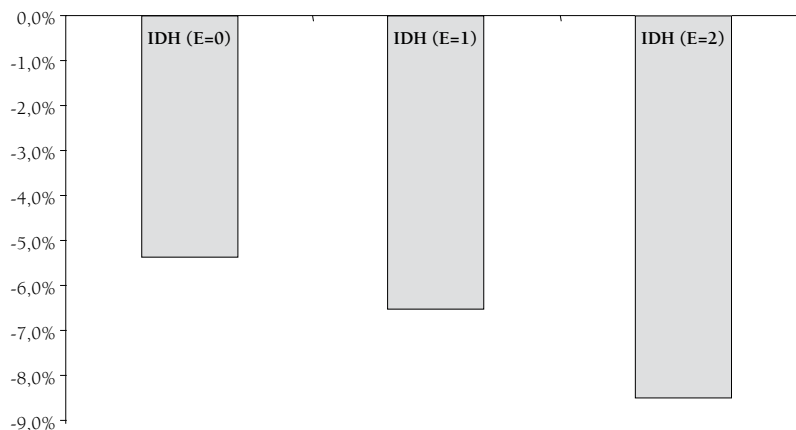
Gráfica 2. IDH ajustados por desigualdad. 1999 y 2006

Fuente: elaborado en base a encuestas continuas de hogares y datos del MSP

Por ejemplo, si se compara el IDH calculado con un grado nulo de aversión a la desigualdad con el índice que surge de asumir e igual a dos, la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad se ubica en los dos años considerados por encima de 25%. Este resultado indica que la desigualdad en la distribución de los logros asociados a cada dimensión entre la población implica una pérdida relevante de desarrollo humano medido a través del IDH corregido por desigualdad.

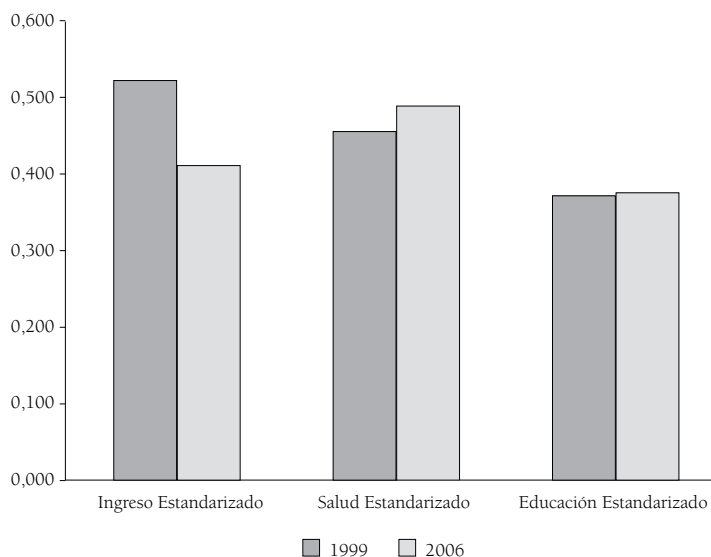
A su vez, la evolución del IDH difiere según el grado de aversión a la desigualdad que se asuma. Si bien entre 1999 y 2006 se observa un deterioro del desarrollo humano según los tres indicadores considerados, la caída es mayor cuanto mayor resulta el grado de aversión a la desigualdad.¹⁰ Obsérvese que la caída del IDH con un parámetro 2 casi duplica la caída con un parámetro de cero. El aumento en el grado de desigualdad potencia la caída promedio observada en algunas dimensiones (gráfica 3).

¹⁰ En Amarante et. al (2009) se realiza una evaluación del desarrollo humano para el período 1997-2002. Durante ese período, mientras que un grado bajo de aversión a la desigualdad determina que el IDH ajustado no registre cambios relevantes, cuando se utiliza un parámetro igual a 2 se observa una moderada disminución del grado de desarrollo humano durante los últimos tres años, lo que indica que la consideración de la desigualdad no sólo puede alterar la magnitud sino también la tendencia de la medición del desarrollo humano.

Gráfica 3. Variación del IDH según grado de aversión a la desigualdad

Fuente: elaborado en base a encuestas continuas de hogares y datos del MSP

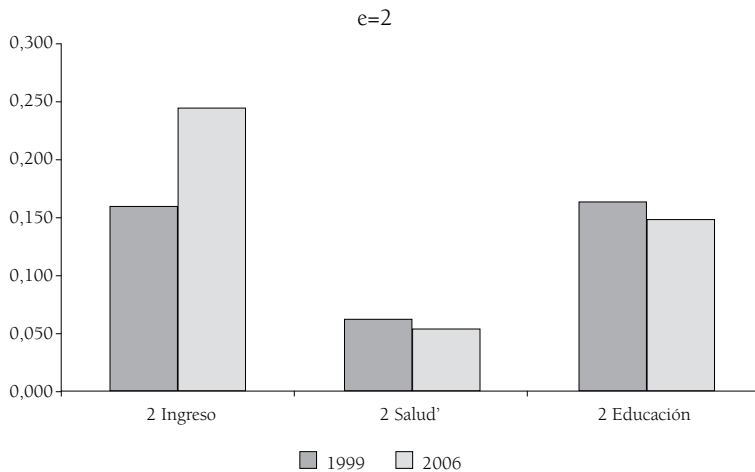
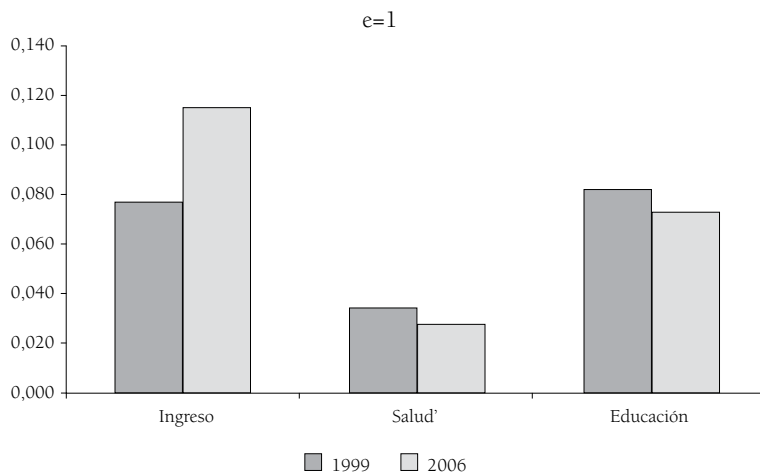
Esta evolución de los IDH ajustados por desigualdad se explica por comportamiento diferenciales de los índices sintéticos y de la desigualdad en cada dimensión (gráfica 4). Claramente, el deterioro promedio más importante se registra en la dimensión de acceso a los recursos. En educación se registra un estancamiento y en salud una mejoría. Este comportamiento indica que la dinámica del ingreso domina la evolución del IDH sin corrección por desigualdad ($e=0$). Para comprender las fuerzas que explican el cambio en los IDH corregidos, se debe analizar adicionalmente la evolución de la desigualdad en las tres dimensiones.

Gráfica 4. Evolución índices estandarizados (promedios)

Fuente: elaborado en base a encuestas continuas de hogares y datos del MSP

El aumento de la desigualdad se observa exclusivamente para la dimensión de ingresos, puesto que los índices de salud y educación no muestran cambios relevantes (gráfica 5). Se concluye que los movimientos en el índice de ingreso generan cambios más acentuados en el IDH corregido por desigualdad. Así, la fuerte caída del ingreso de los hogares y el aumento de la concentración que se observa en el período se refleja en una disminución más pronunciada del desarrollo humano cuando el IDH es ajustado por desigualdad.

Gráfica 5. Índices de desigualdad según dimensión



Fuente: elaborado en base a encuestas continuas de hogares y datos del MSP

Conclusiones

Este trabajo abordó el análisis de la importancia de la desigualdad en la evaluación del desarrollo. Para ello, se ejemplificó con el caso de Uruguay, considerando tanto un espacio evaluativo unidimensional (ingreso per cápita) como un espacio multidimensional (índice de desarrollo humano).

En el espacio unidimensional, las mejoras en el bienestar de la población, especialmente en el período de crecimiento (1991-1998), se reducen considerablemente cuando la medida de bienestar se ajusta por la desigualdad. En este caso, los logros alcanzados son sustancialmente más modestos que los que surgen al considerar el ingreso per cápita sin ajustar.

En el espacio multidimensional, también el valor absoluto de los índices cae al realizarse el ajuste por desigualdad, reflejando la valoración de que, dado el mismo nivel de logros promedios, la presencia de la desigualdad actúa como un mecanismo inhibitor del desarrollo. La pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad se ubica en los dos años considerados por encima de 25%. También la evolución del IDH difiere según el grado de aversión a la desigualdad que se asuma. Entre 1999 y 2006 se observa un deterioro en el indicador de desarrollo humano, que obedece al deterioro en la dimensión acceso a recursos, ya que en educación se registra un estancamiento y en salud una mejoría. Esta caída es mayor cuando se realiza el ajuste por desigualdad, aumentando a su vez con el grado de aversión a la desigualdad. Esto obedece fundamentalmente al incremento de la desigualdad de ingresos, ya que los índices de desigualdad en educación y salud no presentan cambios relevantes.

Los resultados ilustran sobre la relevancia del ajuste por desigualdad en las mediciones de bienestar de la población, en tanto el nivel y la evolución del bienestar, tanto en espacios unidimensionales como multidimensionales, cambian considerablemente en función de las modificaciones distributivas.

Bibliografía

- AMARANTE V., ARIM R., VIGORITO A. "La relevancia de la desigualdad en la medición del Desarrollo Humano. Uruguay 1991-2004". Artículo bajo revisión en la revista *Desarrollo y Sociedad* (Universidad de los Andes, Colombia).
- ATKINSON A. B. (1970) "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory* 2(4):244-63.
- FOSTER J., LÓPEZ CALVA L. F. Y SZÉKELY M. (2006) "Measuring the distribution of human development: methodology and an application to México". *Journal of Human Development*, Vol. 6, pp.5-25.
- SEN A. (2001) "Social justice and the distribution of income," en *Handbook of Income Distribution* (A. Atkinson y F. Bourguignon editores).
- SEN A. (1979) "Equality of What", *The Tanner Lecture*, Universidad de Standford.

Crecimiento, desigualdad e instituciones

Álvaro Forteza, Marisa Bucheli, Ianina Rossi, Máximo Rossi¹

Se ha argumentado que crecimiento, igualdad y democracia correlacionan positivamente. Esta vinculación no carece de controversias, pero podría sugerir la existencia de círculos virtuosos entre estas dimensiones fundamentales del desarrollo. ¿Puede afirmarse que hay causalidad entre ellas? ¿O es algo más que está por detrás de las tres? En este capítulo se estudia la experiencia uruguaya de desarrollo a la luz de la literatura reciente, que no ha llegado a consensos en varios aspectos, pero sí ha identificado mecanismos a través de los cuales cada una de estas dimensiones puede influir en las otras y factores subyacentes a las tres. El capítulo identifica en el caso uruguayo algunos de los ingredientes que serían claves para comprender estas relaciones, plantea una evaluación del desempeño del país y advierte respecto a carencias y riesgos.

Introducción

Uruguay ha sido tradicionalmente uno de los países más igualitarios de América Latina, pero esta es la región más desigual del planeta (de Ferranti et al. 2004). La relativa igualdad en la distribución del ingreso del país estuvo acompañada por una institucionalidad democrática que permitió una amplia participación popular en la vida política durante una parte importante de sus cerca de 200 años de vida independiente. A principios del siglo XX se esperaba que Uruguay, al igual que Argentina, alcanzara a los países de mayor desarrollo relativo del mundo en las décadas siguientes. Sin embargo, en el correr del siglo los países del Plata se rezagaron progresivamente. Crecieron, pero a menor ritmo que muchos países que tenían al inicio igual o mayor ingreso per cápita. Su crecimiento fue además muy inestable, frenado frecuentemente por profundas crisis que los hicieron retroceder varios años.

En este documento se analiza la relación entre desigualdad, crecimiento e instituciones en el desarrollo uruguayo. Se revisa la literatura teórica y empírica internacional y nacional a fin de contribuir a explicar la experiencia local y aportar evidencia sobre el caso uruguayo. En segundo lugar, se realiza una revisión de la literatura teórica, con

1 Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Alvarof@decon.edu.uy, Marisa@decon.edu.uy, Ianina@decon.edu.uy, Mito@decon.edu.uy

énfasis en los desarrollos de los últimos veinte años. En tercer lugar se presenta una revisión de la literatura empírica que ha tratado, en particular en estas dos últimas décadas, de identificar hechos estilizados en la relación entre desigualdad y crecimiento. Luego se aborda el caso de Uruguay, analizando el problema del crecimiento del país, sus instituciones y los problemas de la desigualdad y la pobreza, así como los posibles vínculos entre estas dimensiones. Finalmente se culmina con algunas conclusiones.

Marco teórico

El estudio de las desigualdades socioeconómicas implica la comparación de grupos de la población en aspectos tales como nivel de ingreso, consumo o acceso a servicios públicos. En este marco, la literatura utiliza el concepto de inequidad cuando desea enfatizar un concepto ético sobre el grado de desigualdad observado. Así, la “inequidad” sugiere que existe una “equidad” como punto de comparación y que las diferencias observadas tienen una naturaleza injusta, inaceptable y evitable.

Hay dos grandes distinciones que caracterizan a los distintos enfoques teóricos. Primero, hay quienes se centran en las desigualdades originadas en habilidades y esfuerzos, mientras que otros buscan las causas en la organización social, las instituciones, los sistemas de valores. Segundo, el cuerpo más tradicional de la literatura ha enfatizado las diferencias en variables que implican logros. Sen (1992) cuestionó este enfoque y defendió una aproximación basada en la capacidad real de las personas de ser o hacer algo.

Recientemente se ha intentado sintetizar estas diferencias. Así, el concepto de igualdad de oportunidades fue introducido en la literatura económica por Roemer (1998) y desarrollado en varios estudios como los de Roemer et al. (2003), Bourguignon et al. (2003) y Paes de Barros et al. (2009). Este enfoque distingue las diferencias que provienen del esfuerzo, y, en general, elecciones de las personas, de las que se originan en circunstancias que no están bajo el control del individuo (raza, ocupación de sus padres, sexo). Una situación de igualdad de oportunidades sería aquella en que la desigualdad observada es independiente de esas circunstancias.

El análisis de las relaciones entre desigualdad y crecimiento tiene una larga tradición en economía. En el siglo XVIII, Adam Smith argumentó que cierta desigualdad es necesaria para el crecimiento porque sólo los ricos ahorran y el ahorro es la base de la inversión. En el siglo XX, Keynes da vuelta este argumento al poner el énfasis en la insuficiencia de demanda efectiva. Basado en esta idea, Kalecki sostiene que la desigualdad reduce la demanda al limitar el consumo de amplios segmentos de la población, poniendo un freno a la inversión y al crecimiento. Posteriormente, Kuznets argumenta que hay una relación de U invertida entre crecimiento y desigualdad: en países pobres

el crecimiento aumenta la desigualdad y en los ricos la reduce. En las primeras fases de desarrollo, la industrialización se asociaría con mayor desigualdad y sólo después que sectores crecientes de la población acceden a la educación y a mayor poder político la desigualdad volvería a disminuir con el crecimiento.

La literatura reciente ha explorado varias vías por las que la desigualdad podría afectar negativamente al crecimiento.² Resulta útil agrupar estas teorías en dos: las que vinculan esta relación con la “pérdida de oportunidades” y las que utilizan argumentos de economía política. Un ejemplo de la primera es el caso de un niño que, por falta de recursos, no accede a la educación. Hay allí una oportunidad de inversión que no se realiza, afectando su desempeño económico posterior. Un ejemplo de los argumentos de economía política es que la desigualdad provoca conflictos sociales pudiendo deteriorar el funcionamiento de las instituciones y, en última instancia, el crecimiento.

Desigualdad y oportunidades

Debido a las imperfecciones de mercado, tan comunes en países en vías de desarrollo, los recursos no necesariamente llegan a los lugares donde los retornos son más elevados. Educar a un niño es en general socialmente muy redituable, pero si su familia no tiene recursos propios ni acceso al crédito, ese proyecto puede no realizarse. La distribución del ingreso y de los activos resulta entonces determinante fundamental de la distribución de las oportunidades. La desigualdad atentaría contra el crecimiento al limitar las oportunidades de las personas con pocos recursos (Banco Mundial 2006).³

Las fallas en los mercados de crédito juegan un papel importante en varias explicaciones de la relación entre desigualdad y crecimiento (Banerjee y Newman 1993, Barro 1999, Banco Mundial 2006). Si los mercados de crédito operaran eficientemente, la falta de recursos propios no sería un obstáculo para la realización de proyectos. Pero si el crédito no llega a quienes no tienen patrimonio que ofrecer en garantía, muchos proyectos potencialmente muy productivos no se realizan. Por ejemplo, un agricultor pobre puede tener una buena idea para mejorar un cultivo, pero no podrá realizarla si no tiene recursos propios ni acceso al crédito.

2 Amarante y de Melo (2004) presentan una revisión de esta literatura mucho más detallada que el breve resumen que presentamos aquí.

3 Barro (1999), sin embargo, presenta un contraargumento según el cual la desigualdad podría contribuir al crecimiento al promover la concentración de la inversión en capital humano. Si lo que resulta clave para el crecimiento es alcanzar un nivel crítico de individuos con educación secundaria, en lugar de primaria, entonces la desigualdad puede en países pobres favorecer el crecimiento al favorecer que un mayor número de niños alcance la educación secundaria.

Otra forma de relacionar desigualdad de oportunidades y crecimiento proviene de la existencia de discriminación en el mercado de trabajo. Si ciertos grupos son discriminados por cualquier razón (raza, religión, etnia) es probable que el retorno privado a su educación sea bajo, simplemente porque estas personas están excluidas de los buenos empleos. Sus incentivos a invertir en educación son entonces menores.

La desigualdad también puede afectar el crecimiento a través de la fecundidad. Un mayor número de hijos implica, a igualdad de otras condiciones, una asignación de recursos menor para cada hijo. Las familias pobres tienden a tener más hijos y a dar menos educación a cada uno que las familias ricas (Barro y Becker 1988). Basándose en esta idea, de la Croix y Doepke (2003) argumentan que a mayor desigualdad, mayor diferencia de fecundidad entre ricos y pobres. En consecuencia, la proporción de niños pobres y con poca educación crece con la desigualdad, traduciéndose en menor educación promedio y menor crecimiento.

Desigualdad y economía política

Se ha argumentado que la desigualdad induce redistribución y ésta erosiona el crecimiento. Utilizando un modelo de votante mediano, Meltzer y Richard (1981) argumentaron que en democracia la desigualdad induce redistribución. En su modelo, los ciudadanos votan directamente la tasa de impuestos al ingreso. El gobierno devuelve a los ciudadanos lo recaudado a través de una transferencia plana. En estas condiciones, los ciudadanos cuyo ingreso antes de transferencias es inferior al promedio se benefician con la política redistributiva a costa de aquellos cuyo ingreso es superior al promedio. La tasa impositiva elegida bajo la regla de la mayoría es la preferida por el votante mediano, es decir aquel que está en el punto medio de la distribución de votantes en términos de preferencias impositivas. Meltzer y Richard observan entonces que si la distribución del ingreso es asimétrica y en particular el votante mediano es más pobre que el medio, el resultado de la votación arrojará una tasa impositiva positiva, tanto mayor cuanto más pobre sea el votante mediano en relación al medio.⁴ La desigualdad induciría entonces mayores tasas impositivas y mayor redistribución. Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (1994) se basaron en este modelo para postular que la desigualdad puede erosionar el crecimiento dado que induce mayores tasas de imposición al ingreso.

En sociedades no democráticas el mecanismo político de la votación no opera. Sin embargo, es posible que el deseo por redistribución de la población condicione las decisiones de las autoridades también en este caso. Acemoglu y Robinson (2005) proponen

⁴ El votante mediano es aquel cuya preferencia es tal que la mitad de los votantes prefiere una tasa mayor y la otra mitad prefiere una tasa menor a la que él prefiere. El votante medio es aquel cuyo ingreso es igual al ingreso promedio de los votantes.

un modelo de gobierno no democrático en el que la población puede amenazar a las élites dominantes con una revolución. Un mecanismo que las élites tienen para reducir esta amenaza es redistribuir. Este modelo predice una relación no lineal entre desigualdad y tasas impositivas en dictadura. Si la desigualdad es muy pequeña, la población no amenaza con conflictos sociales, con lo cual no se organizan programas redistributivos. Con mayor desigualdad el conflicto es más serio y hay riesgo de revueltas, pero las élites pueden intentar calmar a la ciudadanía redistribuyendo. Sin embargo, si la desigualdad es demasiado grande, las promesas de redistribución que realizan las élites no resultan suficientes para conformar a la población. En ese contexto, las élites pueden verse forzadas a aceptar una democratización del país. La redistribución se produce entonces por el mecanismo electoral ya comentado. Finalmente, si la desigualdad es aún mayor, las élites pueden optar por la represión, en lugar de redistribuir o realizar concesiones democráticas.

En las explicaciones anteriores, la relación negativa entre desigualdad y crecimiento se debe a que la desigualdad provoca redistribución, que a su vez desincentiva la inversión. Varios autores cuestionan sin embargo la idea de que mayor desigualdad provoque mayor redistribución. Saint Paul y Verdier (1996) por ejemplo argumentan que las sociedades menos igualitarias tienden a redistribuir menos y no más. Ello se debe a que la tributación es más distorsionante en economías desiguales y los ciudadanos, concientes de las distorsiones, votan por menos redistribución cuando es más costosa. A su vez, sostienen que la redistribución puede favorecer el crecimiento a través de mecanismos como el acceso a la educación y al crédito de potenciales emprendedores, el crecimiento del mercado interno y la reducción de actividades delictivas.

Barro (1999) y Rodríguez (2004) también abonan la tesis de que la desigualdad reduce la redistribución y erosiona el crecimiento. Argumentan que los ricos tendrán más poder en sociedades más desiguales y mayores incentivos a desviar recursos desde actividades productivas hacia la búsqueda de rentas. De esta manera, impiden la redistribución y reducen el crecimiento.

La relación entre redistribución y crecimiento puede depender de la forma de la redistribución. Se ha argumentado que la protección de industrias decadentes es una redistribución particularmente distorsionante. Si la motivación para proteger una industria que ha dejado de ser competitiva es el bienestar de los trabajadores que han desarrollado habilidades específicas, una solución más eficiente sería compensar directamente a los trabajadores con una transferencia en dinero y dejarlos buscar un empleo más adecuado. Sin embargo, es frecuente que los gobiernos opten por la protección del puesto de trabajo más que del trabajador. Así, el trabajador es compensado sólo si se queda en el puesto, lo cual resulta ineficiente. Dixit y Londregan (1994, 1995) argumentan que

esta política responde a la lógica de las transferencias discrecionales que se utilizan para obtener apoyo político.⁵ Según este argumento, si el político compensara de una vez a los trabajadores afectados, no podría asegurarse su apoyo político en el futuro. Por esa razón, la compensación se hace “en cuotas”. A su vez, el trabajador sólo puede asegurarse que recibirá las “cuotas” futuras si permanece en su puesto. Sólo así mantiene los atributos políticos que lo hacen acreedor de las transferencias porque el político carece de la capacidad de comprometer futuras transferencias a trabajadores que han abandonado la industria decadente. En consecuencia, según Dixit y Londregan, la incapacidad de compromiso de los políticos en un esquema de transferencias discrecionales es lo que está en la raíz de estas modalidades altamente ineficientes de protección social.

Forteza (1999a, 1999b y 2001) también argumenta que las políticas de transferencias de los gobiernos pueden ser muy ineficientes si son discrecionales, es decir no sometidas a reglas comprometidas previamente, incluso cuando los políticos sólo buscan maximizar el bienestar de los ciudadanos. En un ambiente de políticas de protección social sometidas a un compromiso previo, el gobierno implementaría programas que proveyeran un seguro parcial. Es decir que el gobierno debería redistribuir desde aquellos que han sido afortunados hacia quienes no lo han sido, pero sin eliminar totalmente las diferencias. De esta manera, reduciría el riesgo que enfrentan los ciudadanos, pero mantendría incentivos para que los ciudadanos realicen esfuerzos que aumenten la probabilidad de obtener buenos resultados. Es lo mismo que hace un asegurador privado cuando vende un seguro con deducible para inducir al asegurado a cuidar el bien. En un ambiente de políticas discrecionales en el que el gobierno compensa a quienes han sufrido una pérdida sin una regla predeterminada, ya no hay razones para ofrecer un seguro parcial. El ciudadano ya ha decidido su acción por lo que hacerlo compartir el riesgo no puede contribuir a que elija esforzarse. El gobernante entonces provee un seguro completo. Pero si el ciudadano conoce los incentivos del gobierno, anticipará que en el caso de que le vaya mal el gobierno lo protegerá con un seguro completo, con lo cual no hay ningún incentivo a esforzarse. En discreción habrá entonces un equilibrio de bajo esfuerzo y seguro total. Una posible racionalización del Estado Benefactor formal y amplio al estilo escandinavo es precisamente que consiste en una forma de acordar a priori los niveles y formas de la protección sobre bases no discrecionales (Lindbeck y Weibull 1988). El Estado Benefactor es entonces visto como un mecanismo de compromiso en política social que evita la ineficiencia de las políticas de transferencias discrecionales.

5 Usaremos los términos “discreción” y “discrecional” para designar políticas no sujetas a reglas comprometidas previamente a través de normas legales. En esta acepción, que es la usual en economía, estos términos están desprovistos de cualquier connotación de ilicitud, corrupción o arbitrariedad. Sin perjuicio de ello, la literatura argumenta que, en la mayor parte de los casos, los regímenes de discreción inducen políticas socialmente menos favorables que los de compromiso.

La desigualdad puede afectar negativamente el crecimiento si afecta la calidad de las instituciones (Barro 1999, Benabou 1996). Si la desigualdad genera conflicto, amenaza los derechos de propiedad, cayendo los incentivos a la inversión. Engerman y Sokoloff (1994 y 2000) argumentan que el tipo de producción desarrollado en las colonias afectó la desigualdad a largo plazo y, a través de ésta, condicionó la calidad de las instituciones, el papel de las políticas redistributivas y el desarrollo. Las colonias de América Latina se caracterizaron en su mayoría por grandes plantaciones y minería. Estas actividades presentaban importantes economías de escala y se adecuaron a la utilización de mano de obra esclava. Estas condiciones no favorecieron la acumulación de capital humano y generaron fuerte desigualdad. En contraste, las colonias de América del Norte y del Cono Sur de América desarrollaron agricultura familiar y generaron en consecuencia una clase media amplia. Esta diferencia fue acentuada por la libre inmigración en el norte y las restricciones a la migración europea en las colonias españolas. En condiciones de extrema desigualdad, las élites en América Latina habrían resistido la democratización por temor a la redistribución (Acemoglu y Robinson 2005, Engerman y Sokoloff 2000). La distribución desigual del poder político que acompañó a la desigualdad económica habría servido para mantener la desigualdad económica. La exclusión social habría a su vez limitado el acceso de amplios sectores de la población a las oportunidades económicas impidiendo la plena realización de las potencialidades de esos grupos, reduciendo el crecimiento.

La literatura empírica

La literatura empírica sobre la relación entre desigualdad y crecimiento comienza a mediados del siglo XX con la búsqueda de evidencia sobre la hipótesis de Kuznets, según la cual la desigualdad crece en los primeros estadios de desarrollo y disminuye luego. En los años noventa resurgió el interés en el tema y los nuevos desarrollos concluyeron que el sustento empírico encontrado hasta ese momento era débil y descansaba en el uso de datos y metodologías cuestionables. Por ejemplo, Fields (2001) señala que haber encontrado sustento empírico para esta hipótesis está altamente relacionado con que, en la comparación internacional, los países latinoamericanos están en un menor estadio de desarrollo y tienen alta desigualdad. Sostiene que no existe una relación causal sino que la desigualdad en América Latina se debe a razones históricas, políticas y culturales.

Diversos economistas incursionaron en la discusión con nuevas herramientas encontrando resultados variados y en ocasiones contradictorios. Por ejemplo, Benabou (1996) encuentra que la desigualdad entorpece el crecimiento de largo plazo mientras que Forbes (2000) sostiene que un aumento de la desigualdad tiene efectos positivos sobre el crecimiento de corto y mediano plazo. Barro (1999) argumenta que estas conclu-

siones responden a resultados “promedio”, ya que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento en economías de bajo nivel de producto per cápita, pero positivamente en las de alto nivel.

Barro (1999) destaca las dificultades para evaluar empíricamente la relación entre desigualdad y crecimiento derivadas de que la desigualdad que observamos está ya afectada por la redistribución. Los países más igualitarios (*ex-post*) podrían ser los que han redistribuido más y por lo tanto, los que han generado mayores distorsiones. En ese caso, no estaríamos viendo la relación predicha entre desigualdad (inicial) y crecimiento, pero no porque no exista sino porque no estaríamos midiendo correctamente dicha desigualdad.

América Latina ha recibido especial atención en esta literatura debido a su elevada desigualdad y escaso crecimiento, pero los resultados no son robustos. En particular, se ha estudiado el efecto de las reformas estructurales de los años noventa (reformas impositivas, laborales, privatizaciones, apertura comercial) sobre el crecimiento y la distribución. Se esperaba que las reformas pro-mercado, al aumentar la competencia y eliminar intervenciones gubernamentales distorsionantes, contribuirían a mejorar la asignación de recursos y promoverían el crecimiento. Si bien los primeros trabajos sobre el efecto de las reformas en el crecimiento fueron auspiciosos, al incluir datos más recientes se han encontrado impactos débiles o nulos (Lora y Panizza 2002). Incluso, Correa (2002) señala que las reformas laborales tuvieron un efecto negativo.

Tampoco existe consenso en cuanto al efecto de las reformas sobre la desigualdad. Por ejemplo, Berhman et al. (2001) no encuentran efectos de la apertura comercial mientras que Spilimbergo et al. (1999) señalan que provocó un aumento en la desigualdad en los países con fuerza de trabajo más calificada pero una disminución en las economías intensivas en capital físico y tierra.

En síntesis, el debate sobre la relación entre crecimiento y desigualdad no está cerrado y la evidencia internacional y latinoamericana no es concluyente en aspectos tan básicos como el signo de dicha relación. En un trabajo reciente, Amarante (2009) revisa esta controversia encontrando para América Latina que esta relación depende del nivel de producto del país. La desigualdad tendría impactos negativos sobre el crecimiento para los países pobres pero positivos para los más ricos, lo cual está en línea con lo que encontró Barro (1999) para un grupo más amplio de países.

El caso uruguayo

Crecimiento del Uruguay⁶

Si bien Uruguay creció en el siglo XX, lo hizo a menor ritmo que otras economías que tenían al inicio del período un nivel de desarrollo similar o mayor. Como resultado, el país se rezagó en términos relativos. Entre 1870 y 2006, el PBI per cápita uruguayo casi se cuadruplicó, pero la brecha de producto con los países más desarrollados se amplió, en particular en la segunda mitad del siglo XX.

Además de lento, el crecimiento uruguayo ha sido inestable. El país alternó episodios de crecimiento intenso, bajo dinamismo e incluso recesión. Desde 1870 hasta la actualidad, el producto cayó en uno de cada tres años y el desvío estándar de la tasa de crecimiento del producto per cápita fue 7,5%, siendo el crecimiento promedio anual de sólo 1,3%. Otros indicadores como la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública, también muestran signos claros de inestabilidad macroeconómica durante la mayor parte del período para el cual se tienen datos. Este crecimiento inestable es una característica común a la mayoría de los países en vías de desarrollo (Hausmann et al. 2005, Jones y Olken 2005).

En principio, el crecimiento del producto puede darse por acumulación de factores productivos o por aumento de productividad. Se han realizado varios estudios para tratar de determinar cuál ha sido la contribución de las “fuentes del crecimiento” en Uruguay, pero no existe consenso (De Brum 2004, Bucacos 1999, Chumacero y Fuentes 2006 y Fossati et al. 2005). Los resultados parecen ser muy sensibles a la forma de medir la acumulación de factores y existe más de una opción metodológica válida. Recientemente, Vaillant et al. (2009) han argumentado que los resultados son ambiguos, entre otras razones, porque los análisis se han realizado tradicionalmente a nivel agregado y existen patrones sectoriales de crecimiento diferenciados que se compensan en el agregado. Hacen un análisis sectorial y encuentran que el crecimiento de los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente se apoyó fundamentalmente en el aumento de productividad. El sector agropecuario, en particular, creció en la década del noventa en base a aumentos de productividad y en menor medida del capital físico, al tiempo que la contribución del capital humano fue negativa. En cambio, el crecimiento de los sectores con menor participación en el comercio internacional, como los servicios, se apoyó en la acumulación de factores productivos, incluso con una caída de productividad.

Una vez que se ha determinado que la economía o ciertos sectores han crecido esencialmente en base al aumento de productividad y/o a la acumulación de factores,

6 Esta sección se apoya extensamente en Vaillant et al. (2009).

queda la interrogante de cuáles son las razones fundamentales que han llevado al modesto e inestable crecimiento del país. En la literatura se pueden identificar varios intentos de responder esta pregunta.

Una línea tradicional responsabiliza a las políticas proteccionistas aplicadas durante buena parte del siglo XX por el escaso dinamismo económico (Bensión y Caumont 1981, Favaro y Sapelli 1989).⁷ Estas políticas habrían favorecido el crecimiento de sectores sustitutivos de importaciones a costa de reducir la competitividad de los sectores exportadores tradicionales de base agropecuaria. Esta estrategia de crecimiento “hacia adentro” no logró consolidar un desarrollo sustentable. Así, las transferencias desde los sectores competitivos hacia los protegidos erosionaron el crecimiento de los sectores que habrían podido crecer “hacia afuera”.

Otros analistas cuestionan la noción de que el proteccionismo comercial frenó el crecimiento y que, como contraparte, la apertura lo promovió. Rama (1990) argumenta que no coinciden históricamente el proteccionismo y el estancamiento ni la liberalización y el crecimiento. Por un lado, sostiene que la tasa de crecimiento del producto entre 1935 y 1955, en pleno proceso de sustitución de importaciones, es similar a la observada entre 1968 y 1981, período en que muchas de las barreras proteccionistas fueron desmanteladas. Por otro lado, después del período de estanflación (1957-1967) el producto retomó el crecimiento en 1968, bastante antes de que se implementara la política de apertura comercial impulsada en el Plan Nacional de Desarrollo. Bértola (1995) realiza observaciones similares para el período 1913-1928.

En este contexto, Rama (1990) propone una interpretación alternativa centrada en el debilitamiento del Estado. Argumenta que a mediados del siglo XX el Estado se debilitó y perdió autonomía respecto a grupos organizados que defendían intereses particulares. Muestra que el período de mayor retroceso relativo de Uruguay, el período de estanflación, fue precedido por una fuerte expansión de la burocracia pública. Esta expansión no habría respondido en esencia a un aumento de los servicios estatales sino a una “ola de populismo que se abatió sobre Uruguay a mediados del siglo” (Rama 1990). El debilitamiento del Estado tuvo como contraparte un aumento de las actividades de búsqueda de rentas por parte de empresarios que encontraban más rentable obtener un favor político que aumentar la productividad. El Estado también se habría mostrado

7 Rama (1990) incluye dentro de esta “explicación tradicional” del estancamiento uruguayo a la interpretación propuesta por el Instituto de Economía en su trabajo de 1969 (Instituto de Economía 1969). La explicación del Instituto también enfatiza la distinción entre actividades naturalmente competitivas y de protección necesaria y destaca las restricciones al desarrollo de estas últimas, pero a diferencia deensión y Caumont (1981) y Favaro y Sapelli (1989) entiende que el estancamiento uruguayo tiene raíces más profundas y permanentes que el proteccionismo que promovió la sustitución de importaciones.

débil frente a la acción de sindicatos que bloquearon el ajuste vía caída del poder adquisitivo de los salarios, cuando las condiciones internacionales se tornaron adversas.

Vaillant et al. (2009) también argumentan que la debilidad del Estado y la incapacidad de reformarlo ha sido una limitante del crecimiento uruguayo. En primer lugar, encuentran que los servicios, sector relativamente protegido y con peso importante del sector público, tuvieron menor crecimiento de productividad que otros sectores sometidos a la presión competitiva derivada de la apertura comercial. En segundo lugar, señalan que el Estado uruguayo ha presentado debilidades importantes en la reestructura del sistema educativo en general y de la educación media en particular. Si bien no encuentran evidencia de que la educación haya sido un factor limitante clave en el crecimiento económico, sí encuentran que la educación media en Uruguay progresó menos que en otros países de América Latina. En tercer lugar, las finanzas públicas y el sistema financiero han sido fuentes de inestabilidad económica que han conducido a episodios recurrentes de crisis. El crédito ha estado asociado a booms de consumo provocando apreciaciones cambiarias que atentaron contra el desarrollo de los sectores comercializables internacionalmente. A su vez, el crédito ha inducido descalces cambiarios en las empresas acentuando los efectos reales de los realineamientos cambiarios. La responsabilidad del Estado en este pobre desempeño de la intermediación financiera es evidente, tanto por su papel en la regulación y supervisión financiera como si se observa su significativa participación en la provisión directa de servicios de banca comercial.

A su vez, Bértola y Porcile (2009) sostienen que Argentina y Uruguay crecieron a bajo ritmo en el siglo XX por carecer de políticas sectoriales sistemáticas. Comparan el desempeño de los países del Plata con el de Brasil, caso que consideran relativamente exitoso en el contexto regional. Mientras Brasil implementó una política industrial activa y sistemática durante muchos años, Argentina y Uruguay no lograron acordar internamente políticas estables y duraderas para promover actividades estratégicas. En esta línea, Bittencourt y Reig (2008) ofrecen una posible explicación de por qué el país podría necesitar políticas sectoriales activas para crecer, basada en la noción de “autodescubrimiento” desarrollada inicialmente por Hausman y Rodrik (2002). El argumento consiste en que los países deben “descubrir” qué es lo que pueden producir eficientemente y que ese descubrimiento es un bien público. Un empresario que encuentra una actividad potencialmente dinámica, no puede apropiarse de todas las ganancias asociadas porque otros empresarios lo copiarán. La imposibilidad de la apropiación privada de los beneficios del descubrimiento hace que los empresarios sean menos innovadores que lo socialmente óptimo. En una línea similar, Snoeck et al. (2008) analizan varios sectores productivos uruguayos usando este marco de análisis.

Respecto de las políticas, desde los setenta se fue consolidando la idea de que para superar el bajo dinamismo el país debía crecer hacia afuera y darle un mayor rol al mercado en la asignación de recursos.⁸ Comienza así un proceso de apertura comercial y financiera y desregulación de precios. En los noventa, Uruguay profundizó las reformas pro-mercado, como lo hizo la mayoría de los países de América Latina, con un marcado gradualismo (Forteza et al. 2007, Forteza y Tommasi 2006). En este sentido, no se aplica aquí la crítica de Hausman et al. (2004) respecto a que se hayan llevado adelante reformas económicas al “por mayor”, sin considerar las capacidades de los recursos políticos para ponerlas en práctica y sostenerlas en el tiempo. Muy por el contrario, Uruguay siguió una senda gradualista y en muchos casos fue relativamente exitoso en alcanzar los objetivos esperados (por ejemplo en la apertura comercial). En un marco político plural, con alta participación y capacidad de veto de múltiples actores, los recursos políticos escasos fueron asignados a reformas políticamente viables, más allá de si el área de reforma constituía o no una restricción fundamental al crecimiento. En la terminología de Hausman et al. se trata de hacer lo mejor que se puede cuando se puede. Pero naturalmente esta modalidad de hacer política fue postergando aquellas reformas más resistidas y que por lo tanto involucran mayores costos políticos. Lamentablemente, algunas de esas reformas postergadas resultan hoy fundamentales para levantar restricciones significativas al crecimiento. Según Vaillant et al. (2009), la mayoría de estas restricciones se vinculan directa o indirectamente con la reforma del Estado, aun pendiente.

Desigualdad y pobreza en Uruguay

En esta sección se presenta un panorama de la desigualdad y la pobreza en Uruguay, primero en una perspectiva comparada, con énfasis en su posición relativa a otros países de América Latina y luego en la perspectiva de su evolución histórica y reciente.

Desigualdad y pobreza: Uruguay en el contexto mundial

Uruguay forma parte del grupo de países con mayor igualdad y menor pobreza en términos de ingresos de la región, como se muestra en la Tabla 1.

8 Un antecedente importante de este proceso lo constituye la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1958-1962.

Tabla 1. Indicadores de desigualdad y pobreza en América Latina.

	Gini ^a	Theil ^a	Personas con ingresos menores al 50% de la mediana (en%) ^a	Pobreza urbana ^b
Argentina	0,519	0,626	21,7	21,0
Bolivia	0,565	0,611	27,2	42,4
Brasil	0,604	0,807	24,4	26,9
Chile	0,522	0,568	18,5	13,9
Colombia	0,584	0,752	21,2	45,4
Costa Rica	0,482	0,427	20,7	17,8
Ecuador	0,507	0,609	19,3	38,8
El Salvador	0,493	0,449	21,3	41,2
Guatemala	0,585	0,773	24,7	42,0
Honduras	0,605	0,736	31,9	56,9
México	0,506	0,527	19,5	26,8
Nicaragua	0,532	0,614	22,6	54,4
Panamá	0,54	0,548	26,6	18,7
Paraguay	0,539	0,701	21,9	55,2
Perú	0,506	0,503	22,8	25,7
Rep. Dominicana	0,583	0,692	25,3	43,0
Uruguay	0,457	0,389	19,5	18,1
Venezuela	0,447	0,359	19,3	28,5
a/ Año cercano al 2006			b/ Finales de los 2000	
Fuente: CEPAL (2008)				

Estas medidas proveen un panorama parcial de la desigualdad y pobreza. Por un lado, no toman en cuenta la riqueza (aunque sí el ingreso generado por la riqueza), el acceso a servicios básicos, influencia política, frecuencia en ser víctimas de delitos, etc. Por otro lado, se refieren a resultados –el ingreso obtenido– y en este sentido pueden no dar cuenta de la desigualdad de oportunidades.

Si bien resulta mucho más difícil medir e incluso conceptualizar de forma precisa la desigualdad de oportunidades, en los últimos años se han realizado algunos esfuerzos en esta dirección. Paes de Barros et al. (2009) construyeron “índices de oportunidades humanas” que miden la probabilidad de los niños de acceder a servicios básicos que condicionan sus logros en la vida. Suponen que a edades tempranas las desigualdades no son atribuibles a decisiones de los propios individuos sino a circunstancias que le son impuestas por el lugar de nacimiento, nivel educativo de los padres, raza, etnia, etc.

Los índices de oportunidades reflejan la probabilidad media de acceder al servicio y la desigualdad en el acceso. El índice es mayor cuanto mayor es la cobertura promedio y menor es la desigualdad. Paes de Barros et al. presentan índices de oportunidades para educación y acceso a vivienda y un índice agregado que pondera ambas dimensiones en 19 países de América Latina. Uruguay presenta valores similares de los tres índices y se encuentra quinto en el contexto latinoamericano, luego de Chile, Argentina, Costa Rica y Venezuela.

Combinando los índices de desigualdad de ingresos y de oportunidades, Paes de Barro et al. proponen una agrupación de los países de la región. Un primer grupo, en el cual está Uruguay, presenta relativa igualdad de ingresos y baja desigualdad de oportunidades para los niños. Un segundo grupo, que incluye a Brasil y Chile, muestra alta desigualdad de ingresos actual, pero un aumento progresivo de la igualdad de oportunidades como resultado de políticas proactivas de largo aliento. Los autores sostienen que este grupo podría reducir la desigualdad de ingresos en el futuro debido a la disminución de la desigualdad de oportunidades. Otro grupo de países, incluyendo a Guatemala y Honduras, estaría prisionero en una situación de alta desigualdad de ingresos y de oportunidades para los niños.

El desempeño general en materia de desigualdad y pobreza está asociado en Uruguay a la implementación temprana de políticas sociales en relación a la región. Además, el Estado uruguayo es uno de los que más gasta en la actualidad en políticas sociales. Según CEPAL (2008), en el año 2006 Uruguay figuraba tercero en América Latina, después de Cuba y Brasil, con un gasto público social de entorno al 21% del PBI.

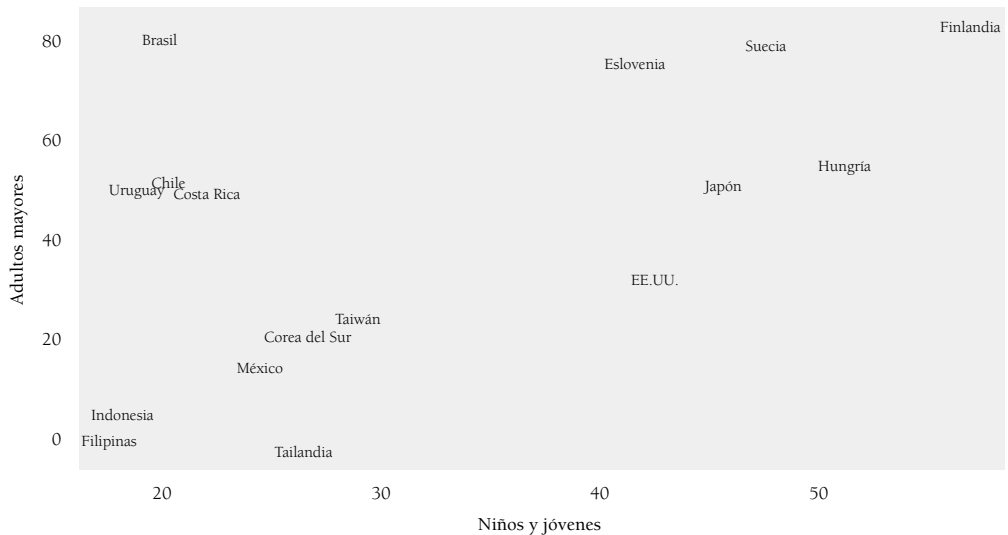
Una parte significativa de este gasto y de su crecimiento en los noventa se asocia a prestaciones a la tercera edad. En 1990 el gasto consolidado del sistema público de seguridad social representaba 11,4% del PBI, y subió a 17% en esa década (Ferreira-Coimbra y Forteza 2004).⁹ Un estudio reciente de Miller y Saad (2009) muestra que en Uruguay, como en otros países de América Latina, el gasto público orientado a la tercera edad es elevado mientras que el dirigido a la infancia es bajo en relación a otros continentes.¹⁰ La Figura 1 reproduce una gráfica de Miller y Saad que ubica a los países según el porcentaje del consumo financiado por el gobierno. En Uruguay, como en Chile y Costa Rica, el gobierno financia entorno al 20% del consumo de los menores de 20 años y la mitad del de los mayores de 65. En cambio, en los países desarrollados el gobierno es un importante

9 La seguridad social también cubre a los niños con diversas prestaciones, pero la proporción del gasto de seguridad social que se dirige directamente a la tercera edad es elevada. Un indicador aproximado de esto lo da el hecho de que, en los noventa, el gasto en invalidez, vejez y sobrevivencia representó aproximadamente 83% del gasto en seguridad social (neto de gastos de funcionamiento e inversiones).

10 Para los distintos países, la información refiere a diferentes años (en los últimos quince).

financiador del consumo de los dos grupos mientras que en los países asiáticos su papel es reducido para ambos grupos etarios.

Figura 1. Transferencias del gobierno como porcentaje del consumo por edad



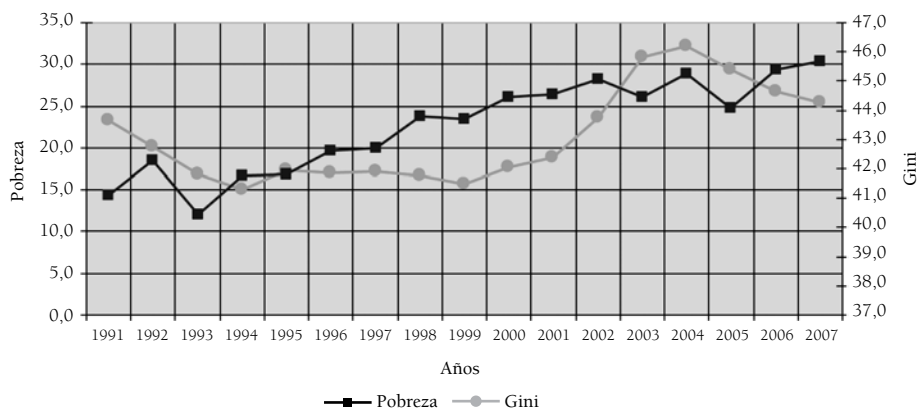
Fuente: Miller y Saad (2009)

Situación actual y evolución de la desigualdad y la pobreza en Uruguay

Bértola (2005) y Ardente et al. (2004) encuentran que la desigualdad del ingreso aumentó en Uruguay en las primeras dos décadas del siglo XX y se redujo en las siguientes, en particular desde el fin de la segunda guerra mundial hasta los sesenta, para volver a aumentar desde allí hasta la actualidad.

La Figura 2 muestra la evolución de la desigualdad y de la pobreza desde principios de los noventa, estimadas en base a la Encuesta Continua de Hogares. Desde fines de los ochenta hasta mediados de los noventa, se asistió a un período de crecimiento con una desigualdad estable. A partir de allí, el ingreso de los hogares tendió a concentrarse, proceso que continuó hasta el presente. Esta tendencia se dio tanto con crecimiento como con recesión y crisis. A su vez la pobreza aumentó con la recesión iniciada en 1999 y empezó a descender en el 2005, dos años después del comienzo de la recuperación de la actividad.

Figura 2. Tasa de pobreza e índice de gini. Uruguay 1991-2007



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH

Amarante y Perazzo (2008) realizan un análisis de descomposición de los cambios de la pobreza en Uruguay en el período 1991-2006. Descomponen la variación de la pobreza en tres efectos: crecimiento (medido como la variación del ingreso real per cápita de los hogares), precios relativos (analizando la evolución de los precios relevantes para los pobres y los no pobres) y distribución. En el período en su conjunto encuentran que el crecimiento del ingreso no ha beneficiado a los sectores pobres, aún cuando la evolución de los precios relativos sí ha sido favorable. En este sentido, el aumento de la desigualdad de los ingresos operó como una barrera a la reducción de la pobreza, incluso en periodos de crecimiento.

La desigualdad y la pobreza afectan en forma diferencial a los individuos de distinta edad, sexo y raza. Estas diferencias adquieren especial significación en la óptica de desigualdad de oportunidades.

Un aspecto preocupante y que ha recibido considerable atención en la literatura es la elevada proporción de pobres entre los niños y adolescentes, la cual es bastante mayor que entre los adultos y adultos mayores. En 2008, alrededor de 40% de los niños menores de 6 años y de los niños entre 6 y 12 años pertenecían a hogares pobres. En el otro extremo, algo más del 6% de los adultos mayores (65 y más años) pertenecían a hogares pobres (INE, 2009).

El desempeño educativo de niños y jóvenes depende de su entorno socioeconómico. Los adolescentes en situaciones más desfavorables presentan mayor repetición escolar (Furtado 2003), peor desempeño en las pruebas de evaluación (ANEP 2007) y deserción del sistema educativo e inserción laboral más tempranas (Bucheli y Casacuberta 2000). Dadas las características del mercado de trabajo, enfrentarán peores perspectivas laborales en términos de salario y formalidad.¹¹ Este patrón se asocia a la formación de un nuevo hogar y la decisión de tener un hijo más tempranas (Bucheli et al. 2000), obteniéndose así un mayor número de niños nacidos en hogares de menores recursos. Esta evidencia sugiere que la desigualdad puede estar afectando negativamente al crecimiento del Uruguay a través del canal *desigualdad-fecundidad-nivel educativo medio* ya comentado en este trabajo.

Hay también evidencia de desigualdad de oportunidades entre sexos y entre razas. El ingreso de las mujeres uruguayas representa aproximadamente el 70% del de los hombres, lo que no se explica por diferencias en su calificación. Esta diferencia salarial se debería a discriminación en el mercado de trabajo (Amarante y Espino 2002) que crece cuanto más se avanza en la cadena de jerarquías (Bucheli y Sanromán 2005). Así, las mujeres presentan menores oportunidades laborales que los hombres.

A su vez, la población afrodescendiente tiene menores niveles educativos que la población blanca, presentando deserción escolar e inserción laboral más tempranas. Este patrón caracteriza a los nacidos en hogares de bajos recursos, y efectivamente, la pobreza infantil es más elevada entre los niños afrodescendientes (Bucheli y Cabella 2006). Además, sufren discriminación laboral, esto es, acceden en promedio a menores salarios para un mismo nivel de calificación que sus pares blancos (Bucheli y Porzecanski 2008).

En años recientes, el gobierno uruguayo ha intentado reducir la desigualdad y la pobreza a través de una reforma impositiva y de la implementación de nuevos programas sociales. Uno de los ingredientes centrales de la reforma impositiva del 2007 es la introducción del impuesto a la renta. A través de la exoneración impositiva a la franja de ingresos más baja y de tasas progresivas para las siguientes, se intentó reducir la carga tributaria de los sectores de bajos ingresos y aumentar la de los más acomodados. Es probable sin embargo que esta reforma tenga un efecto limitado en la desigualdad. Llambí et al. (2009) estiman que las personas que pertenecen al decil más pobre en la distribución del ingreso verán aumentado su ingreso disponible en torno al 2,5% gracias a la reforma cuando todos sus efectos directos e indirectos se expresen plenamente. El decil más rico verá aumentado su ingreso en algo menos del 2%. En el corto plazo, el efecto es sensi-

11 En efecto, en los últimos 20 años, el retorno promedio a la educación en Uruguay ha oscilado entre 8 y 12%, mostrando una tendencia creciente (Miles y Rossi 1999, Bucheli y Furtado 2000, Vaillant et al. 2009, Alves et al. 2009).

blemente menor. Entre los programas sociales recientemente implementados se destaca la reforma de las asignaciones familiares, que implicó mayor cobertura focalizada en los hogares más pobres y mayores prestaciones. A ello se suma un significativo aumento del gasto público en educación y una reforma en el sistema de salud en 2007 que ha implicado también una expansión del gasto. En términos generales, existe una idea en el país de que las reformas involucran un aumento del gasto público orientado a la infancia y la adolescencia.

Conclusiones

En general se acepta que el desarrollo supone, además de crecimiento, ciertos niveles de igualdad, al menos de oportunidades, y bajos niveles de pobreza. En el plano político, el desarrollo suele asociarse con instituciones democráticas que permiten la convivencia en sociedades plurales. La economía de mercado puede proveer condiciones para el crecimiento e incluso podría favorecer el desarrollo democrático, pero no “resuelve” los problemas de desigualdad. Según la teoría económica, las economías de mercado pueden producir resultados Pareto eficientes que involucren altos niveles de desigualdad, dependiendo básicamente de la distribución inicial de recursos.

En las últimas dos décadas se observa un renovado interés en el análisis de la relación entre desigualdad y crecimiento. La desigualdad importa en sí misma, pero también por sus posibles efectos en el crecimiento y en el desarrollo de las democracias. La literatura teórica señala varios canales por los que la desigualdad podría influir en el crecimiento. Algunos de estos mecanismos implican una relación positiva y otros una negativa y, por lo tanto, no se ha llegado a conclusiones robustas y generalmente aceptadas. La evidencia empírica tampoco es concluyente. Probablemente los mecanismos involucrados sean demasiado complejos como para contrastarlos empíricamente con los escasos “experimentos naturales” disponibles. Sin perjuicio de ello, las contribuciones de esta literatura aportan un conjunto de ideas útiles para analizar el desarrollo uruguayo y sus perspectivas.

El análisis realizado no permite afirmar que la desigualdad ha obstaculizado el crecimiento en Uruguay, pero sí identificar la presencia del binomio desigualdad - lento crecimiento y de algunos canales a través de los que la desigualdad podría erosionar el crecimiento. En primer lugar, el país ha tenido un crecimiento relativamente lento y claramente inestable en los casi 140 años para los cuales disponemos de datos del producto. En el siglo XX creció a menor ritmo promedio que varios países que tenían al inicio del siglo un nivel de desarrollo similar o superior. Por lo tanto, el país se rezagó respecto a los países más ricos. En segundo lugar, Uruguay es uno de los países con menor desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, pero tiene niveles de desigualdad

claramente mayores que los países desarrollados. Por otra parte, en la segunda mitad del siglo XX y en lo que va del XXI, parece haberse producido un aumento de la desigualdad en el país.

En años recientes, se han realizado mediciones de igualdad de oportunidades en América Latina. Uruguay aparece en una posición relativamente ventajosa, pero cinco países de la región presentan mayores niveles de igualdad de oportunidades, incluyendo países como Chile que han sido tradicionalmente más desiguales que Uruguay. A su vez, la incidencia de la pobreza es especialmente elevada entre los niños y adolescentes uruguayos. Esta evidencia prende una luz amarilla en términos de perspectivas y sugiere que podrían no estarse generando condiciones para el aumento o al menos el mantenimiento de los niveles de igualdad de ingresos del país. El pobre desempeño escolar y las tasas de fecundidad comparativamente altas que se observan en los sectores de menores ingresos, sugieren que por esta vía la desigualdad podría estar afectando negativamente el crecimiento del país.

El Estado uruguayo parece haber tenido una cuota parte de responsabilidad importante en el pobre desempeño de la economía uruguaya en el siglo XX. Al menos en las últimas cuatro décadas no logró asegurar condiciones de estabilidad macroeconómica y financiera. Hacia mediados del siglo se produjo un aumento de empleados públicos que no parece haber estado asociado a un aumento del producto del sector ni de la calidad de los servicios públicos. A su vez, se produjo un aumento de intervenciones del gobierno muy específicas y localizadas que parecen responder a la presión de grupos de interés. Lejos de proveer un marco estable y previsible de reglas de juego, el Estado actuó en un marco de discreción que premió las actividades improductivas de búsqueda de rentas. Más recientemente, hay alguna evidencia de que los servicios públicos han tenido menor crecimiento de productividad que sectores que se vieron crecientemente sometidos a la competencia internacional. En materia de políticas sociales, el Estado ha sido muy activo, pero desde los noventa una proporción muy grande del gasto público social se destina a la tercera edad. Los niños y jóvenes han quedado relativamente postergados. La proporción de pobres es mucho mayor entre los niños. Si bien ha habido un aumento del gasto público en educación en años recientes, a nivel de enseñanza secundaria la cobertura sería menor a la esperada según el nivel de desarrollo relativo del país. La educación primaria tiene una elevada cobertura, pero la carga horaria promedio es todavía muy baja.

Todo indica que el Estado deberá jugar un papel preponderante en una estrategia de desarrollo con creciente igualdad de oportunidades, pero cabe preguntarse si está a la altura del desafío. En las últimas décadas, sucesivos gobiernos han intentado reformar el Estado para devolverle dinamismo y eficacia. Los resultados no son muy alentadores.

Durante los noventa, en el contexto de un empuje de reformas pro-mercado en la región y el mundo, los gobiernos enfrentaron fuerte y exitosa resistencia liderada por los sindicatos de empleados públicos que frenaron las reformas de las empresas públicas y de la educación. Tampoco se observa un progreso significativo en la agenda de reforma del Estado en el actual período de gobierno que termina en marzo de 2010. En esta ocasión, a diferencia de los noventa, no parece haber sido la discrepancia de los sindicatos con las orientaciones del gobierno lo que frenó la reforma del Estado.

Bibliografía

- ACEMOGLU DARON, ROBINSON JAMES A. (2005) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ALESINA ALBERTO F, RODRIK DANI (1994) "Distributive politics and economic growth" en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, n° 2: 465-90.
- ALVES GUILLERMO, ARIM RODRIGO, SALAS GONZALO, VIGORITO ANDREA (2009) "Desigualdad salarial en Uruguay, 1981-2007. Una descomposición de su evolución en efecto precio y composición", presentado en el seminario "Economía de la desigualdad y la pobreza", NIP, junio, Montevideo. <www.decon.edu.uy>
- AMARANTE VERÓNICA (2009) "Inequality and Growth in Latin America." PhD Dissertation. Sussex.
- AMARANTE VERÓNICA, DE MELO, GIOIA (2004) "Crecimiento económico y desigualdad: una revisión bibliográfica", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- AMARANTE VERÓNICA, ESPINO ALMA (2002). "La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)" En *Revista de Economía*, vol. 9, n° 1: 50-70.
- AMARANTE VERÓNICA, PERAZZO IVONE (2008) "Crecimiento económico y pobreza en Uruguay" DT 09/08, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- ANEP (2007) "Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencias, Matemática y Lectura del programa internacional de evaluación de estudiantes", Montevideo.
- ARDENTE ANALÍA, DÍAZ FERNANDA, ROSSI TATIANA (2004) "Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay", Documento de Trabajo 10/04, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- BANCO MUNDIAL (2006) Equidad y Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*.
- BANERJEE ABHIJIT, NEWMAN ANDREW F. (1993) "Occupational choice and the process of development" en *Journal of Political Economy*, vol. 101, n° 2: 274-298.
- BARRO, ROBERT (1999) "Inequality, growth and investment", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper n° 7038.
- BARRO ROBERT, BECKER GARY S. (1988) "A reformulation of the economic theory of fertility" en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, n° 1: 1-25.
- BÉNABOU ROLAND (1996) "Inequality and growth", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper n° 5658.

- BENSIÓN ALBERTO, CAUMONT, JORGE (1981) "Uruguay, Alternative Trade Strategies and Employment Implications." en Krueger A. (ed): *Trade and Employment in Developing Countries*. University of Chicago Press, pp 499-531.
- BEHRMAN JERE R., BIRDSALL NANCY, SZÉKELY MIGUEL (2001) "Pobreza, desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina." Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.
- BÉRTOLA LUIS (1995) "Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay (1870-1990)." FCS-UDELAR.
- BÉRTOLA LUIS (2005) "A 50 años de la Curva de Kuznets: Crecimiento y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870" en *Investigaciones en Historia Económica*, vol. 3: 135-176.
- BÉRTOLA LUIS, GABRIEL PORCILE, (2009) "Convergence, Trade and Industrial Policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the International Economy, 1900-1980", Universidad de la República, Uruguay y Universidad Federal do Parana, Brasil.
- BITTENCOURT GUSTAVO, REIG NICOLÁS (2008) "Diagnóstico de crecimiento para Uruguay desde una perspectiva regional." Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- BOURGUIGNON FRANÇOIS J., FERREIRA FRANCISCO H. G., MENENDEZ MARTA (2003) "Inequality of outcomes and inequality of opportunities in Brasil", *DELTA* Working Paper n° 2003-24.
- BUCACOS ELIZABETH (1999) "Fuentes del crecimiento económico en Uruguay: 1960-98." en *Revista del Economía*, Banco Central del Uruguay, vol 6, n° 2: 39-71.
- BUCHELI MARISA, CASACUBERTA CARLOS (2000). "Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay." en *El Trimestre Económico*, vol. 67, n° 3: 395-420, 2000.
- BUCHELI MARISA, FURTADO MAGDALENA (2000) "La evolución de la participación de las fuentes de ingreso en Uruguay (1986-97)." Ponencia en el "Seminario de Economía Social". Red de Economía Social-Capítulo Uruguayo de LACEA/BID/BM, marzo de 2000, Uruguay.
- BUCHELI MARISA, MILES DANIEL, VIGORITO ANDREA (2000). "A Dynamic Analyses of Household decision: the Uruguayan case". En Attanasio O.y Székely M. (eds.), *The family in flux: household decision-making in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BUCHELI MARISA, SANROMÁN GRACIELA (2005) "Salarios femeninos en Uruguay: ¿existe un techo de cristal?" en *Revista de Economía*, vol. 12, n° 2: 63-88.
- BUCHELI MARISA, CABELLA WANDA (2006). "Perfil demográfico y socioeconómico de la oblación uruguaya según su ascendencia racial", Informe Temático, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Instituto Nacional de Estadística.
- BUCHELI MARISA, PORZECANSKI RAFAEL (2008) Desigualdad salarial y discriminación por raza en el mercado de trabajo uruguayo en Scuro (coord.) *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, PNUD.
- CEPAL (2008), Panorama social de América Latina. <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tp/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>
- CHUMACERO RÓMULO A., FUENTES J. RODRIGO (2006): "Economic Growth in Latin America: Structural Breaks or Fundamentals?" en *Estudios de Economía*, vol. 33, n° 2. Diciembre 2006.
- CORREA RAFAEL (2002). "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad." En *Revista de la CEPAL*, n° 76: 89-107.

- DE BRUM, JULIO (2004): "Growth in Uruguay: Factor Accumulation or Productivity Gains?" en *Economic and Social study series*, Inter-American Development Bank. Mayo, 2004.
- DE FERRANTI DAVID, PERRY GUILLERMO E., FERREIRA FRANCISCO (2004) *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, Washington, Banco Mundial.
- DE LA CROIX DAVID, DOEPKE MATTHIAS (2003) "Inequality and Growth: Why Differential Fertility Matters" en *American Economic Review*, vol. 96, n° 4: 1091-113.
- DIXIT AVINASH, LONDREGAN JOHN (1994) "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics" en CEPR Discussion Papers n° 1054.
- DIXIT AVINASH, LONDREGAN JOHN (1995) "Redistributive Politics and Economic Efficiency" en *American Political Science Review*, vol. 89, n° 4: 856-66.
- ENGERMAN STANLEY L., SOKOLOFF KENNETH L. (1994) "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A view from Economic Historians of the United States", *National Bureau of Economic Research*, historical paper n° 66.
- ENGERMAN STANLEY L., SOKOLOFF KENNETH L. (2000) "History Lessons. Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World" en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 3: 217-32.
- FAVARO EDGARDO, SAPELLI CLAUDIO (1989) *Promoción de Exportaciones y Crecimiento Económico*, CINDE, ISC Press, California.
- FERREIRA-COIMBRA NATALIA, FORTEZA ALVARO (2004) *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo
- FIELDS GARY (2001) *Distribution and development*. Russell Sage Foundation, New York. The MIT Press. Cambridge and London.
- FORBES KRISTIN J. (2000) "A reassessment of the relationship between inequality and growth" en *The American Economic Review*, vol. 90, no 4: 869-887
- FORTEZA ALVARO (1999a) "Government discretionary transfers and Overinsurance" en *Revista Estudios de Economía*, vol. 26, n° 1: 27-44.
- FORTEZA ALVARO (1999b) "Transaction costs and overinsurance in government transfer policy" en *Journal of Applied Economics*, vol. 2, n° 2: 101-125.
- FORTEZA ALVARO (2001) "Multiple Equilibria in Government Transfer Policy" en *European Journal of Political Economy*, vol. 17, n° 3: 531-55.
- FORTEZA ALVARO, BUQUET. DANIEL, IBARBURU MARIO, LANZARO JORGE, PEREYRA ANDRÉS, SIANDRA EDUARDO Y VAILLANT MARCEL (2007): "Pro market reform in Uruguay: gradual reform and political pluralism", en *Understanding Markets Reforms in Latin America*, editado por José María Fanelli, PALGRAVE.
- FORTEZA ALVARO, TOMMASI MARIANO (2006): "On the Political Economy of Pro-Market Reform in Latin America", en: Fanelli, J.M. and G. McMahon, *Understanding Market Reforms, Motivation, Implementation and Sustainability*. Palgrave MacMillan
- FOSSATI FEDERICA, MANTERO RAFAEL, OLIVELLA VIRGINIA (2005): "Determinants of Economic Growth in Uruguay: 1955-2003". Abril, 2005, Mimeo, CINVE.
- FURTADO MAGDALENA (2003) "La trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción", Montevideo, ANEP, Cuaderno de trabajo N° 22.
- HAUSMANN RICARDO, DANI RODRIK (2002) "Economic Development as Self-Discovery." NBER.

- HAUSMANN RICARDO, PRITCHETT LANT, RODRIK DANI (2005) "Growth Accelerations." en *Journal of Economic Growth*, vol. 10, n° 4: 303-29.
- INE (2009) "Informe sobre pobreza e indigencia. Primer semestre de 2008." <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/pobreza%20informe%201er.%20sem%202008%20versi%F3n3.doc>>
- INE (2009) "Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2008." <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Publicacion%20Estimaciones%20de%20Pobreza%20por%20el%20Metodo%20del%20Ingreso%202008.pdf>>
- INSTITUTO DE ECONOMÍA, (1969), "El proceso económico del Uruguay", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 423 págs.
- JONES BENJAMIN F., OLKEN BENJAMIN A. (2005). "The Anatomy of Start-Stop Growth." NBER.
- LINDBECK, ASSAR, WEIBULL JORGEN W. (1988) "Altruism and time consistency: the economics of fait accompli" en *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 6: 1165-82.
- LLAMBÍ CECILIA, SILVIA LAENS, MARCELO PERERA, MERY FERRANDO (2008) "Assessing the impact of the 2007 Tax Reform on poverty and inequality in Uruguay." CINVE.
- LORA EDUARDO, PANIZZA UGO (2002) "Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina." en IDB Working Papers.
- MELTZER ALLAN H., RICHARD SCOTT F. (1981) "A rational theory of the size of government" en *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 5: 914-927.
- MILLER TIM, SAAD PAUL (2009) "Cuentas Nacionales por edad: una mirada a la economía generacional", ponencia presentada en "Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social, Montevideo, mayo 2009, <www.decon.edu.uy>
- MILES DANIEL, ROSSI MÁXIMO (1999) "Geographic concentration and structure of wages in developing countries: the case of Uruguay." Documento N° 13/99. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay.
- PAES DE BARROS, RICARDO, FERREIRA FRANCISCO, H. G. MOLINAS, VEGA JOSÉ R., SAAVEDRA CHANDUVI, JAIME (2009) *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco mundial.
- PERSSON TORSTEN, TABELLINI GUIDO (1994) "Is inequality harmful for growth?" en *American Economic Review*, vol. 84, n° 3: 600-621.
- RAMA MARTÍN. (1990) "Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay," en *Trayectorias Divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. Magnus Blomstrom and Patricio Meller eds. Santiago: CIEPLAN-Hachette.
- RODRÍGUEZ FRANCISCO (2004) "Inequality, Redistribution and Rent-seeking" en *Economics & Politics*, vol. 16, n° 3: 287-320.
- ROEMER JOHN E. (1998) *Equality of Opportunity*, Cambridge, Harvard University Press.
- ROEMER JOHN E., AABERGE, ROLF, COLOMBINO UGO, FRITZELL JOHAN, JENKINS STEPHEN P., LEFRANC AMAUD, MARX IVE, PAGE MARIANNE, POMMER EVERT, RUIZ-CASTILLO JAVIER (2003) "To what extent do fiscal regimes equalize opportunities for income acquisition among citizens?" en *Journal of Public Economics*, vol. 87, n° 3: 539-565.
- SAINT PAUL GILLES, VERDIER THIERRY (1996) "Inequality, redistribution and growth: a challenge to the conventional political economy approach" en *European Economic Review*, vol. 40, n° 3-5: 719-728.
- SEN AMARTYA (1992) *Inequality reexamined*, Oxford, Oxford University Press.

- SNOECK MICHELE (COORD.), CASACUBERTA CARLOS, DOMINGO ROSARIO, PASTORI HÉCTOR, PITTALUGA LUCÍA** (2008): “El surgimiento de nuevas actividades exportadoras exitosas en Uruguay”, Proyecto BID-Red de Centros Latinoamericana. Documento de trabajo N° 09/08, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- SPILIMBERGO ANTONIO, LONDOÑO JUAN LUIS, SZÉKELY MIGUEL** (1999). “Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness” en *Journal of Development Economics*, vol. 59: 77-101.
- VAILLANT MARCEL, CASACUBERTA CARLOS, FORTEZA ALVARO Y SIANDRA EDUARDO** (2009) “Restricciones al crecimiento en Uruguay: una aplicación del GDM”, Departamento de Economía, FCS-UDELAR.

Desarrollo, política y desigualdad en Uruguay: una perspectiva de largo plazo

Constanza Moreira¹

Este artículo tiene como objetivo analizar las relaciones entre desigualdad y política en el Uruguay a partir de la visión de las elites y de la opinión pública sobre la “cuestión social” y la problemática del desarrollo. Se sugiere que las relaciones entre desigualdad y modelo de desarrollo estarán vehiculadas por los proyectos políticos en juego. Los mismos, tendrán como límite y condicionamiento los valores y percepciones de las elites y de las masas sobre los niveles de desigualdad existentes, admisibles, y la forma de superarlos. Buena parte de los argumentos que se trabajan en este artículo emanan de las investigaciones realizadas en el marco del Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay 2008: “Política, políticas y desarrollo humano en Uruguay”, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Introducción²

El Uruguay ha sido, a lo largo del siglo XX, un país de alto desarrollo humano, al menos, relativamente al resto de los países de América Latina. La temprana urbanización y alfabetización de su población, unido a la consolidación de una democracia estable, y el precoz desarrollo de un Estado de bienestar, son los factores más importantes que explican este fenómeno. Desarrollo económico, democracia e igualdad se conjugaron “virtuosamente” en nuestro país. Al menos hasta la década del sesenta.

Conocido como la “Suiza de América”, nuestro país se caracterizó por el desarrollo de un Estado social de avanzada para su época. La temprana consolidación democrática, coadyuvó a crear una institucionalidad política estable, con base en partidos políticos que concitaron -¡y aún concitan!- adhesiones importantes en la población. El “batllismo”, un período que convoca en la memoria de los uruguayos la consolidación del Estado y

1 Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. constanza.moreira@hotmail.com

2 Esta argumentación toma base en Política, políticas y desarrollo humano: Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

la democracia moderna, en clave de igualitarismo social, liberalismo político, y social democracia estatalista, es la imagen viva de este estado de situación. En América Latina, el Uruguay es uno de los pocos países en tener una “primer ola de democracia” (la que según Huntington se inicia hacia fines del XIX y termina con el empuje autoritario que surge con la crisis de 1929) y el batllismo coincide con ella.

La segunda ola de democracia, que se inicia en las postrimerías de la postguerra, es conocida como el período “de oro” del país. Buena parte de los logros de las primeras décadas se consolidan, y se produce una importante expansión de las funciones estatales. También se implanta –con las limitaciones propias del país- un modelo sustitutivo de importaciones en clave “desarrollista”.

De acuerdo a la reconstrucción histórica del desarrollo humano durante el siglo XX (Bértola, J. L., M. Camou, S. Maubrigades y N. Melgar: 2006) el Uruguay muestra una evolución muy favorable en sus niveles de desarrollo humano durante la primera mitad de ese siglo. Probablemente, en el inicio del siglo XX, la expansión de la educación básica, la ampliación de las funciones del Estado, y la urbanización, llevaron a una modernización del país que, al cambiar las actitudes y hábitos de los uruguayos (impulsando, por ejemplo, una transición demográfica temprana) colaboraron a mejorar aquellas dimensiones del desarrollo como la salud (esperanza de vida y mortalidad infantil) y la educación.

Asimismo, la expansión de las funciones del Estado, la consolidación de una red de instituciones destinadas a la protección social, y una ecuación política que contrabalanceó el desigual poder de empresarios y trabajadores, especialmente en la segunda ola de la democracia, tendió a consolidar estos logros.

Como resultado del impulso de los “dos batllismos”, se consolidó tempranamente un Estado de bienestar, lo que sumado a un contexto social más igualitario, resultó en la consolidación de una democracia estable, con partidos robustos, y el desarrollo de organizaciones de defensa de los derechos de los trabajadores. Esta ecuación entre políticas de bienestar impulsadas por el Estado, y desarrollo de institucionalidad política (sistema de partidos y organizaciones sindicales), está en la base de la explicación sobre los altos niveles relativos de desarrollo humano en el Uruguay de la primera mitad del siglo, y en especial, de los menores niveles de desigualdad.

Con el fracaso de este modelo, y en conjunción con las circunstancias externas de la región, y del mundo, el Uruguay entra en una larga crisis de estancamiento, acompañada de protesta social, y creciente autoritarismo político -y finalmente militar-, lo que hace sucumbir a la democracia uruguaya con el resto de los países de la región, a los procesos dictatoriales de los años setenta. La crudeza de la represión implantada en esos años, su

magnitud no sólo política sino, y especialmente, social y cultural, unida al magro desempeño económico de la dictadura, hace que el Uruguay deje de ser una “excepción” en el continente, y comience a converger económica y políticamente con su entorno inmediato: Brasil, Paraguay, Argentina, Chile.

Los mismos estudios sobre la evolución del desarrollo humano en el siglo XX muestran que a partir de los años sesenta, se produce un retroceso en los indicadores que miden logros relativos en esperanza de vida y matriculación en la educación. El proyecto liberal de los setenta fue un fracaso, tanto desde el punto de vista del proyecto de crecimiento económico, como desde el punto de vista social, como atestigua el desempeño de los indicadores sociales, que expresaron importantes rezagos durante la dictadura. Al identificar entre las causas principales del estancamiento las fuertes transferencias de ingresos que perjudicaban a los sectores agropecuarios en beneficio de la industria, los trabajadores y los empleados públicos, se hizo necesario asumir un control autoritario desde el Estado, orientado a sofocar la protesta social. Las explicaciones “estructurales” del nacimiento de la dictadura están vinculadas a esto.

Desigualdad, política y desarrollo en la tercera ola de la democracia

Después de la transición hacia la democracia, el impulso liberal, aunque parcialmente amortiguado por la salida de la dictadura, la reinstalación de los Consejos de Salarios y la reinstitucionalización del país, cobra nuevo impulso en los años 90. Durante la primera mitad de esta década, hubo una retomada del crecimiento económico muy importante, y se redujo la pobreza. En este período se introducen las reformas estructurales más importantes, que culminan, en 1996, con la más importante reforma de “segunda generación”: la reforma de la seguridad social.

El proyecto “modernizador”, enfrentó variadas resistencias. Si bien se liberalizó la economía en muchos aspectos, buena parte de las empresas públicas continuaron en manos del Estado, habida cuenta de la resistencia de dos actores que se habían transformado en cruciales, durante la segunda ola de la democracia, para entender la dinámica política uruguaya: la izquierda y el sindicalismo. Así, si hubo un “proyecto-país” vinculado a la “modernización vía mercado”, nunca llegó a disfrutar de una implantación tan plena como lo fue en la Argentina de Menem, o incluso en la democracia de la tercera ola en Chile. Los efectos de “amortiguación” típicos de la sociedad uruguaya se hicieron sentir, y el “gradualismo” y la “heterodoxia” de las reformas de primera y segunda generación, se combinaron con áreas en las cuales se avanzó considerablemente, áreas en las que se avanzó rezagadamente, y áreas en las que no se avanzó nada.

En términos productivos, estas reformas tuvieron sus impactos: la reforma comercial y la política cambiaria de los noventa sientan las bases para que se desarrollen los servicios y se produzca una desindustrialización de la economía. El *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 1999*³ muestra que los procesos de reforma tuvieron impactos muy importantes sobre el mercado de empleo, con efectos directos e indirectos sobre la concentración del ingreso. La combinación de la meta de contención del gasto público, unido a la reestructuración de la industria que se dio como resultado de la apertura comercial (consolidada con la creación del Mercosur, con la firma del Tratado de Asunción), tuvo como resultado una disminución del empleo público y del empleo industrial, dos sectores de alta sindicalización relativa, de vigencia de derechos asociados al trabajo, y con pirámides salariales relativamente achatadas. Con el aumento de la población ocupada en servicios, y con el aumento de la informalidad, también la concentración del ingreso tendió a agudizarse. Esta concentración del ingreso, unida a un crecimiento volátil y relativamente bajo, impidió logros significativos en la reducción de la desigualdad, después de 1994.

El análisis de la relación entre pobreza y crecimiento en los noventa, llevado a cabo en el Informe de Desarrollo Humano de 1999 muestra que a partir de la segunda mitad de los noventa, el crecimiento económico se desvincula de la reducción de la pobreza, mientras que la desigualdad permanece más o menos intocada. El análisis de la crisis, por el contrario, muestra que los impactos de la crisis son básicamente absorbidos por los más pobres. El resultado de ambas tendencias no nos ofrece un panorama muy alentador respecto de la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad en el Uruguay en las últimas décadas.

La crisis de 2002, tendió a empeorar el desempeño del Uruguay en casi todos los indicadores sociales. Si bien el país experimenta una fuerte recuperación después de la crisis, y el período signado por el gobierno del Frente Amplio es el de mayor crecimiento económico relativo desde 1985 hasta ahora, la disminución de la pobreza y la desigualdad no acompañaron la tasa de crecimiento en proporciones similares. El *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008* señala tres factores con impacto sobre la relación entre el tipo de crecimiento, y la concentración del ingreso (con impactos sobre la insuficiencia del mismo para combatir la pobreza): el tipo de desarrollo que asumió el sector servicios (la mayor parte del empleo que tendió a crear este sector, fue de baja productividad), el modo en que se expandió y creció el sector agropecuario, con reducción del número de personas ocupadas y de los ingresos medios por trabajo (concomitantemente con el aumento de los márgenes de ganancia y el precio de la tierra), y la reestructuración

3 *Política, políticas y desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo, 2008.

del sector industrial, con una caída de su participación en el producto de 29% en 1985 a 23% en 2006.

La crisis de 2002, y en general, la “media década perdida” que se vive en los países de la región (1998-2002) va de la mano en Uruguay con el cambio político más significativo de la historia reciente: la victoria de un partido de izquierda en Uruguay. Este partido llega además con una votación tan alta, que virtualmente quiebra el modelo de coparticipación entre partidos (entre el Partido Nacional y el Partido Colorado) que había caracterizado la dinámica de gobierno en el último medio siglo, y le da al gobierno, un gran margen de maniobra para impulsar su propio proyecto. El efecto combinado de la crisis y el triunfo de un gobierno de izquierda, generó una respuesta política sin precedentes en relación a la situación de “emergencia” de los sectores de población más vulnerables. Esta respuesta política se dio en un contexto de fuerte crecimiento económico. Sus principales medidas se formularon en el campo de la política laboral y las políticas de prestaciones no contributivas.

Entre las políticas laborales a destacar está la reinstalación de la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, a través de los Consejos de Salarios, así como la suba del salario mínimo nacional y la aprobación de leyes de protección a los derechos de los trabajadores.

Entre las políticas de incremento y expansión de prestaciones, la más importante fue el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), que fue el primer programa lanzado por el gobierno y su “marca” de origen. El mismo fue de la mano con la creación de un nuevo Ministerio: el Ministerio de Desarrollo Social. El PANES tuvo como objetivo abordar los problemas sociales encuadrados en lo que se dio en llamar la situación de “emergencia social”. La población objetivo eran los ciudadanos en situación de indigencia. Distintos programas hicieron parte del PANES. El más importante y visible fue el llamado Ingreso Ciudadano, que consistió en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar, pero también se incluyeron programas como Trabajo por Uruguay, el programa de apoyo alimentario o el de atención a la emergencia sanitaria.

Al PANES le siguió el Plan Equidad, y otras reformas, que, como la reforma de salud, tendieron a aumentar la cobertura y la universalización de los servicios básicos, trascendiendo la fase puramente “emergencial” de las políticas sociales.

Como consecuencia baste destacar que el conjunto de los emprendimientos realizados, produjo una reducción de la pobreza y la indigencia. Al mismo tiempo, si bien no se produjeron cambios de magnitud en la distribución del ingreso, algunas políticas trabajaron sobre las causas del mismo (entendiendo como tales las que hicieron, al menos hasta la crisis de 2002, a la diferencia de remuneraciones en el mercado laboral a los

más calificados, los mecanismos de fijación salarial, la disminución de la sindicalización, y el desfase en el valor real de las distintas transferencias públicas). Entre algunas de estas políticas cabe destacar las relativas a la reinstalación de la negociación colectiva (con un aumento de la sindicalización), el aumento del salario mínimo, la reforma tributaria, el cambio en el sistema de Asignaciones Familiares y la reforma de la salud.

Así, la llegada de un gobierno de izquierda generó un cambio en la estrategia política, con la creación de políticas (e instituciones) especialmente diseñadas para la reducción de la pobreza y la indigencia, así como a la expansión y ampliación de la cobertura de servicios de salud, educación, etcétera. Como resultado, política y políticas, volvieron, con un gobierno de izquierda, a vincularse estructuralmente, como había sido el impulso del primer y segundo batllismo. Los límites impuestos por la coyuntura económica actual, el empobrecimiento del país, el aumento de la vulnerabilidad externa, y el abandono del proyecto industrializador, no permitieron, cabalmente, iniciar un “tercer batllismo”. Sin embargo, la transformación política que se operó con el gobierno de izquierda, sobre la imagen fáctica y normativa que el país tiene de sí mismo, ha hecho que la “cuestión social” vuelva, otra vez, a estar en el centro de los dilemas del desarrollo uruguayo.

Percepciones y valores de las elites sobre pobreza, desigualdad y crecimiento

Las definiciones que un gobierno tome en materia de políticas, están inextricablemente unidas a la percepción de las élites y la importancia que éstas le asignan a los aspectos distributivos de una política. Los estudios sobre élites que disponemos⁴ muestran que, a lo largo de los años, se ha producido una mayor sensibilización respecto de la “cuestión social” entre las mismas. Esto está vinculado tanto a cuestiones de hecho, como a cuestiones de valores. Entre las cuestiones de hecho cabe citar el agravamiento de las condiciones de vida de muchos uruguayos, producido por la crisis de 2002. Entre las cuestiones de valores, cabe mencionar el ascenso de la izquierda a posiciones de poder cada vez más importantes, pero, especialmente, a una ascendencia cada vez mayor del pensamiento de la izquierda sobre la “cuestión social” en el conjunto de las elites, incluidas las que no son de izquierda.

En 1994, una encuesta a elites⁵ mostraba que el tema de la pobreza y la desigualdad no era un tema prioritario de la agenda de las élites, marcada por el predominio de los temas económicos (política económica, estancamiento económico y productivo, rein-

4 El Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República realiza, anualmente, una encuesta a elites parlamentarias, sindicales, empresariales y gobernantes. En base a estos datos se realizó este análisis.

5 Ver en Informe sobre cultura política y élites en el Uruguay: análisis de una encuesta, elaborado por el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, en Serie Informes CIESU, No. 57, Montevideo, 1994.

serción internacional del Uruguay) y políticos (reforma del Estado, falla en el sistema político, bloqueos, incapacidad para tomar decisiones). Los temas propiamente sociales (pobreza, empleo, vivienda, desigualdad, educación) sumaban, todos, menos del 15% de las menciones. Ningún entrevistado mencionó el tema de la pobreza como uno de los grandes problemas del país. Así, la visión de los entrevistados estaba fuertemente influida por la agenda propia de los años noventa (inserción internacional, modernización, reforma del Estado), tanto o más que por la situación concreta que el país vivía (en la cual la pobreza era más reducida que ahora, y claramente menor al resto de los países de América Latina). La reducción de la pobreza y la desigualdad social era básicamente una preocupación de las “izquierdas” (sindicalismo y legisladores del Frente Amplio).

Trece años después de aquella encuesta, los temas de pobreza, exclusión y desintegración social están mencionados entre los problemas más graves del país: un 27% de los 200 miembros de elite entrevistados en 2007 los mencionan en primer lugar. El segundo problema en importancia, es también social: el desempleo y la inseguridad laboral son mencionados por el 21% de los miembros de elite entrevistados, en el segundo orden de menciones.

Sin embargo, hay diferencias entre ellos: para los políticos y los gobernantes (del Frente Amplio) la pobreza y la desigualdad son problemas más importantes que para los empresarios, o aún que para los sindicalistas. Los empresarios son, en conjunto, los que en menor medida priorizan los problemas sociales. Para los sindicalistas, los problemas de desempleo e inseguridad laboral, son los más importantes y comparten esta preocupación con los gobernantes.

Cuadro 1. Problemas que afectan al país según segmento de elite

Problema más grave que afecta al país (1er. Lugar en menciones)	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Total
Pobreza/exclusión/ desintegración social	28	26	13	20	27
Política económica/ modelo productivo	11	6	15	20	13
Dependencia externa/ inserción	7	12	5	3	6
Desempleo/inseguridad laboral	16	35	10	35	21
Inseguridad/violencia	5	3	8	3	5
Falta de planificación/ políticas de largo plazo	8	6	18	3	9
Otros problemas	25	12	31	16	19
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008

Las diferencias entre los legisladores son importantes, existiendo una mayor atención a los problemas del empleo y la pobreza entre los legisladores del gobierno que entre los legisladores de la oposición.

La pobreza también comienza a ser vista como un problema de la democracia. Cuando se les pide a los entrevistados, en un listado de definiciones, que identifiquen si éstas son o no características de la democracia, la asistencia del gobierno a los más vulnerables aparece como un rasgo propio de la democracia. El cuadro 2 muestra estos datos:

Cuadro 2. Características de la democracia según segmento de elite

		Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Total
La gente recibe asistencia del gobierno cuando es pobre	Característica nada esencial	5	0	23	8	8
	Más o menos	54	41	40	30	43
	Característica esencial	39	56	38	60	48
La gente recibe asistencia del gobierno cuando está desempleada	Característica no esencial	7	3	18	3	7
	Más o menos	49	32	45	18	37
	Característica esencial	44	59	38	80	55

Como muestra el cuadro, para casi la mitad de los miembros de elite entrevistados, que el gobierno proporcione asistencia a los pobres, es una característica muy importante de la democracia. Estas menciones aumentan entre los sindicalistas (60%), y disminuyen entre los empresarios y entre los legisladores, aunque son muy importantes también entre los gobernantes: el 56% de los mismos cree que es una característica importante de la democracia. Algo similar ocurre con “que la gente reciba asistencia del gobierno cuando está desempleada”. Para el 80% de los sindicalistas, una democracia debe atender los temas del desempleo. También piensan esto los gobernantes. Las menciones de esta característica entre los empresarios, son muy inferiores.

En cuanto a la desigualdad, las percepciones de empresarios, políticos y sindicalistas, sobre su importancia y evolución son bastante diferentes, como muestra el cuadro 3:

Cuadro 3. Desigualdad actual y pasada en el Uruguay según segmento de elite

	Políticos			
Desigualdad actual en Uruguay	Poco desigual	Bastante desigual	Muy desigual	
%	33,0	54,0	12,0	
Comparada con 10 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy mayor
%	2,0	42,0	40,0	10,0
Comparada con 2 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Algo mayor
	7,0	71,0	19,0	0,0

	Empresarios			
Desigualdad actual en Uruguay	Poco desigual	Bastante desigual	Muy desigual	
%	52,5	42,5	5,0	
Comparada con 10 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Mucho mayor
%	2,5	20,0	55,0	12,5
Comparada con 2 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy Mayor
	2,5	47,5	32,5	5,0

	Sindicalistas			
Desigualdad actual en Uruguay	Poco desigual	Bastante desigual	Muy desigual	
%	17,5	57,5	22,5	
Comparada con 10 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy Mayor
%	2,5	57,5	20,0	20,0
Comparada con 2 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy Mayor
	7,5	77,5	15,0	

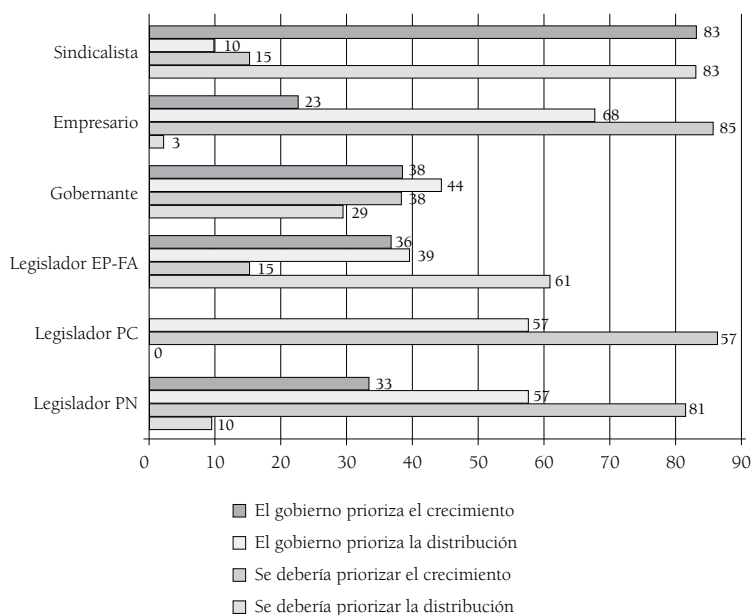
Fuente: Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008

La mayoría de los miembros de elite entrevistados piensa que el país es muy o bastante desigual: sólo entre los empresarios esta relación se invierte, como muestra el cuadro. La percepción es que en 2007 la desigualdad era menor, que dos años atrás. En cuanto a la comparación con diez años atrás, las respuestas distan de agruparse claramente. Para la mitad de los políticos y para los empresarios, la desigualdad era mayor que hace diez años. Para los sindicalistas, en cambio, la desigualdad era, comparada con diez años atrás, mucho o bastante menor.

Así, las percepciones sobre “lo social” parecen estar construidas políticamente, y son estas mismas percepciones, las que influyen notoriamente sobre la evaluación de los hechos.

Un ejemplo en este sentido, lo constituyen las percepciones sobre la prioridad que le ha dado el actual gobierno al crecimiento por sobre la distribución, y las preferencias que expresan los actores por lo que debería priorizar el gobierno. Los datos se muestran en el gráfico 1:

Gráfico 1. Preferencias y percepciones sobre prioridades del gobierno (crecimiento vs. Distribución) según segmento de elite



Fuente: Encuesta Permanente de Elites (2007), ICP-FCS

Las percepciones sobre si el gobierno prioriza el crecimiento o la distribución son muy diferentes según el segmento de élite considerado. Mientras para la inmensa mayoría de los sindicalistas (83%) el gobierno prioriza el crecimiento, para la mayoría de los empresarios (68%), el gobierno prioriza la distribución. Las percepciones de los legisladores nacionalistas y colorados acompañan la percepción empresarial. Entre las elites gobernantes y parlamentarias del Frente Amplio, las opiniones están divididas: entre los legisladores, 36% piensan que el gobierno prioriza el crecimiento y 39% que prioriza la distribución. Entre los miembros del gobierno, aumentan las percepciones en relación a la prioridad de la distribución, pero casi cuatro de cada diez piensan que prioriza el crecimiento.

Estas percepciones reflejan lo contrario de las preferencias: los sindicalistas y los legisladores del FA, en su gran mayoría (83% y 61%) creen que se debería priorizar la distribución. Al contrario, los empresarios y legisladores de la oposición piensan que se debería priorizar el crecimiento (86%, 81% y 85%).

Las percepciones de la opinión pública

¿Qué piensa la ciudadanía sobre la pobreza y la desigualdad? ¿Acompaña esta percepción la de las elites? ¿O existe una diferencia significativa entre ver el mundo “desde arriba” y verlo “desde abajo”?

El *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008* ofrece una interesante comparación de ambas visiones.

Los uruguayos se muestran preocupados por el nivel de desigualdad en el país: tres cuartas partes creen que es un país desigual, ya sea que lo califiquen como muy (22,5%) o bastante (49%) desigual, y la mayoría (58,8%) cree que esa desigualdad ha crecido de manera importante en los últimos diez años. Los datos se muestran en el cuadro 6:

Cuadro 6. Evaluación de Uruguay en términos de desigualdad social y económica

	Total	Estratos Socioeconómico Alto	Estrato Socioeconómico Medio	Estrato socioeconómico Bajo
Muy desigual	22,5	10,6	21,9	25,9
Bastante desigual	49,0	66,4	47,2	47,3
Poco desigual	20,6	19,2	24,9	15,7
Nada desigual	1,2		0,2	2,8
No sabe	6,6	3,9	5,8	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta IDH 2007

Como muestra el cuadro, las percepciones sobre la desigualdad varían entre estratos sociales: se agudiza entre los estratos más bajos, y se reduce entre los estratos más altos. La distribución del ingreso, asimismo, como se muestra en el cuadro 7, se considera injusta por la mayor parte de los entrevistados: una opinión que con diferentes énfasis comprende a siete de cada diez ciudadanos. Al igual que con la desigualdad, la percepción sobre la injusticia crece, a medida que se desciende en la escala social.

Cuadro 7. Opinión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay

	Total	Estratos Socioeconómicos Altos	Estratos Socioeconómicos Medios	Estratos Socioeconómico Bajo
Justa	3,9	1,5	3,6	4,9
Ni justa ni injusta	22,8	38,4	25,9	15,5
Injusta	53,4	51,4	52,3	55,3
Muy injusta	16,5	6,6	15,6	19,8
No responde	3,3	2,2	2,5	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta IDH 2007

Esto también sucede cuando se les pregunta, en la misma encuesta, si las oportunidades para salir de la pobreza son o no las mismas en Uruguay: un 78% de los entrevistados piensa que no todo el mundo tiene las mismas oportunidades.

Así, es posible afirmar que los uruguayos experimentan un sentimiento muy agudizado sobre la injusticia y la desigualdad (y probablemente el aumento del voto a la izquierda esté, de alguna manera, respaldado por esta cultura de baja tolerancia a la desigualdad). Asimismo, los más desaventajados en las oportunidades son los que, en mayor medida, piensan que la sociedad es injusta, desigual, y las oportunidades no son las mismas para todos.

Estos datos son consistentes con los emanados de una encuesta realizada en julio de 2007 por el Observatorio de la Exclusión social y la Discriminación en Uruguay⁶, que indagó sobre asuntos similares, aunque en una muestra más reducida, que abarcaba sólo al área metropolitana. La encuesta preguntaba por el machismo y el racismo, en tanto modalidades de la desigualdad y la discriminación. La percepción sobre esas formas de discriminación en Uruguay era bastante generalizada, y en el caso de las mujeres (al igual que en el caso de los pobres con la desigualdad), las percepciones sobre la incidencia del machismo, aumentaban.

Si la ideología funciona de algún modo como “el opio de los pueblos”, es bueno saber que en el Uruguay no funciona: la desigualdad, lejos de ser considerada “natural” (la principal función de la ideología consiste en la “naturalización” de los condicionamientos sociales), es percibida como injusticia. Esta percepción se transforma en una herramienta política relevante, ya que si la desigualdad es percibida como injusticia, la ideología se hace inoperante. Entonces, como muestra la encuesta, la inmensa mayoría de la gente piensa que la sociedad es muy injusta (a pesar de que, en comparación con otras sociedades latinoamericanas, la sociedad uruguaya sea bastante justa). Pero, y lo que es más importante aún, tanto la encuesta realizada en el marco del Informe sobre el Desarrollo Humano en Uruguay como la Encuesta sobre Percepción de la Exclusión Social y la Discriminación en Uruguay, muestran que *los grupos más desfavorecidos se ven como tales, y por consiguiente, tampoco aquí funciona el “opio” de la ideología. Las mujeres perciben más el machismo que los hombres, y las mujeres y los más jóvenes, realizan peores evaluaciones de la sociedad, que los hombres y los más viejos, en acuerdo con su propia ubicación social relativa. En la Encuesta sobre Percepción de la Exclusión Social, el 40% de los pobres piensan que nunca alcanzarán sus expectativas sociales, y se sienten insatisfechos con la vida. El problema es el de los infelices, o si se quiere, de los menos*

6 Encuesta sobre Percepción de la Exclusión social y la Discriminación en el Uruguay. El estudio estuvo a cargo del Observatorio Montevideo de Inclusión Social, coordinado por el sociólogo Gustavo Leal, y contó con el apoyo de la Intendencia de Montevideo, Canelones y Florida, el apoyo técnico de la ONG El Abrojo, y la asistencia de la Red Urbal, de la Unión Europea. Con una muestra de 4492 casos (las muestras de opinión pública a nivel nacional son, en general, de entre 1000 y 1200 casos), el estudio cuenta entre los esfuerzos más importantes que se han hecho en el área de estudios de “cultura cívica” en el país. En particular, el estudio es representativo del universo del Área Metropolitana (San José, Canelones y Montevideo, y también Florida). Un análisis de este estudio fue publicado en el diario La República el 16/7/2007, Montevideo.

privilegiados. Si no funciona el opio de los pueblos, no funciona la posibilidad de hacerles creer a los que no viven bien, o que viven bien, o que se merecen lo que les pasa (dos formas de la ilusión política). Así, la cultura política uruguaya, estaba desde hace mucho tiempo preparada para el discurso e ideología de la izquierda uruguaya: la causa por la justicia social aún sigue siendo su distintivo.

Pero ello, se enfrenta a un desafío complejo: la izquierda en tanto gobierno de los “pobres”, enfrentará los mismos problemas que Aristóteles previó que enfrentaban las democracias, en general, cuando funcionaban a favor de las grandes mayorías. De hecho, la primera definición de democracia que existe en la tradición de la teoría política clásica, proviene de los griegos. En la formulación que realizara Aristóteles del concepto de democracia, la democracia es el gobierno de los pobres. Es el gobierno de los muchos (demos), y por ello, es el gobierno de los pobres.

La teoría de Aristóteles se basa en un argumento lógico, antes que en un argumento empírico: la democracia es el gobierno de los muchos, y los muchos siempre son pobres, mientras que los ricos, siempre son pocos. El gobierno de “todos” es, por consiguiente, el gobierno de la plebe, de las grandes mayorías. En una democracia, las grandes mayorías son las que tienen el poder, decía Aristóteles, y en general, lo usan en su propio beneficio; esto es, en beneficio de los pobres.

Bajo un régimen democrático, decía Aristóteles, las grandes mayorías tomarían decisiones en su propio beneficio. Así, si una democracia que funciona de verdad, tendrá un gran potencial para redistribuir la riqueza en beneficio de las mayorías pobres. Pero, ¿quién pagará el bienestar de los pobres? Los ricos: la oligarquía. Esto es lo que hace a la democracia griega presa fácil de los golpes de las oligarquías: ya que éstas serán las lesionadas en pro del bienestar de la mayoría.

En América Latina (donde abundan los pobres) las democracias “populistas” de la postguerra, y las democracias del “giro a la izquierda” actual, tienen eso en común: representan una amenaza al status quo, que está basado en una gran desigualdad. Ambas experiencias históricas se caracterizan por la existencia de gobiernos y gobernantes, cuyas bases de apoyo descansan en las grandes mayorías, que son pobres. En algunos casos, además, sus gobernantes vienen de estratos populares (como en Bolivia, o en Brasil, o ahora en Uruguay).

Lo primero que estos gobiernos se han puesto como objetivo, es mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Y es por ello que vemos el despliegue de programas, iniciativas y políticas, destinadas a atender el bienestar de los más vulnerables. Sin embargo, estos gobiernos están limitados por el poder de los más ricos. Pero, ¿se puede mejorar las condiciones de vida de los más pobres sin lesionar los derechos de los más

ricos? La lección de Aristóteles sigue vigente hoy en día: las políticas de redistribución del ingreso, no deben superar el límite de lesionar los intereses de los más ricos (las oligarquías de Aristóteles): porque sin su consentimiento ningún régimen democrático sobrevive. Y así, en difícil equilibrio viven nuestros países. Los grupos de interés más poderosos, tienen, como se evidencia en la coyuntura latinoamericana del “giro a la izquierda” de esta última década, capacidad de frenar una redistribución, aún muy moderada. Al mismo tiempo, se ensancha el gap entre las expectativas de las “masas populares”, y lo que se puede hacer sin riesgo de crear una crisis de gobernabilidad. Si el apoyo a estos gobiernos cae, el proceso reconducirá a una fase de vuelta al conservadurismo ideológico (como lo muestra el triunfo de la derecha en Chile y en Argentina), y de desarrollo capitalista aún más desigual y dependiente, con el apoyo de las elites más poderosas.

Bibliografía

BÉRTOLA J.L., M. CAMOU, S. MAUBRIGADES, N. MELGAR (2006) *Human Development and Inequality in the 20th Century: the Mercosur Countries in a comparative perspective*, Montevideo, UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Historia Económica y Social.

P.N.U.D. *Política, políticas y desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008*, Montevideo, 2008.

Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo

*Miguel Serna*¹

El artículo parte de la relevancia que adquiere la pobreza en su visibilidad social cotidiana, en la agenda pública internacional y en los debates académicos contemporáneos. En función de ello se propone una revisión de las categorías analíticas para comprender el fenómeno y sus transformaciones recientes evitando la “naturalización” pre juiciosa de la pobreza y la pauperización de grupos sociales. Paso seguido, se analizan los itinerarios de la pobreza en Uruguay en el período más reciente y sus rasgos más típicos. En la última sección, se discute cómo replantear los vínculos entre las políticas de la pobreza y los desafíos para la re-construcción de la ciudadanía social.

La pobreza es una *realidad visible y esquiva*, los fenómenos asociados al empobrecimiento emergen en forma recurrente a través de múltiples representaciones cotidianas en la sociedad. La mayor parte de las veces la pobreza se presenta como una “anomalía” de la sociedad moderna (Alvarez Leguizamón: 2009), en tanto procesos y situaciones sociales transitorias a ser superadas por la modernidad. En cierta medida, la pobreza surge como una de las paradojas de los procesos de modernización industrial. La producción de procesos sociales de pauperización genera actitudes públicas de rechazo moral y de cuestionamiento de los valores centrales de la modernidad, como ser la defensa de la libertad e igualdad individual, la ética del trabajo y la creencia en el progreso económico y social. Una situación social paradójica debido a que la pobreza aparece como un resultado no querido de los propios procesos de modernización.

La representación cotidiana de la pobreza expresa diversos *mitos y estereotipos del orden social*. Uno de los más comunes es la sacralización e idealización del trabajo asalariado moderno que se acompaña del rechazo moral contra todas formas de “vagancia” y la pobreza desvinculada de los hábitos de trabajo. Otro estereotipo frecuente es la cul-

1 Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR. miguel@fcs.edu.uy

pabilización individual de los pobres de su situación social. En ese sentido, es común, la identificación de atributos personales y familiares (por ejemplo la composición demográfica y familiar) para explicar la caída en situaciones de pobreza.

En una visión más positiva de integración al orden social la pobreza refuerza las actitudes y valores vinculados a la caridad y beneficencia tradicional en las clases altas y dominantes como mecanismo de control social y cooptación de los sectores populares marginados. Desde otros imaginarios se identifica a los sectores sociales más desposeídos por su potencialidad emancipatoria de resistencia y rechazo al statu quo.

La espectacularización de las “miserias” de la pobreza por parte de los medios de comunicación en la cotidianeidad informativa generalmente la asocia a los círculos más perversos del uso de la violencia. De esta forma, la pobreza es tematizada en su representación más negativa, mediante la identificación de los pobres como potenciales sujetos de violencia y amenaza al orden social, reforzando estereotipos y prejuicios que contribuyen a la “criminalización” de la cuestión social y estigmatización de los sectores sociales más vulnerables. Así pues, las imágenes de los medios de comunicación de prensa de las “zonas rojas” urbanas transforman discursivamente víctimas en victimarios. Permanentemente asociamos palabras que no se presentan como sinónimos, pero que nuestra cotidianeidad las ha unido en imágenes rígidas e inseparables. Ejemplo de ello es la relación que inmediatamente hacemos del pobre como delincuente, y viceversa; del joven como violento, y viceversa; etc.

Para poder realizar un *análisis crítico del sentido común* es necesario deconstruir esas representaciones colectivas y desnaturalizar las relaciones sociales cotidianas como una realidad concreta y simple. En función de ello es necesario abordar la pobreza como un fenómeno social complejo, es preciso comprender los procesos de empobrecimiento o pauperización en las coordenadas *temporal* y *espacial* de un determinado contexto social. En ese sentido, el concepto de “pobreza relativa” es útil a la hora de explicar cómo los significados, rasgos y alcances de la pobreza están fuertemente vinculados a un tiempo histórico y un ámbito geográfico de una sociedad. La definición de pobreza alude a una situación social de carencias, privaciones, necesidades insatisfechas con respecto a expectativas sociales y pautas de comportamiento para la reproducción de una vida social digna. El significado de qué es una vida social digna, desde las actividades más básicas de la vida en una sociedad como la alimentación, vestimenta, vivienda hasta las formativas de la personalidad e integración social (educación, acceso a la salud y disfrute del esparcimiento) están moldeados por parámetros de niveles de bienestar y aspiraciones de sociedades concretas en un tiempo y espacio determinado.

Por tanto, la pobreza *no debe ser pensada como un atributo* de las personas consideradas individualmente ni una posición en una estructura o condición social fija y estable-

cida a priori, sino es el resultado de procesos históricos y relaciones sociales concretas. El énfasis *contextual y situacional* de la pobreza refiere justamente a procesos sociales, a mecanismos que llevan a la producción y reproducción de la misma. Estos *límites difusos y movibles* llevan a que las situaciones de pobreza puedan derivar en fenómenos transitorios que afectan a grupos o categorías sociales en un período (por ejemplo las crisis económicas) o que se transformen en fenómenos duraderos cuando se generan mecanismos de reproducción intergeneracional de situaciones de extrema pobreza y/o se vinculan a formas estructurales de la desigualdad social.

La pobreza encierra un conjunto complejo de procesos históricos de construcción de la desigualdad social y se expresa en *múltiples dimensiones convergentes*. La literatura académica especializada ha identificado doce grupos de definiciones de pobreza con dimensiones específicas –diversas e interconectadas– que pueden agruparse en tres grandes áreas: conjunto de carencias materiales, determinada situación de privación económica y privación derivada de condiciones sociales específicas (Spiker: 2009). La pobreza pues tiene su cara más visible y denigrante en las carencias económicas (insuficiencia de ingresos, restricciones para alcanzar niveles de consumo básico) y la desigualdad expresada en el ámbito de la economía (carencias para la reproducción material de la vida en sociedad, vivienda, etc.). No obstante, las situaciones de pobreza tienen sus determinantes últimos en las diversas formas de la desigualdad social y no sólo en su faceta o plano económico. Las carencias en el ámbito económico y material se vinculan a su vez con otras formas de la desigualdad extrema como ser las socioculturales, caso típico las desigualdades de origen étnico-racial y afectan en general a los sectores sociales más vulnerables, como las mujeres, infantes o adultos mayores. A su vez, los factores influyentes en la producción de pobreza son de diferente tipo, desde procesos y condicionamientos estructurales, resultado de desempeños o no intervención de instituciones sociales, así como de la reproducción de prácticas y estilos de vida sociales.

La creciente *centralidad de la pobreza* en las políticas públicas se fortalece por la generalización de *métodos estandarizados internacionalmente* para la medición empírica de la pobreza que permiten establecer las magnitudes cuantitativas del fenómeno en diferentes contextos sociales y regionales. La definición de las líneas de pobreza y la producción de información estadística es una herramienta fundamental en la generación de las políticas hacia la pobreza. Estas permiten reorientar y priorizar en la distribución y orientación de recursos públicos, al tiempo que fijan líneas objetivas (con métodos científicos) y subjetivas en la población entre destinatarios y excluidos de las nuevas formas de intervención y política social.

Las políticas de la pobreza entienden la cuestión social y la política pública como un *problema “técnico” y “razón práctica”* (Ivo: 2009), en tanto necesidad de intervención

técnica eficaz, de “contar”, de “identificar”, de “seleccionar” y de “empoderar” “pobres” para superar las nuevas formas de empobrecimiento y vulnerabilidad social.

La pobreza ocupa crecientemente un papel central en la definición de la nueva cuestión social y el análisis de la agenda social desde la sociología de la pobreza. En este sentido a partir de la década del noventa comienza a hablarse de una “nueva pobreza”, de nuevas caras de los procesos de empobrecimiento y pauperización social. La globalización económica en este ciclo histórico convive con procesos de empobrecimiento social con tres *rasgos recurrentes*: la *masividad* de sectores que son alcanzados por situaciones de pobreza; la *cronicidad* o pobreza extrema en núcleos o grupos de la población y por su *visibilidad pública*, especialmente a través de los espacios de la marginalidad urbana. La reinención de lo “social” pone a la pobreza como la principal cuestión social y amenaza de fractura de la integración social. Paradójicamente, intencional y no intencionalmente sustituye progresivamente la agenda social del trabajo a la pobreza, de la ciudadanía social a los pobres ciudadanos (Merklen: 2005). “Under class”, “subciudadanía” en realidad categoriza o pone niveles a lo que significa “ser ciudadano”; perspectiva que, de alguna manera, no permite la búsqueda de un lugar en el espacio público; en síntesis, no da lugar al reconocimiento pleno.

Las nuevas caras de la pobreza

La reestructuración económica global en las últimas dos décadas y las crisis cada vez más recurrentes en el tiempo tuvieron consecuencias en la caída de ingresos salariales, e ingresos hogares y desempleo, aceleraron el aumento cuantitativo de la pobreza económica, así como la reciente pauperización de diversos estratos sociales como sectores medios y trabajadores formales.

La extensión de fenómenos de desempleo estructural y diversas formas de precariedad laboral abrieron debates intelectuales sobre los impactos en la sociedad en dos planos paralelos. La expansión cuantitativa de una parte de la población expulsada fuera de las relaciones económicas mercantiles engrosan los grupos afectados por la pauperización económica. Por otro, el creciente desacople entre economía y protección social resultado del desfase entre los ritmos de crecimiento económico y del empleo, así como por la creación de nuevos puestos de trabajo desvinculados de los mecanismos clásicos de protección laboral y seguridad social. La “*nueva pobreza*” es conceptualizada desde esta perspectiva a partir de los procesos de precarización laboral y desafiliación social del último ciclo de la globalización económica capitalista que produce un excedente de personas “*supernumerarias*” (*normales inútiles*) que no se pueden incorporar plenamente al empleo, sobreviviendo bajo formas no (y sub) salariales de subsistencia material.

La “nueva pobreza” (Kessler: 2008) se diferencia de la pobreza más tradicional, por los *cambios en los perfiles sociales*, la precarización e informalidad de las condiciones de trabajo y movilidad ocupacional descendente afecta a amplios sectores sociales; además las consecuencias no son coyunturales y no se trata sólo de personas no aptas para el trabajo o de baja calificación.

Los rasgos más destacables de esta nueva pobreza son la multidimensional de situaciones de vulnerabilidad social, la heterogeneidad y la fragmentación entre categorías sociales, así como la dislocación e incertidumbre en la vida social cotidiana.

Las nuevas caras de pobreza se vinculan también a una imagen y estructura social atravesada por *múltiples planos y dimensiones de desigualdad social*. La emergencia de una nueva cuestión social (Rosanvallon: 2005) toma y amplifica la problemática de la pobreza vinculándola a la emergencia y reproducción de un repertorio de múltiples desigualdades sociales. La raíz económica de la pobreza persiste –expresada en la privación de ingresos y de recursos materiales-, no obstante, se amplifica y refuerza con otras fuentes de desigualdad social, como las inequidades –de ingresos salariales y de protección salarial- dentro de categorías profesionales y ocupacionales, las desigualdades geográficas en la distribución de recursos y servicios, de inequidades de género y de edad –entre generaciones-, entre otras.

Los estudios de Katzman y Filgueira (1999) llaman la atención sobre la diversidad de aspectos y rasgos que puede tomar la pobreza en distintos grupos sociales. El desarrollo de métodos combinados bidimensionales de medición de la pobreza le permite identificar distintos grupos y zonas de vulnerabilidad social. Lo interesante de la metodología usada es que anuncia la potencialidad de combinar diversos métodos para captar la *multidimensionalidad y heterogeneidad de las zonas de vulnerabilidad social y pobreza* en la sociedad. De esta forma, se escapan de la doble dicotomía entre sectores pobres y no pobres, así como entre la pobreza relativa y crónica, para mostrar diversos aspectos de la pobreza (necesidades básicas insatisfechas y línea de ingresos), algunos de los cuales tienen un carácter más coyuntural (pobreza reciente) y otros más permanente (pobreza inercial y crónica).

El otro aporte relevante desde esta perspectiva, es la vinculación entre las zonas de pobreza y diversas fuentes de vulnerabilidad social. Así pues, entre las fuentes de vulnerabilidad social se identifican las diversas formas de desigualdad clásicas y no clásicas, como desempleo y precariedad laboral, nivel educativo; segmentación educativa; segregación y marginalidad urbana; estructura familiar y ciclos de vida, categorías de edad –infancia y juventud-.

La heterogeneidad de las zonas de vulnerabilidad social no supone meramente una diversidad de situaciones de fácil salida y movilidad social, por el contrario, muchas de estas zonas se transforman en circuitos sociales perversos difíciles de revertir en el corto plazo y que pueden reproducir fronteras de exclusión social.

Dentro de las transformaciones de las desigualdades un aspecto que ha merecido particular atención es la expresión de la nueva cuestión social en el territorio con la expansión de nuevos fenómenos de *marginalidad urbana* (Wacquant: 2001) en los núcleos del desarrollo urbano contemporáneo (áreas metropolitana y ciudades globales). La extensión de estas nuevas áreas periféricas dentro de la modernidad van acompañadas de procesos de segmentación urbana y de una creciente criminalización de la cuestión social mediante intervenciones públicas disciplinadoras bajo lo que algunos denominan una nueva fase de intervención del Estado Penal.

La dimensión *urbana* en la distribución espacial de la pobreza es particularmente destacada en la experiencia latinoamericana (Zicardi: 2008). Los fenómenos de segregación residencial refuerzan las fronteras sociales de los nuevos procesos de pauperización, haciendo visibles no sólo el debilitamiento de la inserción en el mundo del trabajo sino el deterioro de las condiciones materiales de vida (especialmente vinculadas a la vivienda) de importantes sectores sociales, así como los déficits de acceso a servicios sociales y de infraestructura, muchas veces realimentada por procesos de segmentación educativa y del uso de espacios públicos.

Como contracara la identidad barrial y local se transforma en el locus de debate y disputa de una parte de las políticas sociales y la integración de los sectores de pobreza extrema. En este plano, hay cierto retorno nostálgico al ámbito doméstico-familiar y parroquial local como fuente de resolución de conflictos, integración social y absorción de los nuevos sectores pobres ante los vacíos institucionales dejados por los clásicos sistemas de protección social (educación, salud, seguridad social). Lo local se resignifica como una fuente de identidad comunitaria, para algunos como una oportunidad de reconversión y regeneración de mecanismos clientelares de control social de los sectores más pobres, para otros, como una oportunidad de empoderamiento y asociación colectiva de los sectores populares para promover economías solidarias de subsistencia y de vida, formas de resistencia y de protesta social.

Otro aspecto a destacar de la pobreza reciente es sus consecuencias simbólicas y psicosociales sobre la *erosión de la identidad subjetiva y colectiva (pobreza vergonzante)*. Esta dimensión de la fragmentación social es muy significativa porque contrasta fuertemente con el pasado de imaginarios colectivos de integración social y autopercepción igualitarista de la sociedad. La aparición de fenómenos de estigmatización social y criminalización de la pobreza refuerza las fronteras simbólicas de la segregación residencial

y exclusión laboral. El debilitamiento de los vínculos de pertenencia social, del capital social y cultural; la pérdida de autoestima social; así como el enclasmiento territorial de los sectores más marginalizados produce nuevos fenómenos de incertidumbre e inseguridad en la vida social cotidiana realimentado por procesos de estigmatización y discriminación social.

Los procesos de segregación urbana-residencial van configurando un espacio público también fragmentado, que no deja lugar a posibles flujos de capital social ni cultural. El espacio público, en la medida en que fuera accesible en términos reales, podría officar de red social con la potencialidad de generar alternativas y estrategias solidarias –en el sentido habermasiano- de salida de la situación de pobreza. Cuando hablamos de zonas de vulnerabilidad, estamos poniendo el problema no sólo en términos espaciales, sino que sus implicancias y repercusiones son de una gran ruptura del tejido social en sí.

Cambios en el modelo de desarrollo y empobrecimiento reciente en Uruguay

La reconversión contemporánea de la cuestión social hacia la pobreza y sus nuevas facetas se produce a partir de diversos procesos de largo plazo.

En primer lugar los cambios y consensos en la *agenda internacional de lucha contra la pobreza*. La relevancia de los procesos de empobrecimiento global en la agenda pública global se expresa en la influencia de organismos internacionales (como el Banco Mundial y Naciones Unidas). El ejemplo paradigmático del comienzo del siglo XXI es la convergencia en torno a temas nodales plasmados en los compromisos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ponen a la reducción de la pobreza extrema en el primer plano de la atención pública mundial.

El denominado pos-consenso de Washington (Serna: 2008) muestra la recuperación de la centralidad de los objetivos de desarrollo social en la agenda internacional, y en particular de la pobreza. En este sentido, es un punto de inflexión y crítica sobre los déficits sociales del consenso de Washington con su retórica centrada en el crecimiento y las reformas económicas neoliberales propias de los noventa. No obstante, esta revalorización de lo social es acompañada de una cierta ambigüedad en los paradigmas (Cimadamore: 2008) y el papel de las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP) para el desarrollo.

La retórica discursiva del combate a la pobreza y la práctica de alivio a la pobreza (Gutierrez: 2005) debilita las secuelas más graves, pero no cambia los factores estructurales de generación de pobreza, la reproducción de desigualdad económica y los patrones de concentración en la distribución de riqueza y de poder a nivel internacional. La propuesta de integración social por medio de estrategias de reducción de pobreza, no

supera los supuestos del liberalismo social de amortiguación o compensación social del desarrollo económico (Buchardt: 2004) como la selectividad, focalización, activación y responsabilidad de los pobres y la sociedad civil en las políticas públicas de superación de la pobreza.

A pesar de lo cual emergen tendencias antiglobalizadoras, críticas del capitalismo global y de búsqueda de una nueva agenda. Así pues, aparecen enfoques de ajustes con rostro humano y buena gobernanza. Aparecen enfoques de desarrollo que enfatizan la incorporación de objetivos de cohesión social, el fortalecimiento del capital social y humano, la promoción de nexos funcionales con la educación, para economías basadas en conocimiento (como factor de producción); el desarrollo de capacidades y competencias de los sujetos; la participación de las comunidades con las estrategias de reducción de pobreza.

A la ambigüedad de los paradigmas o enfoques dominantes se agrega una visión pragmática del desarrollo social que pone énfasis en resultados a alcanzar (los ODM y el monitoreo de logros), con una ausencia de diagnósticos sobre las causas y obstáculos, ni de la diversidad de políticas o instrumentos específicos para países con distintos grados de desarrollo y desigualdad.

En el ámbito nacional se produce un *desacoplamiento entre los círculos virtuosos entre los ciclos del desarrollo económico, los patrones distributivos y la reproducción de fenómenos de empobrecimiento a largo plazo*. La vinculación cíclica entre procesos de crecimiento y reducción de la pobreza entra en cuestión. Si bien todavía se mantiene la relación entre crecimiento económico, aumento de la ocupación, del nivel de ingresos y reducción relativa del volumen de la pobreza, los nexos se han hecho más frágiles e indirectos. Las transformaciones en el mundo del trabajo, la emergencia de patrones distributivos más regresivos, llevan a la persistencia y endurecimiento de los fenómenos y situaciones de empobrecimiento más allá de los ciclos económicos en el Uruguay.

En el pasado la confluencia de procesos de modernización económica y social del país entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, unido a una progresiva expansión del Estado Social y los regímenes de bienestar favorecieron la poca visibilidad pública de los fenómenos de pauperización y pobreza. Estas representaciones cotidianas (de “país modelo”, de “medianías”) se afirmaban por comparación regional que señalaba la baja proporción cuantitativa de pobreza urbana y menor peso del sector económico informal del Uruguay que el resto de América Latina.

No obstante, ese imaginario de ajenidad pública de los fenómenos de la pobreza y desigualdad se va erosionando progresivamente a partir de la década del sesenta con la crisis económica y social. El desarrollo de estudios específicos (Terra) mostró que el

imaginario integrador era fuertemente urbano, siendo que en ámbitos rurales la pobreza afectaba a una proporción significativa de la población (20%). En forma paralela, la crisis estructural de los setenta y la dictadura tuvieron como consecuencia el incremento de los fenómenos de desigualdad económica y concentración de ingreso emergiendo la pobreza y pauperización como un problema de creciente relevancia pública y social.

La salida de la dictadura replantea la cuestión social, en términos de reconocimiento público de la extensión cuantitativa del fenómeno de la pobreza y la desigualdad social.

De la transición política a las reformas económicas de la década del noventa se registra un nuevo giro a la cuestión de la pobreza en el país. Más allá de los ciclos económicos se generan una diversidad de procesos de *empobrecimiento* de los sectores populares y de movilidad social descendiente de clases medias con nuevas características de la exclusión social.

El desacoplamiento y la desarticulación en el largo plazo del patrón de crecimiento económico, el modelo de desarrollo productivo y la protección social aparecen como factores explicativos de los fenómenos de empobrecimiento reciente (PUND, 2008: 22). En las perspectivas clásicas del desarrollo económico existía un vínculo directo entre los ciclos de crecimiento económico y reducción de la pobreza y viceversa entre ciclos de crisis y aumento de la pobreza. La explicación del carácter cíclico de la pobreza se relacionaba con una dinámica del mercado de trabajo y empleo directamente vinculada al crecimiento económico. No obstante, en las últimas dos décadas se constata un creciente desacople entre el crecimiento económico y el ritmo más lento de incremento del empleo y la evolución de la desigualdad económica de ingresos. Esto se expresa en perspectiva histórica en un rezago relativo del empleo y reducción relativa de la masa salarial con respecto al crecimiento económico. Un fenómeno de reciente preocupación es la disminución del peso de la participación de los ingresos provenientes del trabajo en comparación con la generación de valor de lo producido en el país. La participación de la masa salarial en relación al producto bruto interno pasó de ser el 54% en 1991 al 44% del PBI en 2006 (PNUD, 2008:73). Dichos procesos conducen a una convivencia paradójica entre crecimiento de la riqueza y reproducción de la pobreza económica (PUND, 2008:121).

El desacoplamiento del modelo desarrollo productivo y el mercado de trabajo erosiona la capacidad de integración social del trabajo y la vinculación con los sistemas de protección social.

Desde la década del noventa se producen cambios internacionales y nacionales en los patrones de desarrollo económico que traen consecuencias en la *desarticulación entre la dinámica de generación de empleo y la protección social.*

Por un lado, presenciamos la expansión de zonas de precariedad laboral en el mercado de trabajo que afectan la forma de inserción e inclusión de un número importante de personas y del tipo de puestos de trabajo. Las modalidades de precariedad laboral son diversas y definen zonas de vulnerabilidad y desafiación social progresivas y heterogéneas. De acuerdo a la información proporcionada por la encuesta continua de hogares del INE para el año 2006 el 24,3% del total de ocupados se consideran trabajadores informales y el 11,6% cuenta propia sin local o inversión. En ambas categorías el 25,1% y el 28,5% respectivamente cobra menos de un salario mínimo mensual (PNUD, 2008:190).

Por otro lado, se produce un progresivo desacoplamiento entre la modalidad de desarrollo productivo y la capacidad de generación y distribución de ingreso del empleo asalariado. Varios procesos dan cuenta de cambios en la sociedad uruguaya y que expresan limitantes en las oportunidades de empleo y acceso a bienestar económico para la población.

Por otro lado, existe un enlentecimiento de la generación de puestos de trabajo frente al ritmo del crecimiento económico y producción de riqueza. El incremento menor de la PEA con respecto al PBI, así como la persistencia de niveles altos de desempleo muestran restricciones importantes en términos de empleo.

Además, se registran fenómenos relevantes de estratificación salarial, polarización de ingresos hacia deciles de mayor alto ingreso económico; segmentación y discriminación entre los diversos tipos y categorías ocupacionales (PNUD, 2008:187).

El desajuste entre los ciclos de crecimiento económico y la pobreza se hace más crítico en períodos de crisis y sus salidas. La pérdida del carácter cíclico de la pobreza se expresa con mayor dramatismo en los períodos de crisis económicos que resienten negativamente el nivel de empleo e ingresos, afectando más fuerte a los sectores populares más pobres. No obstante, el problema no se limita a los efectos destructivos de las crisis sino también a la dificultad de salida de la misma. Estos se expresa en un creciente rezago social expresado en el retraso relativo entre el ritmo de recuperación económica, la reactivación del mercado de trabajo y la reducción de la pobreza

Las convergencias entre los procesos económicos y dinámica del mercado de trabajo refuerzan el desacople y desarticulación con la protección social, los fenómenos de pauperización y distribución regresiva de los ingresos económicos.

En síntesis la progresiva centralidad del fenómeno de la pobreza se expresa también por la evolución de la *magnitud cuantitativa* de la pobreza, caracterizada por su *masividad* y *persistencia* en el tiempo. En los análisis de largo plazo, las situaciones de pobreza

pasan a afectar a amplios segmentos y grupos sociales que constituyen entre un quinto y un tercio del total de la población (variable según la coyuntura).

La expansión de los procesos de empobrecimiento se produce por medio del establecimiento de *fronteras sociales borrosas* y al mismo tiempo crecientemente “*rígidas*” en sus consecuencias sobre la reproducción de desigualdades de la estructura social. La paradoja de la pobreza es que refiere a una variedad de procesos sociales (empobrecimiento) que no son fijos, pero que pueden generar o reproducir desigualdades de carácter estructural.

Tránsitos inconclusos: políticas de la pobreza y deconstrucción de la ciudadanía social

En este contexto, el itinerario reciente del Uruguay incorpora en forma gradual diferentes aspectos de la producción de la pobreza. El reconocimiento público de los procesos de fragmentación y marginación social, aparece de diversas y contradictorias formas. A veces se procuran políticas en forma terapéutica como procesos a revertir para recuperar un pasado virtuoso de una sociedad integradora. Para algunos, el mecanismo fundamental es recuperar la tradición de ciudadanía universal basada en un Estado Social y políticas de empleo activas. Otras veces se reconoce un fenómeno distinto que debe ser abordado en su especificidad con políticas focalizadas. En sus versiones más pesimistas, se tratan de fenómenos que vinieron para quedarse, con raíces estructurales difíciles de revertir y con procesos de segmentación social que han incrementado las brechas entre los sectores de mayor integración social y los más vulnerables. En cualquier hipótesis suponen diversos tránsitos en los formatos de protección social y de combate o reproducción de nuevas desigualdades sociales.

El diseño y la implementación de las políticas de la pobreza implican desafíos para la *construcción de la ciudadanía social*. La convivencia de “*diversas visiones de la pobreza*” (Ivo: 2009) y de múltiples *concepciones de ciudadanía* se expresa en forma contradictoria en la construcción permanente y en disputa de las políticas sociales.

Por una parte, las herencias de las visiones hegemónicas de los noventa con su énfasis puesto en el mantenimiento del orden social y el sistema económico. La perspectiva *neoliberal*, de corte bomberil, enfoca la ciudadanía desde dos ejes: la *seguridad pública* y la *integración al orden económico* dominante. Se parte de una percepción conservadora de la cuestión social como amenaza de conflicto y cuestionamiento del orden público y la gobernabilidad. Por tanto, se prioriza la seguridad como norte de la política social orientada hacia el disciplinamiento de los pobres. Como contrapartida, se plantea una integración social vía mercado estimulando la movilización del potencial económico de

los activos y capital social de los pobres. De esta forma, la política social se propone como una alternativa económica a la sobrecarga de demandas y presión fiscal sobre el Estado. La ciudadanía social se traslada hacia los márgenes sociales, comprendida como posibilidad de activar agentes económicos y controlar potenciales conflictos sociales.

Otra visión heredera de los noventa es la *refilantropización* de la pobreza, una concepción renovada de los espacios tradicionales de la caridad social como mecanismo de generación y reproducción de mecanismos solidarios. En este caso se trata de una perspectiva humanitaria remozada, a través de propuestas de *movilización voluntaria de los agentes y asociaciones de la sociedad civil* (las denominadas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro). En esta perspectiva las ONGs (tradicionales de corte religioso o nuevas) son convocadas como socias del Estado y las políticas de descentralización local para la implementación de políticas sociales y como nexos para mediación entre las políticas públicas y los grupos sociales vulnerables. Se trata de una ciudadanía despolitizada, centrada en la capacidad de mediación y autogestión de la cuestión social por parte de algunas organizaciones sociales.

Por otro lado, emergen otras concepciones más críticas y novedosas en la reconversión de la nueva cuestión social. La extensión progresiva del enfoque de *Desarrollo Humano* promovido desde Naciones Unidas, es una concepción que prioriza el *desarrollo de capacidades y derechos ciudadanos*. Desde esta perspectiva los pobres dejan de ser considerados como destinatarios pasivos de asistencia o meros usuarios o agentes económicos potenciales, para ser concebidos como sujetos activos, con derechos y que deben tener oportunidades de ejercer titularidades y desarrollar capacidades humanas básicas (salud, educación, bienestar material).

Las visiones más a la izquierda dan un paso más hacia la *potencialidad emancipatoria* de las políticas sociales para la afirmación de los *sujetos populares*. Desde concepciones más radicales de la ciudadanía se recupera el papel de la participación activa de los sectores en situación de pobreza como potencialidad de organización colectiva, empoderamiento de sujetos y comunidades, así como la influencia directa en el acceso y control de recursos públicos.

En la primera década de los años dos mil se difunden nuevos enfoques a través de programas sociales de *transferencia de rentas mínimas*. La concepción de los destinatarios persiste vinculada a la lógica de la residualidad y focalización hacia los sectores más pobres, sin embargo en la retórica discursiva y alcances prácticos de cobertura se postulan más ambiciosos, como una vía progresiva de acceso generalizado a derechos a categorías sociales vulnerables. Asimismo, se plantean con una visión más integral de la intervención pública en busca de una convergencia de acciones frente a las situaciones más heterogéneas y complejas de vulnerabilidad social.

La condicionalidad de las transferencias de rentas es uno de los rasgos de formato como se ha extendido los programas sociales en el tercer mundo. La obligatoriedad de las contraprestaciones aparece con un significado dual. Por un lado, una obligación para que el beneficiario se transforme en ciudadano, compromiso fundado en la prioridad de obtener logros en el desarrollo de capacidades humanas básicas (educación y salud) y empoderar a las mujeres y familias como responsables de la socialización primaria de las nuevas generaciones. Por otro lado, se supone que la condicionalidad es un mecanismo de presión simultánea sobre la responsabilidad pública de ofrecer servicios sociales básicos y corregir las deficiencias institucionales para el ejercicio de derechos.

Más allá de la novedad en los instrumentos y diseños de políticas, se abren también interrogantes hacia el futuro sobre la sustentabilidad de la ciudadanía social, debido a que no se trata de titularidad de derechos, y se pone en duda la transitoriedad o permanencia de estas nuevas redes de protección social.

En síntesis, las políticas de la pobreza suponen una nueva construcción de la *subjetividad política y del estatuto de la ciudadanía social*. Así pues, surgen nuevas subjetividades: con la emergencia de un estatuto de pobres ciudadanos (con fronteras móviles, difusas y también rígidas), aparecen nuevos sujetos productivos no asalariados, a veces por fuera, otras veces en los márgenes de la economía salarial. Los individuos y grupos capaces de microemprendimientos productivos, los desclasados de la economía formal; las formas asociativas no mercantiles de la sociedad civil; las redes asociativas de supervivencia, etc.

Sin embargo, el estatuto de la ciudadanía social también se transforma. Se trata de una reformulación de los derechos sociales como específicos a la participación en determinados grupos sociales, derechos referidos no sólo a la persona sino también al grupo familiar inmediato de pertenencia. A su vez, se tratan de derechos sociales transitorios y plausibles de ser suspendidos, sujetos a condiciones y contextos sociales que se esperan se cambien en un corto plazo.

Las transformaciones de la nueva cuestión social, la multidimensionalidad de la pobreza y sus relaciones con la reproducción de las desigualdades sociales son factores estructurales que presionan el rediseño de las políticas sociales hacia nuevas *intervenciones públicas diversificadas y múltiples* que den respuesta a los cambios en las formas y factores de vulnerabilidad social. En este sentido, se debe repensar el lugar de las políticas sociales y la construcción de la ciudadanía social como mecanismos de adaptación y respuesta a demandas y cambios en el entorno social.

El giro hacia las políticas de la pobreza tiene implicancias en una nueva forma de legitimación de la política social por medio de la *razón técnica*. La eficacia se convierte

en *fundamentación ética*, los mecanismos de focalización incorporan una concepción de justicia social anclada en la pertinencia técnica de la selección de los grupos sociales, así como de atención en forma urgente, inmediata y eficaz de las situaciones más miserables de la pobreza extrema y las capas sociales más desprotegidas. La retórica de rechazo ético y condena social a las condiciones de pauperismo se refuerza con la *eficacia práctica* en demostrar mediante el saber científico-técnico impactos y logros de fácil medición de la reversión de los aspectos más denigrantes en el corto plazo. La fundamentación técnica legitima el *redireccionamiento de recursos públicos* hacia los márgenes de la sociedad y es evaluado como una forma de optimizar el uso de recursos escasos hacia programas sociales con un costo relativo menor para las instituciones públicas.

Esta nueva forma de definición de políticas de “mínimos sociales” basa la eficacia de la gestión pública en la capacidad de administrar *diversos mecanismos de selectividad* social de los programas para la identificación de destinatarios y determinación de los alcances reales de la ciudadanía social.

La respuesta institucional de una ciudadanía social estratificada y en suspenso a las transformaciones contemporáneas de la pobreza y las nuevas desigualdades social se balancea en una transición inconclusa entre los avances de la inclusión política y la reproducción de los circuitos de la exclusión social.

La estratificación y segmentación de la ciudadanía social se presenta como diversas capas y zonas de protección social. En los extremos, los ciudadanos protegidos y población de asistencia social. Entre medio, fronteras borrosas de zonas grises, de “ciudadanos invisibles” y trabajadores vulnerables que resisten entre la integración social y la amenaza de desafiliación social.

Para un país clasificado como de desarrollo humano alto, con buenos indicadores macro sociales en el concierto internacional y con un desarrollo histórico pasado pautado por mecanismos de inclusión social la distancia entre los diversos mundos de protección y bienestar social llama la atención. De acuerdo a cifras oficiales (INE) tan solo el 65% de los trabajadores se pueden considerar dentro de la categoría de asalariados con cobertura y protección social. El 35% restante sufre alguna precariedad laboral, informalidad y vulnerabilidad social. Es en esa amplia franja de la población donde se establecen progresivamente la segmentación de la asistencia y las zonas de exclusión de la protección social.

Se estima que el PANES alcanzó en el año 2006 al 10,4% de la población del país (Serna, 2008). Considerando el mismo año del total de hogares con menores de 18 años pertenecientes al primer quintil de menores ingresos el 83,9% recibía algún tipo de transferencias públicas (ingreso ciudadano, seguro de desempleo, jubilaciones,

pensiones o asignaciones familiares. A su vez, el 67,5% percibía aquellas transferencias vinculadas más directamente al ámbito de la asistencia pública (ingreso ciudadano y/o asignación familiar). Como contrapartida, existen también zonas grises de la vulnerabilidad dada por “los sin-derechos en tiempo de espera”. En el mismo año el 16,1% de los hogares del primer quintil de ingresos declaraba que no había recibido ningún tipo de prestación o transferencia pública.

El estatuto de ciudadanía es otro desafío para la articulación de políticas sociales. El establecimiento de formas de *ciudadanía social diferenciada y segmentada* es al mismo tiempo un avance en el reconocimiento de situaciones de desigualdad social, y un elemento a superar para recuperar el *sentido universal* de los derechos sociales.

Una de las preguntas nodales es acerca de la naturaleza de nuevos derechos sociales (Castel: 2001). Los avances en el reconocimiento de derechos sociales para personas excluidas del mundo del trabajo, chocan con un contexto restrictivo de reforma del estado social que prioriza políticas compensatorias contradiciendo orientaciones universalistas (Ivo, 2009: 190).

Los nuevos *estatutos de ciudadanía* y los tipos de derechos sociales emergentes tienen restricciones importantes. Por una parte, la *individualización y responsabilización* de la asistencia social choca con las autonomías restringidas de los sujetos destinatarios. El énfasis puesto en la garantía de derechos no siempre se acompaña de su sostenibilidad en el tiempo y los apoyos institucionales para el ejercicio efectivo de los mismos. Por otra parte, las *solidaridades que producen son restringidas*, tanto por la segmentación de provisión de servicios y prestaciones de la asistencia social, como por la disparidad de políticas de proximidad en la implementación local (–con el riesgo de generación de prácticas clientelistas–).

A los limitantes de un estatuto más precario de ciudadanía social, se suma el hecho que los programas hacia la pobreza trabajan con *subjetividades más frágiles y contextos de vulnerabilidad social inestables*.

La extensión de la diversificación focalizada traslada las políticas de la pobreza más allá y más acá de las estrategias de reducción de la pobreza. De esta forma, la lógica de las políticas de la pobreza va más allá del diseño de programas sociales específicos para articularse dentro de los planes y políticas sectoriales base de la matriz universalista del Estado Social. En este sentido, se plantean diversas tensiones y contradicciones en el diseño entre políticas universalistas y focalizadas. La potencialidad de articulación entre ambas reside en la progresividad de extensión hacia diversas categorías sociales (edad, género, etc.). Del otro lado, los obstáculos residen en los límites fiscales y los valores

extremadamente bajos de la transferencia de rentas y servicios sociales de las políticas de reducción de la pobreza en comparación con los mínimos sociales.

En este sentido, el desafío de la re-construcción de la ciudadanía social está en cómo resolver el dilema entre *reconocimiento* y *redistribución* social. De acuerdo a diversos estudios son notorios los impactos de estos programas en el alivio y contención social en el corto plazo de las consecuencias más severas de la pobreza. En este sentido, las políticas de la pobreza contribuyen al reconocimiento público de los sectores sociales en condiciones de carencia extrema. No obstante, los impactos en cuanto a la erradicación o superación de la pobreza son más discutibles.

La pobreza plantea retos políticos, ya no sólo en la planificación de políticas sociales, sino también en cómo articular lo público como campo de acción. La articulación del reconocimiento social de sectores invisibilizados así como los mecanismos de redistribución deben basarse en una idea clara de lo que significa ser ciudadanos.

La posibilidad de las políticas sociales de la pobreza de revertir por sí solas la pobreza y obtener resultados redistributivos de la riqueza es muy limitada. La erradicación y superación de la pobreza depende de la acción combinada de la articulación y reconstrucción de la matriz del Estado Social y su capacidad de revertir o mitigar las fuentes estructurales de la desigualdad social.

Bibliografía

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN SONIA (2008) "La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano" en Cimadamore Alberto, Cattani Antonio (comps) *La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Bs.As., CLACSO.
- BURCHARDT HANS-JÜRGEN (2004) "El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 193: 119-132 (Caracas: Nueva Sociedad).
- CASTEL ROBERT (2001) *La inseguridad social*, Ed. Manantiales, Bs.As.
- CIMADAMORE ALBERTO (2008) "Las políticas de producción de pobreza: construyendo enfoques teóricos integrados" en Cimadamore Alberto, Cattani Antonio (comps) *La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Bs.As., CLACSO.
- GUTIÉRREZ THAIS (2005) "La construcción transnacional de la idea de *políticas de alivio a la pobreza* y sus aplicaciones" en Mato Daniel (coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- KAZTMAN RUBEN (1999) (coord.) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, Montevideo, PNUD-CEPAL.
- KESLER GABRIEL, DI VIRGILIO MARÍA MERCEDES (2008) "La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas décadas" en *Revista de la CEPAL* n°95

- LEAL IVO ANETE BRITO (2009) “La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada” en Carlos Barba (comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, CLACSO.
- MERKLEN DENIS (2005) *Pobres ciudadanos*, Bs.As., Ed.Gorla.
- PNUD *Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, Políticas y Desarrollo Humano*, Montevideo, 2009.
- ROSSANVALLON PIERRE (2005) *La nueva cuestión social*, Bs.As., Ed. Manantiales.
- SERNA MIGUEL (2008) “Las políticas de la pobreza en el pós consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social” en *Revista de Ciencias Sociales*, n24 Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- SERNA MIGUEL (2008) “Las Políticas de la Pobreza en los Gobiernos de Izquierda del Cono Sur: De las Redes Sociales de Seguridad a las Redes de Protección Social”, en Regina Lima (coord.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo*, Edições IUPERJ, Rio de Janeiro 2008.
- SPICKER PAUL, ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN SONIA, GORDON DAVID. *Pobreza un glosario internacional*.CLACSO-CROP, Buenos Aires 2009
- WACQUANT LÔC (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* Bs.As., Ed. Manantiales.
- ZICARDI ALICIA (comp.) (2008) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, Bs.As., CLACSO-CROP.

Pobreza, desigualdad y
nueva cuestión social

¿Infantilización de la pobreza o pauperización de sectores populares?: claves para una problematización¹

Carmen Terra²

La pobreza infantil nos remite a la pobreza del mundo adulto, a la negación de acceso y de participación en la heterogeneidad de bienes y recursos históricamente disponibles en una sociedad concreta. Niñas y niños dependen las prácticas de reproducción biológica y social de la sociedad, del vínculo con las nuevas generaciones. En nuestra sociedad corren suertes distintas en función de la condición social y económica de las clases y sectores sociales al que pertenecen sus adultos referentes. No obstante lo cual, una bibliografía ampliamente extendida en América Latina, conceptualiza el fenómeno como infantilización de la pobreza. Importa entonces discutir esta noción para hacer emerger las dimensiones en juego y aprehenderla como desamparo social un emergente del abanico dominación-marginación, un producto social. Se trata de lograr una mirada que permita develar adecuadamente las facetas de la sociedad que el desamparo y la explotación infantil ponen en juego.

Introducción

Marginalidad y pobreza, unas problemáticas que invitan a acciones y discursos de tintes diversos. Son esas cuestiones sobre las que cualquiera cree saber o conocer, no obstante en Uruguay como en otros países de la región, suele dominar un hablar marcado por el impacto afectivo que provocan las situaciones límites. Entre ellas, a nuestra conciencia nacional la sacude muy especialmente el altísimo número de niños en situación de pobreza o de miseria. El tono y los datos llaman a un esfuerzo de comprensión rigurosa y comprometida que trascienda la mera emoción. Indiscutiblemente se trata de un fenómeno grave, que más de 20 años de gobiernos electos no han logrado revertir. Sin embargo, siendo uno de los datos más interpelantes en relación a nuestra realidad, no puede conceptualizarse como un fenómeno central o realidad autonomizable, muy especialmente cuando el horizonte es la intervención social. ¿Qué hay detrás de la po-

1 El artículo recoge y articula para esta publicación elementos trabajados en documentos de mi autoría que, por suertes diversas permanecieron como trabajos inéditos o de circulación muy restringida.

2 Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. carment@fcs.edu.uy

breza de l@s niñ@s? ¿De qué realidad da cuenta la llamada infantilización de la pobreza en Uruguay?

Al decir que la infantilización de la pobreza es uno de los procesos graves o el más grave se establece una valoración del mismo o de alguna de sus dimensiones, se está reaccionando a información del tipo de la presentada en el informe de Desarrollo Humano (2005) o de los informes del INE referidos al porcentaje de niñas y niños uruguayos menores de 6 años que nacen y viven en condiciones de pobreza (56.5%); hoy y según información disponible para el 2007 hay un notorio descenso que acerca el porcentaje al 46 para los tramos de 0 a 5 y de 7 a 13 y a 39 para el tramo hasta 17 años (De Armas: 2008).³ La entidad de la problemática llama a una aproximación crítica capaz de develar lo que está en juego, una reflexión que permita comprenderla desde los procesos de empobrecimiento y marginación. En lo que sigue se la considera como un emergente y consecuencia de estos procesos debiendo como tal ser develada. Por eso la mera focalización en víctimas indiscutibles, puede resultar una trampa o una piedra en nuestro zapato.

La pobreza infantil, en una primera aproximación, habla y nos remite a la pobreza del mundo adulto. Nos habla de la *no accesibilidad al* y la *no participación en*, respecto del conjunto heterogéneo de recursos históricamente disponibles en una sociedad concreta. Se trata del conjunto que puede satisfacer y realizar las necesidades así como efectivizar derechos adscriptos a la condición de ciudadanas y ciudadanos, de seres humanos. Refiere a las relaciones sociales de apropiación, uso y goce de recursos materiales y simbólicos. O sea, todo aquello que en una sociedad en un momento o período histórico realiza la posibilidad de crecer, desarrollarse, participar y ser plenamente humanos y miembros de una sociedad. En las niñas y niños esta chance está mediada por la posición y situación de sus adultos referentes pues, ellos/as son *seres dependientes*, seres con derecho a respeto, protección, cuidado, asistencia y promoción. En las líneas que siguen, intentaré analizar y pensar esta problemática en busca de las raíces y procesos que la producen y mantienen, constituyéndola en uno de los “territorios” más graves de la miseria y la exclusión en Uruguay.

“Asistimos a una adultez de la infancia y nos preguntamos: ¿qué ocurrirá con una sociedad cuyos niños y niñas tienen su infancia robada, ya sea por el desempleo de sus padres o por el propio trabajo infantil?, ¿cuál será la sociabilidad de estos adultos que no tuvieron tiempo para la recreación, para el placer, que crecieron en un contexto de profunda desigualdad social?” (L. Martinelli: 2008)

3 Informe INE, Estimaciones de Pobreza 2003, Informe sobre Pobreza e Indigencia 1º Semestre 2008. Gustavo de Armas Sustentabilidad Social 2008

La infancia y la adolescencia: sujetos de derecho y sujetos en proceso

Arriesgando una aproximación muy elemental y con el mero objetivo de contextualizar lo que me ocupa en este texto, recuerdo que las relaciones sociales pueden ser caracterizadas según lo que está en juego y según el poder de aprehensión que sobre ello relevan los sujetos partenaires. En nuestra sociedad está definido por el control sobre los procesos de producción y reproducción social que definen clases sociales y fracciones de clase. En ese marco podemos hablar de cooperación, de enfrentamiento o de oposición entre iguales, reconociendo el carácter interdependiente y la autonomía relativa de las contrapartes; mientras que cuando las contrapartes son desiguales hablamos de formas consecuentes de procesos de explotación, de dominación, de alienación o de exclusión, existiendo subordinación y dependencia de un polo respecto del otro, con una negación o compromiso de la autonomía. Es esta matriz sobre la que se reactualizan e interactúan el sistema patriarcal y la reproducción biológica y social de las nuevas generaciones. Es en ese marco que deben comprenderse tanto las realidades de la infancia y la adolescencia, como aprehender la afirmación de niñas, niños, adolescentes como sujetos de derecho en nuestra sociedad en cada momento histórico.

En el caso de niñas, niños y adolescentes cualquiera sea su condición de clase corresponde reconocerlos como sujetos en proceso y “acreedores” en su relación con las generaciones adultas de quienes, legítimamente, esperan cuidado, promoción y protección para la educación, la salud, la guarda y el ejercicio de sus derechos así como el desarrollo de su identidad y autonomía. Entonces, el comprender que niños y niñas son sujetos dependientes o progresivamente autónomos en razón de su condición biológica, psicológica y social, no es menoscabar su dignidad humana o su condición de sujetos de derecho sino afirmar la responsabilidad que cabe a la sociedad y a sus referentes adultos. En nuestra sociedad niñas, niños y adolescentes corren suertes distintas en función de la condición social y económica de la *familia*⁴, primero, y del número de menores que la integran, en segundo lugar.

Si hablamos de niñas y niños en situación de indigencia o de pobreza, el fenómeno involucra muy especialmente a la sociedad desde que la pobreza no es un fenómeno o situación individual o familiar, sino un proceso societal cuya manifestación más evidente son las condiciones de vida de sectores más afectados por su ordenamiento y procesos. La infantilización es una manifestación, especialmente cruda, de las distancias y desamparos creados por nuestra modalidad de vida en sociedad, de las condiciones a que están sometidas las familias de los sectores a que pertenecen estos niños y niñas, pero también del tipo de pobreza de una sociedad.

4 Entiendo la familia como la unidad o red primaria de cuidado y referencia, según una diversidad de arreglos familiares y de tipos de convivencia, constituida por los/las menores y sus referentes adultos directos.

La pobreza en Uruguay

El Uruguay durante décadas, trabajosa y conflictivamente, fue construyendo un sistema que permitió dignificar las condiciones de trabajo y de vida de amplios sectores de las clases trabajadoras, generando expectativas de ascenso e igualdad social. Ello se hizo con la intervención intencional del Estado y con la luchas de los sectores trabajadores. Fue un modo de gestionar y encauzar el conflicto social. Se fueron gestando sistemas de legislación laboral y social, organizando mecanismos de asistencia y protección, e implementando las correspondientes prestaciones y servicios. O sea, un sistema sociopolítico que reguló el mercado, que promovió un estilo de relación y convivencia, que consagró un tipo de legitimidad. Tuvimos tempranos sistemas de representatividad de los trabajadores organizados, que promovieron y respaldaron mecanismos de distribución y protección del trabajador y de su familia. También, tuvimos políticas universales que jugaron un papel homogeneizador y, hasta cierto punto, integrador. En este proceso, sin duda, incidió la debilidad de una clase económica dominante, fuertemente dependiente del extranjero y escasamente innovadora; así como incidieron las necesidades del sistema político.

Construido sobre el estatuto de trabajador, tendencialmente, los desarrollos alcanzados reflejaron el poder de incidencia sobre el sistema político y, su funcionamiento, no estuvo libre de prácticas de clientelismo, como tampoco libre de límites para proponer como meta realizable la superación de la pobreza. Es claro que los sectores de población sin poder de presión se vieron menos amparados o claramente desamparados. Sin embargo, constituyó un modelo con importantes niveles de legitimidad y de reconocimiento internacional.

Sabemos que en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y, claramente, en la década del '50 se evidenciaron signos de deterioro como efecto de un estancamiento del modelo de desarrollo y apareció una sostenida inquietud ante la formación de enclaves territorializados de miseria. Fue hacia mediados de la década del '60 que la conflictividad creciente colocó en el debate político el deterioro del sistema, el empobrecimiento de las clases medias y de los sectores obreros. En ese contexto se producirán investigaciones y desarrollos teóricos orientados a identificar causas y explicar el no desarrollo, el estancamiento, el subempleo, la desigualdad en la distribución de renta e ingresos, los procesos de migración campo ciudad no acompañados de procesos de reforma productiva e industrialización, etc. El análisis de este conjunto de manifestaciones apuntará a un cuestionamiento del sistema, a la denuncia de las formas de explotación como causante de los procesos de empobrecimiento y marginación. Hubo un importante esfuerzo de diagnóstico (por ejemplo Uruguay Rural, estudio de la CIDE), pero también una con-

frontación teórica (teorías de la dependencia, teorías de la marginalidad) que desde el campo intelectual y académico intervino en el debate así como confrontaciones abiertas de carácter político y sindical. No fue un hecho aislado en la región, en tal sentido un clásico de referencia, es el trabajo de José Nun⁵ (1969).

En una diversidad de enfoques los trabajos elaborados en el país y en la región, buscaron mostrar y fundamentar teórica y empíricamente los procesos de empobrecimiento como marginalidad producida por la implementación de sistemas capitalistas en nuestras sociedades. O sea, procesos que afectan a las clases trabajadoras en su condición de tales y desde allí deterioran sus condiciones y calidad de vida llegando a límites donde la sobre vivencia está en juego. Cincuenta años después con la necesarias reelaboraciones aquellos trabajos testimonian la pertinencia del camino buscado.

Hoy los datos sobre Uruguay muestran momentos de alza y de baja de la pobreza en términos de su medición por parte del INE y de organismos especializados. Dan cuenta de un descenso sostenido, aunque persiste un sector en condiciones de miseria y una sobre representación de los niños en el porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria. Lo primero es un signo de cronificación de procesos que el Uruguay aún no ha logrando revertir, y desde unos años atrás, muestran efectos de fragmentación y de conformación de prácticas y referentes culturales reactivos a la privación persistente, a la miseria así como a la negación o al desconocimiento como semejantes en tanto sujetos, en tanto miembros de una sociedad, la nuestra. Entre la invitación al hiper consumo, la ausencia o la eventualidad de recursos extremadamente escasos y un horizonte laboral acotado a puestos de baja calificación, con inestabilidad contractual o en condiciones de irregularidad, con remuneración muy por debajo de los requerimientos, la relación con el orden instituido se establece desde los procesos de exclusión, desde la negación de los derechos, desde la dignidad desconocida o negada desde las formas diversas de sobreexplotación. La relación con el Estado se establece desde formas diversas de asistencia implementadas en las políticas y servicios públicos. Las relaciones sociales intra sector son la conformación de prácticas de solidaridad entre pares, incluyendo aquellas que muchos denominarían de complicidad de pares porque carentes de alternativa en el sistema legitimado se recurre a prácticas ilegales (por ejemplo: la ocupación, el no pago, el “colgarse” de servicios públicos), hasta el ser reclutados por empresarios o redes de la llamada economía criminal.

Lo segundo obedece a un conjunto de factores pero, siguiendo la bibliografía especializada, aparece como un factor significativo la mayor participación de los hogares pobres en la reproducción biológica de la población y la mayor participación de los hogares

5 José Nun “1969. La teoría de la masa marginal.” en *Marginalidad y Exclusión Social*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2003. Pp.35-140.

con menores de 14 años en la población pobre del país. Datos que no deben confundirse ni resumirse a uno sólo. La información dice que nacen más niños en hogares pobres y a su vez dice que tienen mayor riesgo de ser pobres los hogares con tres o más menores de 14 a cargo⁶. O sea, uno nos habla de las prácticas reproductivas, con tendencia a modificarse también entre los sectores pobres; en tanto el otro nos habla del acceso por parte de los hogares a recursos, comenzando por el ingreso. Pero, además, la persistencia en el tiempo nos está indicando que muchos de los niños o niñas de hoy son hijos de padres y madres que nacieron y crecieron en condiciones de pobreza aguda. Podemos remontarnos hasta los años inmediatos a la dictadura, época en la que ya se denunciaron efectos persistentes de la miseria en los niños y niñas que crecían con alteraciones por mala e insuficiente nutrición y protección. Así la llamada reproducción generacional no es otra cosa que cronificación de condiciones de miseria sobre sectores de población.

En el período iniciado con el primer gobierno institucional post dictadura se inaugura una serie de gobiernos que implementan medidas focalizadas de diverso tenor y en distintas áreas, buscando atenuar o revertir la situación de los sectores más pobres. Veinte años demostraron la poca eficacia de acciones que no alteraron los centros de producción del fenómeno, ni tuvieron una profundidad o entidad como para revertir aún la dimensión priorizada. En el período de gobierno pasado se han instrumentado acciones de otro tipo donde las medidas focalizadas o las afirmativas juegan un papel en un conjunto, el Plan de Equidad, que se orienta a la progresiva constitución de un nuevo sistema de bienestar con un polo asistencial o de protección y un polo estructural o de universalización de las principales políticas sociales. Ambos dispositivos impulsados como mecanismos institucionales de combate a la desigualdad y logro progresivo de niveles crecientes de igualdad en complementariedad con la política económica. Aún es pronto para una presentación definitiva y más aún para una estimación del avance logrado; sin embargo, me animo a afirmar que ha sido de un tipo distinto porque parte de la base de reconocer en la pobreza y en la miseria, tanto como en los niveles de desigualdad que ostenta la sociedad uruguaya, un déficit o desconocimiento de los derechos ligados a la dignidad humana y a la condición de ciudadanas y ciudadanos, de resaltar la fuerte hipoteca que representa para nuestra sociedad el hecho de las nuevas generaciones naciendo y creciendo en condiciones de pobreza o de miseria; y, buscó implementar programas y medidas alterativas. En este marco también parece bastante claro que si bien el crecimiento económico no ha podido o no ha sido acorde con el crecimiento de los recursos puestos a disposición o restituidos a los sectores despojados, se ha avanzado en

6 Cfr. Rodrigo Arim et al (2008) "El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso". OPP, Montevideo, Diciembre del 2008.

procesos distributivos y redistributivos⁷. Aunque innegables aún son insuficientes para revertir los procesos de marginación iniciados hace más de medio siglo.

Avanzar en las anotaciones sobre la llamada infantilización requiere de una necesaria apertura conceptual. ¿A qué llamamos pobreza? ¿Por qué no hablar simplemente de exclusión o de marginalidad? ¿Qué categorías nos permiten nombrar y analizar mejor esta realidad? ¿Qué mecanismos, procesos, relaciones construyen lo que, genéricamente, he llamado “distancias” y “desamparos”? Más aún ¿distancias y desamparos de qué y de quiénes? ¿Por qué comenzar hablando de accesibilidad? De las múltiples interrogantes expuestas, atendiendo al espacio disponible, voy a tomar dos cuestiones. La una, la noción de pobreza y la otra, la noción de desamparo social.

Breves puntualizaciones conceptuales sobre la categoría pobreza

La pobreza bien puede ser entendida como el resultado de la negación sistemática, estructural y coyuntural, de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales consagrados. Es fruto de relaciones de poder y de mecanismos de control y marginación que impiden a diversos sectores de población su ejercicio efectivo. O sea, manifestación de procesos societales que privilegian la ganancia y la inversión permitiendo, cuando no promoviendo, mecanismos de acumulación y concentración a costa de la igualdad y aún de la justicia. Procesos societales estructuralmente ligados al capitalismo, al constituirse como sociedad capitalista.

Esto determina que diversos sectores de población en edad de trabajar sean explotados y/o excluidos o marginados a través de los mecanismos institucionales relativos al mundo del trabajo, de la seguridad y/o de la protección social, así como privados y discriminados a nivel del consumo por los mecanismos de funcionamiento del mercado. Mediante diversos procesos ven bloqueadas, o altamente limitadas, sus posibilidades de reconocimiento y participación social y política, así como el acceso a bienes y servicios que en cada sociedad definen la dignidad humana y la calidad de ciudadano o ciudadana. O sea, son segregados de las modalidades que la sociedad se ha dado para el ejercicio efectivo de los derechos y de la dignidad humana. Es un proceso que involucra desigualmente a las distintas franjas y sectores de población, con manifestaciones diversas mucho más allá de la carencia de bienes necesarios y suficientes, remitiendo a la producción misma de la desigualdad y a su mantenimiento.

7 Siguiendo a Pedro Demo llamo redistribución a la acción de establecer nuevas pautas estructurales de distribución de la riqueza de un país. Distribuir supone modificar el acceso sin tocar las estructuras de desigualdad social. Redistribuir supone intervenir en las estructuras de desigualdad, retirarle a quien tiene exceso y transferir hacia los que necesitan. Cfr. Demo, Pedro “Exclusão Social: Novas e Velhas Formas”, Revista Debates Sociais, CBCISS, DS N° 58, Ano XXVI, 2001, Rio de Janeiro, pp.7-74.

En tal sentido me permito sostener que no puede ser reducida al no acceso a mínimos de consumo, como si esta condición fuese fruto de un proceso autónomo sin vinculación con la producción societal de otras condiciones como las condiciones de vida y reproducción del conjunto de los sectores trabajadores, o las condiciones de enriquecimiento y concentración de poder de los sectores altos de su misma sociedad. Entiendo que no es así y, por el contrario, se la debe aprehender y comprender como desigualdad severa, esto es, con efectos particularmente negativos. Por tanto ligada a la pregunta de cómo un país produce y acumula riqueza, cómo un país se la apropia y distribuye, cómo se deciden y se concretan socio históricamente estos procesos, específicamente, cómo se estructuran y actualizan los procesos de concentración y de exclusión, antes que a la pregunta sobre las características o atributos de determinados individuos u hogares.

Desde ahí podemos aceptar la noción como exclusión o marginación económica y política, en el entendido de que se alude a mecanismos y procesos estructurales donde las situaciones de privación grave y sostenida son un extremo no autonomizable de procesos globales. En ellos el lugar y papel del trabajo, el valor del salario y las condiciones de empleo junto con los derechos sociales adscriptos y reconocidos a la condición de trabajador/a, son un indicador de esos procesos, de las relaciones y luchas sociales que los configuran. Históricamente se crearon mecanismos que mejoraron la posición y situación de las clases trabajadoras sin alterar los principios y estructuras del sistema. En ellos el lugar y papel otorgado a la ciudadanía, desde su reducción básica a ciudadanía política hasta las luchas más recientes por la afirmación como ciudadanía plena, esto es, política, social, cultural y económica con la referencia concreta al conjunto de derechos ascriptos y reconocidos a la condición de ciudadano/a, son también un indicador de esos procesos, de las relaciones y luchas que los configuran como productores de igualdad o productores de desigualdad, como productores de concentración y pobreza o productores de un desarrollo real o alternativo de la sociedad.

Desde lo expuesto también puede pensarse el lugar y papel de la política social, incluidas las de protección. Sabemos que ha sido diverso, lo que ahora interesa subrayar es que las distintas alternativas tienen consecuencias diferentes en términos del potencial de generar igualdad, disminuir la pobreza y eliminar la miseria. Me es imposible detenerme aquí en un análisis de este tipo, sólo para aclarar lo dicho menciono alternativas desde una figura central: a) la figura central es los derechos de ciudadanía, b) la figura central es trabajador/a, c) la figura central el conjunto de riesgos sociales acordados o legitimados, d) la figura central el/la trabajador y su familia. Históricamente permitió consolidar derechos dentro de un principio básico orientado a operar como reguladora de la desigualdad.

Las anotaciones precedentes permiten comprender mejor qué significa decir que la pobreza aparece como *un no tener relativo* a acceso, goce y estilo vida y es *manifestación de la exclusión o explotación* siendo, sólo en un extremo, privación crítica o absoluta.

En una formulación bastante general podemos decir que la desigualdad de posiciones se ancla en los mecanismos de acceso y apropiación de las fuentes de riqueza y poder, de las fuentes de legitimidad política y social. En el tema que nos ocupa, los mecanismos de responsabilidad por la reproducción de las nuevas generaciones, específicamente, los referidos a quién asume el costo de las tareas de crianza y cuidado, afectan los procesos de desigualdad⁸. Por una parte, se genera desigualdad entre los hogares en relación al número de dependientes a cargo y, por otra, en razón de sus requerimientos de trabajo no remunerado en la esfera doméstica y el peso del patrón tradicional a la hora de distribuir tales funciones. Cuando la responsabilidad queda librada a la condición económica y poder adquisitivo de los hogares, a igual ingreso y condición social, los hogares con mayor número de menores ven disminuidos sus ingresos y sus chances, pudiendo oscilar entre limitaciones en el desarrollo de proyectos hasta dificultades o apremios para sostener lo básico, con renunciaciones y privaciones al límite de miseria. Ello se produce no sólo por el efecto de un per cápita que se reduce, sino también por las limitaciones impuestas a los perceptores de ingresos y de este modo a las niñas y niños que nacen y crecen en una sociedad.

Por ejemplo, cuando la situación exige estrategias de sobre trabajo con deterioro de la calidad de vida y, en el tiempo, de la salud; cuando exige la disminución de ingresos o pérdida de uno al obligar a uno de los perceptores, en general la mujer, a asumir las tareas de crianza y cuidado cuyo costo se asemeja o supera a uno de los ingresos percibidos. Este efecto puede recaer en la figura materna, a costa de su autonomía económica, su inserción laboral o su desarrollo profesional. También, puede recaer en otra figura femenina del hogar, por ejemplo, una hija que sufre la interrupción o alteración de los procesos educativos. En el extremo cada miembro del hogar es obligado a constituirse en proveedor al menos de una cuota parte. No son esos padres y madres los que “mandan” a “trabajar” a sus hijos e hijas, es la sociedad que lo hace sobre explotando a trabajadores a quienes mal remunera o niega el trabajo, pero además les deja a su sola responsabilidad la crianza y el cuidado de las nuevas generaciones.

En nuestro país ha tenido y tiene un fuerte impacto en la infancia y adolescencia pertenecientes a los sectores populares. Nuestro ordenamiento social y económico deter-

8 Al respecto es muy abundante la bibliografía e investigaciones que indican el impacto de un ordenamiento y un sistema de política social sostenido en la familia y, además, en una concepción de ella que no ha integrado las profundas transformaciones que desde mediados del siglo veinte se producen en el modelo patriarcal. Sólo por haber sido específicamente consultados para este artículo menciono a Gösta Esping-Andersen, Luis Moreno, Regina Miotto, Gustavo De Armas, Ignacio Pardo y Andrés Peri, referidos en la bibliografía.

mina que un importante número de niñas, niños y adolescentes de nuestro país se vean discriminados en el desarrollo de sus potencialidades y necesidades sociales, como conocimiento, interacción, pertenencia y formación. Cercenados o privados de sus derechos, ven negada su dignidad y quedan expuestos a mecanismos diversos de explotación, abuso y exclusión. Víctimas de la situación de los sectores populares, de la desigualdad social y política; sufren los efectos de la ausencia o ineficacia de mecanismos institucionales de seguridad y protección orientados a promover y garantizar el crecimiento y desarrollo de las nuevas generaciones; sufren, también, los efectos más duros de la explotación y exclusión a que están sometidas las clases trabajadoras.

Esbozando una noción de desamparo social⁹

La concepción de pobreza brevemente presentada es una base desde la cual comprender la noción de desamparo social buscando no reducirla a la noción de inseguridad social/ protección social. La idea o noción de desamparo requiere una elaboración conceptual delicada por ser movilizadora psicológica, ética y políticamente. En una rápida revisión veríamos que está sujeta a múltiples definiciones. En lo que me ocupa me interesa comprenderla y analizarla como fenómeno social, concretamente como un emergente del abanico dominación-marginación, aprehenderla como un producto social. Se trata de asumir una mirada que permita develar adecuadamente las facetas de la sociedad que el desamparo y la explotación infantil ponen en juego.

El desamparo social remite a una situación y un proceso social que deja a uno o más sectores de población librados a su suerte, a su poder en asuntos que exceden la iniciativa individual para remitir a lo colectivo. Refiere a la ausencia, insuficiencia o inadecuación de un conjunto complejo de recursos, instituciones, mecanismos, normas, necesario para constituirse, vivir, desarrollarse como personas, sujetos sociales, miembros de una sociedad en igualdad de condición y reconocimiento. En tal sentido muchos nos han enseñado los trabajos de Robert Castel¹⁰, así como los trabajos de Gösta Esping-

9 De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española Amparar es valerse del apoyo o protección de alguien, de algo. Desamparo, en tanto, es abandonar o dejar sin amparo a la persona que lo pide o lo necesita; entendiéndose por desamparado o desamparada separado o dislocado.

10 Castel, Robert – Haroche, Claudine Propiedad Privada, Propiedad Social y Propiedad de Sí Mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Ed. Homo Sapiens. Rosario, Argentina, 2003. (Primera en francés: Ed. Arthème Fayard, Paris, 2001). También Robert Castel Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat. Ed. Fayard, Paris, 1995.

Andersen¹¹ o los de Loïc Wacquant¹² entre otros. El amparo o el desamparo son una construcción colectiva. Cuando no existe, los poderosos la compran donde sea y como sea, pudiendo incluso prescindir de la proximidad territorial a la fuente suministradora. En el otro extremo, los sectores que dependen de su trabajo y, aún más, quienes dependen del cuidado o solidaridad de los demás, al quedar librados a poder/ no poder y a las posibilidades colectivas se ven afectados en grados y modos diversos.

Prefiero no usar el término protección porque está fuertemente referida a los sistemas de protección social históricamente creados, donde un lugar muy significativo le cupo a la noción de *riesgo* o la idea de *solidaridad con* por parte de la sociedad, de la clase, de la fracción. Y si históricamente, en términos de acción social, muchas de ellas representaron avances, hoy parece más pertinente una noción que contenga o pueda contener *la idea de un derecho ligado a la dignidad humana*. De lo que Nora Aquín, al apelar a la categoría ciudadanía, llama “derecho a tener derechos”¹³, o sea, nada tiene que ver con la compasión hacia los vulnerables. Desde esta perspectiva entiendo que la idea de amparo contiene la dimensión *valerse de lo que se necesita para* con el doble contenido de *reconocimiento de*, necesidad y derecho y de *valerse, potencialidad orientada a*, superando la idea de protección para asumir también la idea de promoción, de apoyar la realización. Por tanto, vincula reconocimiento y bienestar, el vivir al buen vivir, el derecho a la pertenencia y a la participación de todas y todos, y no sólo a los riesgos o a la compensación de desigualdades. De hecho está ligada a la idea de crear las condiciones para una autonomía o ciudadanía emancipada.

En nuestras sociedades capitalistas, la autonomía se refiere fundamentalmente al mundo adulto y parece depender del tener más que del ser. Tener capital o riqueza, tener trabajo, tener formación valiosa para intercambiar en el mercado, tener vínculos y ámbitos de participación, tener influencia. Es la participación en el mercado y en las redes de poder lo que resulta condición para devenir autónomo. Sabemos que la figura paradigmática es la del empresario exitoso y, última y complementariamente, la del trabajador flexible y polifacético, altamente calificado y con vínculos como para vender su trabajo, o sea, para hacer valer en el mercado las cualidades que ha podido desarrollar. Sin embargo asistimos a la presencia creciente de sujetos que se ven relegados y en el extremo excluidos. Sin duda que el tema no es nuevo y el ascenso y consolidación del capitalismo con un modo de producción industrial, representó también el proceso de conformación

11 Gösta Esping-Andersen “Estado de bienestar europeo para el siglo XXI”. La Factoría, N° 13, 2001. También, Gösta Esping-Andersen “Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género”. PDF disponible en Google Académico.

12 Loïc Wacquant *Parias Urbains. Ghetto – Banlieues – État*. Ed. La découverte. Paris. 2006

13 Nora Aquín “Derechos humanos y exclusión” en Sonia Severino (Coord.) *Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión*. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002, p.84.

de una clase trabajadora que debió transitar un largo y difícil camino para construirse un lugar y un status reconocido en estas sociedades. Pero hoy se abren nuevos desafíos.

En relación a la pobreza de niñas, niños y adolescentes cabe formular algunas preguntas. ¿La reproducción biológica es una apuesta o compromiso meramente individual? ¿Las condiciones de reproducción de las nuevas generaciones son un compromiso y responsabilidad exclusiva de sus madres, padres, tutores, tutoras? ¿Es posible resolverlo individualmente? ¿Es deseable para el desarrollo de una sociedad?

Parece bastante claro que no se lo considera meramente individual. La evidencia histórica demuestra que las sociedades han decidido y han intervenido activamente con diversidad de objetivos y modalidades. Lo han hecho para limitar, para controlar, para posibilitar o para sancionar. En la historia de nuestro país, el caso más claro de asunción como desafío colectivo es el de la educación, más allá de los debates que ella concita; al contrario, tal vez el menos claro, es el llamado apoyo a las familias por haber sido concebido como compensación y no como apuesta o inversión dirigida a una tarea y desafío de la sociedad toda. En un caso hay una apuesta dirigida a la formación de las nuevas generaciones que reclama el aporte y compromiso de sus referentes adultos. Podríamos decir que abre un camino.

El otro caso es ambiguo porque “en teoría” es un apoyo al niño, a la niña, pero históricamente ha estado cruzado por condicionamientos a sus referentes (por ejemplo ser trabajador/a formal), o ha estado sujeto a la confirmación de situación de riesgo o pobreza crítica, por tanto, al carácter de excepción. Por otra parte, ha estado marcado por la desconfianza respecto del destino efectivo de esas “ayudas a”. O sea, no parece configurar un compromiso de la sociedad o un derecho de niñas, niños y adolescentes. Tampoco puede serlo cuando se reducen a las medidas o acciones para combatir o disminuir los efectos de la pobreza o la miseria que, siendo necesarias, solo cobran sentido en una modalidad o sistema donde ellas sean afirmación o refuerzo a un sector históricamente explotado o excluido.

La infancia es una franja de población cuya posibilidad de vivir, desarrollarse y realizarse depende de los cuidados, de la protección, de los soportes y recursos que les sean brindados por la sociedad y no de que se los provean a sí mismos. El amparo es una condición *para*, expresa condiciones, dispositivos o bienes necesarios y suficientes para crecer y desarrollarse plenamente, interpelando a la sociedad y, muy especialmente al Estado, como guardián y garante de derechos. Lo que está en juego son necesidades y derechos sociales ligados a la dignidad humana, y reconocidos como condición o condiciones para su efectiva realización y ejercicio. Tanto el amparo, sostén o habilitante, como el desamparo son productos colectivos, son productos del conjunto de relaciones

sociales en el seno de una sociedad concreta. En este caso *lo necesario y suficiente para el crecimiento y desarrollo sano y en creciente autonomía de niñas y niños*.

A tales efectos las sociedades históricas han establecido determinadas condiciones y han creado mecanismos para proveerlas socialmente. Lo han hecho en referencia al mundo adulto en relación al cual la infancia y la juventud dan cuenta de una *diferencia frente a la autonomía* y, por ende, la necesidad de protección, de una dependencia digna y emancipadora. Esto ya representa un problema porque históricamente se ha pensado y encarado como minusvalías frente a un modo de ser, *el adulto “normal”*. En realidad lo que está en juego es la imposibilidad en la infancia de constituirse sola o solo y el cómo las sociedades encaran las diferencias para no convertirlas en desigualdades. Si los momentos y características del ciclo vital se conciben como diferencia y desventaja respecto del varón adulto sano, hoy exitoso en el mercado, todo se altera y la diferencia se torna fuente de desigualdad, dominación/exclusión del *otro* entrelazándose en los procesos económicos, sociales y políticos, generando infancias y adolescencias desiguales en una misma sociedad.

La concepción predominante visualiza el amparo como una compensación o enmienda a los procesos económicos y sociales, a la supuesta igualdad de individuos autónomos, de padres y madres autónomos; en último extremo, como correctivo o disciplinamiento ejercido por la sociedad cuando la familia biológica ha fallado. El problema es que en lugar de promover y potenciar el crecimiento y desarrollo de las nuevas generaciones, de todas y todos, en el mejor de los casos lo que se hace es enmendar, cuando no simplemente paliar efectos graves.

“Si la pobreza se nos revela siempre a través de la carencia y la desigualdad, el concepto de desamparo apunta a un tipo específico de relación social de la institucionalidad política y civil de la sociedad con las franjas de la población vulnerable, los pobres confirmados y los potenciales. Cuando usamos el término sabemos con bastante precisión quienes son los desamparados, pero estamos obligados también a percatarnos de la existencia de una sociedad con estructuras que desamparan (gobernantes, clases, instituciones). Cumplen o incumplen una función de protección”. (A. Alonso: 2007)¹⁴

14 Al momento de dar una nueva mirada al artículo y ya cerrando la corrección, leo el artículo del sociólogo Aurelio Alonso. Recojo este pasaje en franca coincidencia con el artículo que presento. Aurelio Alonso “Pobreza y desamparo: un debate urgente”. Artículo disponible en Internet en <http://www.viejoblues.com/Bitacora/node/3654>. Bajado el 12 de marzo del 2009. Existe otra versión en PDF, disponible en Internet en www.rebelion.org/noticia.php?id=56020 –

La infantilización de la pobreza como desamparo social

Desde lo anotado podemos volver sobre la llamada infantilización de la pobreza. La infancia y juventud creciendo en condiciones de pobreza, miseria o exclusión, representan un desafío particularmente delicado para un país cuya reproducción biológica se da mayoritariamente en las capas más empobrecidas de los sectores populares. Por esto quiero llamar la atención sobre el desamparo social del que son objeto.

Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a los sectores pobres y excluidos no son distintos de aquellos que pertenecen a las capas medias y altas, lo que son es víctimas de modos sociales de desamparo y de procesos societales. No es a los atributos de sus familias que hay que imputar la pobreza en que nacen y viven. Como todos requieren y tienen derecho a un lugar digno y de los referentes, dispositivos y medios para crecer, participar y pertenecer. La organización de la sociedad desampara a los menores directamente y, también, indirectamente por las cargas, trabas y privaciones impuestas a sus familias y a su sector social. Todos y todas las niñas y niños son vulnerables a la falta de protección, pero solo algunos sufren las consecuencias del desamparo social como tal.

Los sectores a los que pertenecen han sido despojados o han visto negados derechos, oportunidades, participación y han sido sometidos a condiciones diversas de privación, insatisfacción por la explotación o por la exclusión, por lo cual también se les niega el derecho a tener y criar los hijos e hijas deseados (biológicos o no), de realizar y gozar la maternidad y la paternidad deseada, de constituir dignamente un grupo familiar. Esto porque se ha invertido la ecuación y, en lugar de invertir en las nuevas generaciones, se ha colocado la responsabilidad social en las “familias” individualmente consideradas. El desamparo sostenido en el tiempo genera efectos graves y consolidados o cronificados que lleva mucho tiempo e inversión social y económica revertir.

“Por último, me gustaría dejar en claro que cuando leemos que en un país o en un período dado el número de pobres se redujo, no siempre estamos ante un caso de superación de la pobreza. Por lo regular se trata de un efecto de elevación temporal del nivel de vida, generado por acciones coyunturales, y en esos casos se repiten los retrocesos. Para saber que una mejora en los niveles de pobreza indica un avance estable convendría saber en qué medida responde a la superación del desamparo.” (A Alonso: 2007)

Creo que lo expuesto deja bastante en claro que es preciso analizar la institucionalidad, las relaciones sociales constituidas, desde dónde y cómo se vinculan las distintas clases y sectores para responder sobre la situación que emerge en la llamada infantilización de la pobreza, sobretudo en un país que viene haciendo esfuerzos de mejora y transformación que están impactando en algunos de los efectos más críticos pero que,

necesariamente, tiene que profundizar en la dimensión estructural para alterar de raíz el desamparo señalado. En este marco además de cuestionar si la acción del Estado se deposita en las familias o si las ayuda en demasía, lo que habría que plantearse es en qué medida la inexistencia de un amparo favorece la fragmentación al justificar el movimiento prescindente de los sectores altos. Uruguay no es de los mejores ejemplos, pero hemos asistido a procesos de *fragmentación desde arriba* promovidos y realizada por sectores poderosos que muestran el descuido por la sociedad, por la convivencia y sólo claman por su seguridad, por sus propiedades, por su estilo de vida. Éstos dan cuenta de una participación utilitaria y hasta abusiva, respaldada en su riqueza y su poder, “participan por exceso” y se pueden “dar” el lujo de descuidar el colectivo, el legado de convivencia y normatividad que le permitió al Uruguay alcanzar cierto desarrollo como Estado social. Estos grupos o sectores son un obstáculo severo para una propuesta de desarrollo que busque erradicar la pobreza, asegurar una calidad de vida digna para todos y cada uno de los habitantes del país, ampliar la ciudadanía y la democracia con todos y para todos.

Bibliografía

- AA.VV. (2002) *Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión*. Argentina, Ed. Espacio.
- AMARANTE VERÓNICA “Pobreza en Uruguay: un análisis utilizando curvas TIP”. Documento Instituto de Economía. Serie Avances de Investigación A2/01. Versión preliminar.
- CASTEL ROBERT “La nouvelle question sociale” en *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Ed. Fayard, Paris, Diciembre, 1996.
- CASTEL ROBERT, HAROCHE CLAUDINE (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Argentina, Ed. Homo Sapiens.
- CASTELLS MANUEL (1997,1998) “El cuarto mundo: capitalismo informacional, pobreza y exclusión social” en *La era de la información. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*. Vol. 3. Madrid, Ed. Alianza Editorial.
- DE ARMAS, GUSTAVO *Sustentabilidad Social*. Enia 2010 -2030. Comité Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Agosto 2008.
- DEMO PEDRO “Exclusao social. Novas e velhas formas.” Revista Debates Socias. CBCISS, N° 58, Rio de Janeiro, 2001, pp.7-74
- GRASSI ESTELA “Estado, cuestión social y políticas sociales” en *Políticas y problemas en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Ed. Espacio, Argentina, 2003, pp.13-30
- JELIN ELIZABETH “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad” en E. Jelin y Eric Hershberg (coordinadores) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1996, pp.113-130
- KAZTMAN RUBEN, FILGUEIRA FERNANDO (2001) *Panorama de la Infancia en Uruguay*. Ipes, Ucedal, INN, Montevideo.
- MIOTO REGINA “Novas propostas e velhos principios”. Revista FRONTERAS N° 4..ISSN 8952. DTS, Montevideo, 2001. Pp 93-102

- MOREIRA CONSTANZA** (1997) *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*. Montevideo, Ed. Trilce.
- MORENO LUIS** “Europa social, bienestar en España y la ‘malla de seguridad’”. Documento presentado en la Conferencia Internacional Estado de Bienestar y Competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina. Madrid, abril del 2007.
- NUN JOSÉ** (2003) *Marginalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- PARDO IGNACIO, PERI ANDRÉS** (2008) “Demografía doméstica: entre las ollas y las ocho horas” en Varela Petito, Carmen (Coord.) *Demografía de una Sociedad en Transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Ed. Trilce.
- SUBIRATS JOAN** “Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado”. Pdf. Disponible en Internet <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044535.pdf>

Documentos

- INE** “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2003.” En <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>, Montevideo, 2004.
- INE** Informe Pobreza. “Desigualdad y pobreza en Uruguay 2006 Documento elaborado por Vigorito, Andrea y Amarante Verónica”. Pdf. Disponible en Internet en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf>
- INE** Informe Final “Evolución de la pobreza 2001-2006” Documento elaborado por Verónica Amarante. Pdf. Disponible en Internet en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20final%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf>
- INE** Informe sobre Pobreza e Indigencia. 1º Semestre 2008. Cifras preliminares. Disponible en Internet en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/pobreza%20informe%201er.%20sem%202008%20versi%F3n3.doc>

Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas

Tabaré Fernández Aguerre¹

En los últimos diez años, tanto en la academia como en los organismos multilaterales y en los gobiernos (generalmente socialdemócratas o laboristas) se constata un marcado desplazamiento en la forma de conceptualizar la pobreza, desde una noción fundamentada exclusivamente en la disposición de un nivel de ingresos monetarios (método de la línea de pobreza, LP) hasta adoptar diferentes versiones de un concepto multidimensional de pobreza. En Uruguay ninguno de estos procesos ha tenido eco. El enfoque sobre la pobreza (concepto y método) se mantienen constantes para la nueva Línea de Pobreza concluida de elaborar en el año 2009. En este contexto, me propuse aquí aportar un primer esquema teórico que permitiera avanzar hacia un enfoque multidimensional de la pobreza. Aquí presento el primer paso: un concepto de pobreza fundamentado en la Teoría de las Necesidades Humanas que reconoce dos grandes dimensiones: las necesidades de supervivencia y las necesidades de autonomía e integración social, identificándose en cada una de ellas necesidades intermedias universales aunque sus satisfactores sean históricamente variables. En esta perspectiva La pobreza es un estado en el que el nivel de los recursos susceptibles de destinarse a i) la alimentación, ii) la vivienda; iii) la vestimenta; iv) la salud; v) el tiempo libre, vi) la sociabilidad y vii) el entendimiento pone en riesgo la supervivencia física y la autonomía de la persona. Tal como se mostraría, estas necesidades son comunes a todos los enfoques teóricos revisados y además son consistentes con el diseño y los componentes centrales instrumentados por las políticas sociales de alivio a la pobreza, incluido el PANES de Uruguay.

Introducción

En los últimos diez años, tanto en la academia como en los organismos multilaterales y en los gobiernos (generalmente socialdemócratas o laboristas) se constata un marcado desplazamiento en la forma de conceptualizar la pobreza, desde una noción fundamentada exclusivamente en la disposición de un nivel de ingresos monetarios (método de la línea de pobreza, LP) hasta adoptar diferentes versiones de un concepto

1 Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. tabaref@fcs.edu.uy

multidimensional de pobreza. Este cambio conceptual es el resultado de la acumulación científica hecha durante más de treinta años por centros de investigación especializados (y a veces por académicos aislados), principalmente europeos (destacándose aquí los británicos e irlandeses). Ha sido también el resultado de un cambio en la concepción y diseño de las políticas de combate a la pobreza que además de realizar transferencias de ingresos (algo consistente con el método de la LP), se propusieron incentivar la acumulación de capital humano en las familias, dado que esta carencia resultaba esencial para definir la pobreza.

En estos movimientos teóricos y metodológicos es de destacar el recorrido que ha hecho México entre 2002 y el presente, primero reformulando el concepto y medida de pobreza de ingresos y luego, a partir de la promulgación de la Ley de Desarrollo Social de 2006, en la formulación de una metodología multidimensional que el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) llevara adelante con el asesoramiento de los importantes académicos Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon y Enrique Hernandez Laos.

En Uruguay ninguno de estos procesos ha tenido eco. El enfoque sobre la pobreza (concepto y método) se mantienen constantes. En 2002 el Instituto Nacional de Estadística (INE) resolvió en forma primero inconulta y luego con la oposición de toda la academia nacional modificar el cálculo de la línea de pobreza. Una de las modificaciones realizadas incluso se puede tildar de regresiva: eliminar las comidas fuera del hogar por razones de eficiencia económica, desconociendo así cuáles son las dinámicas sociales contemporáneas, al menos en el país urbano y entre los empleados a tiempo completo. En 2006, el INE ensayó reparar estos errores y en asociación con la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, (CEPAL), convocó a varios académicos (todos economistas) para revisar la medición de la pobreza en una serie de reuniones que demandaron dos años. Sin embargo, en ningún momento se puso en cuestión la posibilidad de abandonar la LP.

En este contexto, me propuse aquí realizar algunas contribuciones fundamentalmente teóricas y metodológicas para avanzar en un enfoque multidimensional de la pobreza. El primer paso fue formular un concepto de pobreza fundamentado en la Teoría de las Necesidades Humanas de Doyal & Gough (1994) que reconoce dos grandes dimensiones: las necesidades de supervivencia y las necesidades de autonomía e integración social. El examen de las *necesidades intermedias* postuladas por estos autores como mediación entre el espacio de las necesidades y el espacio de los satisfactores, me permitió luego llegar a un esquema reducido que define la pobreza como un estado en el que el nivel de los recursos susceptibles de destinarse a la alimentación, el resguardo,

el tiempo libre, la sociabilidad y el entendimiento ponen en riesgo la supervivencia física y la autonomía de la persona.

Un concepto de pobreza fundamentado en las necesidades humanas

La pobreza como un riesgo multidimensional

Entenderé que la pobreza es un estado donde *se encuentra fuertemente reducida* la *probabilidad* de satisfacer el subconjunto de necesidades humanas básicas, inhibiendo así cualquier plan para una vida autónoma². En el enfoque que me propongo esbozar, diré que la pobreza es un *riesgo de daño* para la supervivencia física, la autonomía y la integración social de las personas y los hogares³.

Tal como lo indica reiteradamente Amartya Sen, resulta clave en todo enfoque definir consistentemente las dimensiones o espacios característicos que permitirán luego medir, describir tenencias, explicar y actuar sobre la pobreza. Coincidiendo con la posición predominante en la bibliografía, definiré la pobreza como un estado *multidimensional* en el cual la persona dispone de *un vector de recursos* cuyos niveles se encuentran debajo de estándares mínimos⁴.

El objetivo de una fundamentación del concepto de pobreza es a mi juicio, derivar esos estándares, en tanto que la medición debe evaluar los *niveles de recursos* que dispone o controla un hogar o un individuo dentro de un hogar. Sobre ambas bases se podrá luego inferir sobre la *probabilidad de satisfacer las necesidades*.

Entre los distintos enfoques teóricos disponibles, me inclino por la Teoría de las Necesidades Humanas elaborada por Len Doyal y Ian Gough y publicada en 1994, sin perjuicio de reconocer que existen puntos de convergencia tanto con la teoría de las “capabilities” de Amartya Sen y de Marta Nussbaum (Por ejemplo, Pengo & Perez 2006, el propio Gough 2002).

En los apartados que siguen, me propongo esquematizar una perspectiva que toma el punto de vista de un sujeto *universal* en la cual sólo se permite fundamentar las necesidades desempeñando discursivamente las pretensiones de validez corroborables *empírica o legalmente*.

2 Esta definición coincide con diversos autores, tales como Hagenaaers (1986:10) y Townsend (1979:1).

3 Descarto así que se deba observar un daño en la satisfacción de las necesidades para identificar pobreza.

4 En la bibliografía económica, estos estándares o “cutoffs” se identifican con la letra latina “z”.

Cinco posiciones en el debate teórico

Estas ideas sobre el concepto de pobreza me posicionan en diferentes debates que atraviesan el campo de estudios, de los cuales conviene explicitar al menos cinco de ellas que contribuyen a clarificar los problemas teóricos presentes.

En primer lugar, existe un amplio debate sobre si la pobreza es un estado absoluto o una noción relativa⁵. Asumo que existe un conjunto de características existenciales *universales y absolutas*, en ocasiones denominados universales antropológicos, respecto a las condiciones en que se ha de desarrollar la vida, que son propias de la naturaleza humana con relativa independencia de la sociedad de la que se es miembro. Me adscribo aquí a las definiciones clásicas ya de Rowntree y Sen: la pobreza tiene un núcleo duro, absoluto o primario que permite identificaciones de la pobreza en forma inobjetable más allá de los tiempos y de los espacios sociales. También reconozco que este concepto es muy restringido aun con fines comparativos históricos o mundiales, ya que generalmente ha sido relacionado con la alimentación.

En segundo lugar, al definir la pobreza como riesgo de daño a la autonomía y la integración social, reconozco que existe en este estado una tensión *real* en todo análisis empírico derivado de la sociedad y del tiempo histórico específico que se está analizando. En todo concepto de pobreza existe un componente *relativista* que se observa en dos aspectos.

Por un lado, la satisfacción de las necesidades básicas está afectada por diversidad y calidad de satisfactores disponibles, esto es por los recursos característicos (bienes, servicios y actividades) que técnicamente puede producir (o intercambiar) una sociedad. La distinción está presente ya en la antropología de Marx. Una característica esencial del hombre, podríamos decir que su diferencia específica frente a otros mamíferos superiores, es que produce objeto-instrumentos con los cuales producirá objeto-satisfactores de su necesidad. La satisfacción de sus necesidades implica por tanto, como *origen de la historia humana*, un *trabajo* de transformación del entorno de natural a cultural; un retroceso de los límites naturales y por tanto un corrimiento de la actividad del trabajo más allá de sus necesidades naturales mediante la creación de objetos que en sí mismos no son consumidos sino como instrumentos de trabajo. Esto permite distinguir las nociones de “necesidad” y de “objetivo-satisfactor” en los “espacios del concepto de pobreza”. Los objetos son relativos puesto que dependen de las “formas de sociedad”.

Pero por otro lado, el componente relativista del concepto tiene que ver con la misma delimitación de cuáles son las necesidades básicas cuya insatisfacción se infie-

5 Es probable que en el trasfondo de este debate se puedan hallar reminiscencias de la venerable discusión filosófica entre realistas y nominalistas.

re en las personas pobres. Fundamentalmente, porque tal delimitación tiene que ver con el *desarrollo de las ciencias sociales* y con la ampliación de los derechos humanos legalmente reconocidos en las constituciones. Creo que bastan aquí dos ejemplos: la diferencia creada en la organización de los estados por la inclusión de los derechos sociales en las constituciones de principios del siglo XX; y la extensión contemporánea de las comunicaciones en el contexto de una *sociedad globalizada de la información*. En síntesis, es necesario reconocer que existe una *ampliación evolutiva del número y tipo de necesidades básicas*.

En tercer lugar, todo movimiento hacia un concepto que supera la noción de supervivencia física lleva a controversias fuertes en la fundamentación tanto sobre cuáles son las necesidades como sobre su estándar mínimo. El punto de partida que adopto aquí es que las necesidades tienen la propiedad de ser *universalmente necesarias* por oposición a otras *contingentes o particulares* que podríamos llamar “deseables”. Esta posición me aparta del enfoque que entre otros, se desarrolló en Gran Bretaña en torno al Poverty and Social Exclusion Survey (PSE) de 1999 (Pantazis, Gordon & Townsend, 2006). La *necesidad* no deriva de un consenso (democrático) sino de un *estándar*. Siguiendo a Doyal & Gough (1994) comparto que el carácter *objetivo de la necesidad* se observará cuando puede enunciarse que su insatisfacción conlleva con una alta probabilidad a un *daño serio* a cualquier persona no implicada pero eventualmente afectada por la carencia de recursos.

En cuarto lugar, subordino el reconocimiento de los conjuntos de necesidades establecidas, a la observancia de un conjunto de principios de una *sociedad bien ordenada* (en el sentido de Rawls, 2002) donde las pretensiones que validan cada necesidad deben ser discursivamente desempeñadas. Doyal & Gough (1994) largamente fundamentan que tales enunciados provienen del acervo de las ciencias, resaltando que equiparan tanto el conocimiento biomédico como el conocimiento social. En acuerdo con esa posición, defiendo la posición de que en el estudio de la pobreza es inevitable adoptar estándares científicos (por ejemplo, en cuestiones de alimentación). Sin embargo, reconozco que es insuficiente. Reconozco dudas sobre una determinación *puramente* científica de las necesidades y en consecuencia sostengo que se deben adoptar *también* estándares *normativos* provenientes de los derechos humanos reconocidos y tutelados en un texto constitucional.

En quinto lugar, existe un debate sobre conceptos y medidas directas e indirectas sobre la pobreza (Ringgen 1988). El enfoque que estoy esbozando, al centrarse en el riesgo de daño de la autonomía de las personas, pone énfasis en los medios que los individuos requieren para libremente disponer su vida conforme a las orientaciones que mejor consideren. Este es un principio filosófico derivado del liberalismo político y se concreta

con un concepto indirecto. A su vez, resulta contradictorio con un concepto que entiende la pobreza como la satisfacción actual y corroborada de las necesidades humanas. La razón es que toda conceptualización *directa* supone que existe un único *estándar de vida* compartido por todas las personas de una sociedad. Más compleja aún es la distinción entre medidas indirectas (*recursos*) y medidas directas (*bienes, actividades*) en particular cuando se evalúan las necesidades básicas de autonomía. Retomaré esta cuestión más abajo.

En síntesis, el resultado de estas cinco posiciones lleva a lo que podría denominarse un concepto multidimensional de pobreza fundamentado en una teoría de las necesidades humanas y con dos fuentes de fundamentación: las ciencias (biomédicas y sociales) y los derechos humanos. Me aparto de los listados “materiales” hechos populares durante los años ochenta tanto por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) como por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas; de los listados de satisfactores hechos por expertos (por ejemplo, Nussbaum 2006), de las definiciones consensuales (Mack & Lansley 1986, Gordon 2006) y también, de una definición de la pobreza que agota el concepto en el listado de indicadores que selecciona⁶. Esta conceptualización permitiría satisfacer algunos de los requisitos metodológicos de identificación que se le plantean como desafío a toda concepción universalista que se propone establecer estándares sustantivos para cada dimensión, debajo de los cuales no hay condiciones de elección que hagan moralmente responsables a los individuos de la vida que llevan.

Necesidades básicas, necesidades intermedias y satisfactores

Conviene reconocer que los fundamentos teóricos y los argumentos científicos aportados por Doyal & Gough (1994) respaldan razonablemente una delimitación (identificación) de las necesidades pero que el trabajo más polémico se encuentra en el ejercicio de delimitar los *satisfactores*⁷ a los efectos de traducirlos en indicadores de pobreza. Tal como he sostenido, mientras que las necesidades individuales básicas de supervivencia y autonomía son universales, los satisfactores que se requieren para satisfacerlas son *relativos* a las épocas históricas y a las culturas⁸. Pero la medición de la pobreza no puede quedar presa de los satisfactores dado que al extremo, esto puede significar que la ope-

6 Por esta razón, insisto en que se trata de una *inferencia*.

7 “Todos los objetivos, actividades y relaciones que satisfacen nuestras necesidades básicas los hemos denominado satisfactores”. Doyal & Gough 1994: 200.

8 Este es un acuerdo esencial entre los autores y Amartya Sen, tal como se demuestra en la cita que ellos hacen a la frase famosa: la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de las capacidades pero adoptará una forma relativa en el terreno de los bienes o características materiales.

racionalización de la pobreza puede diferir según áreas urbanas y rurales, según países desarrollados y en vías de desarrollo, occidentales, orientales y musulmanes.

El concepto de *necesidades intermedias* por ellos introducido cumple con la función de mediar entre el espacio del concepto de necesidad básica y el espacio de los satisfactores, evitando desbarrancarse por el relativismo y la inconmensurabilidad de las medidas. El mismo papel lo cumple la noción de *características del bien o servicio* propuesta por Sen. Las necesidades intermedias son aquellas *propiedades funcionales de los bienes y servicios* que, según lo más avanzado de los conocimientos disponibles, contribuyen positivamente a la salud y la autonomía de los individuos en todas las culturas. Por un lado, aquella evidencia es proporcionada por el acervo de conocimiento técnico (biomédico, psicológico) acumulado que señala relaciones causales entre estos satisfactores y las necesidades básicas universales. Por otro, el conocimiento antropológico comparativo señala que detrás de la diferenciación de las culturas se pueden identificar estas características universales. Así, la participación de las ciencias no se agota en la delimitación de una “canasta de alimentos” (tal como acontece en el método LP). Son las ciencias sociales las encargadas de contribuir a la fundamentación sobre cuáles son los satisfactores que ausentes, se relacionan causalmente con una más alta probabilidad de obtener un estándar de satisfacción de las necesidades humanas de autonomía y de integración social. Nuevamente, los autores sostienen un fundamento científico “*Así, tanto las ciencias naturales como las sociales desempeñan su propia función en la determinación racional de la composición de las necesidades intermedias*”. (Doyal & Gough 1994: 204).

Esquema 1. Necesidades básicas, necesidades intermedias y fundamentos

Necesidad básica	Necesidades intermedias originales	Versión resumida	Fundamentos
Salud física	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alimentación adecuada y agua potable 2. Vivienda que proporcione protección adecuada 3. Ambiente de trabajo carente de peligrosidad 4. Entorno físico carente de peligrosidad 5. Salud: Atención sanitaria apropiada 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alimentos 2. Vivienda 3. Vestimenta 4. Salud 5. Tiempo libre 	<p>Conocimientos biomédicos</p> <p>Derechos Humanos</p>
Autonomía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad en la infancia 2. Relaciones primarias significativas 3. Seguridad física 4. Seguridad económica 5. Enseñanza 6. Seguridad en el control de embarazos y partos 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Sociabilidad 7. Entendimiento 	<p>Conocimiento científico-sociales</p> <p>Derechos Humanos (Segunda generación)</p>

Fuente: Adaptado de DOYAL & GOUGH, 1994.

El esquema 1 lista las 11 necesidades intermedias propuestas por la teoría. Mi propósito es fundamentar un concepto de pobreza multidimensional sobre una versión resumida con siete necesidades intermedias (Doyal & Gough 1994: capítulo 10). En la sección siguiente me ocupo de desarrollar cada una de estas e indicando preliminarmente algunos desafíos metodológicos previsibles.

La pobreza como riesgo de insatisfacción de necesidades intermedias

Doyal & Gough (1994) sostienen que las necesidades humanas básicas son dos: *la necesidad de supervivencia física de su cuerpo y la necesidad de alcanzar un nivel de autonomía moral*. En consecuencia, se puede expresar que el estado de pobreza se caracteriza por un vector de recursos de tal nivel que pone en riesgo la satisfacción de las necesidades intermedias de supervivencia y de autonomía. En esta sección desarrollaré las ideas principales sobre cada una de estas necesidades en forma independiente, las semejanzas con otros autores, sus fundamentos en las *ciencias* (biomédicas, psicológicas y sociales)⁹

⁹ Este es un punto de vista secularizado respecto a la naturaleza humana: el objetivo de salvación está excluido de las necesidades humanas en la medida en que no se puede respaldar con argumentos científicos. Reconozco que al incorporar los saberes normativos-legales introduzco una dificultad seria dado que las relaciones entre las ciencias y el derecho positivo no son de adaptación perfecta. Por el contrario, existen

y en los derechos humanos; y las dificultades que pueden encontrarse en el momento de especificarlas con vistas a su medición.

Las necesidades básicas de supervivencia y su relación con la pobreza

Desde Rowntree en adelante, las distintas teorías consensuan sobre un primer grupo de necesidades *de subsistencia* con el auxilio de lo que se denomina “modelo biomédico”. Existe un conjunto de requerimientos biológicos del organismo humano en cuya satisfacción está en juego la vida física y cuya *insatisfacción puede causar un daño permanente al funcionamiento del organismo o la muerte*. Una forma extrema de esta carencia se encuentra en la hambruna donde la falta prolongada de nutrientes necesarios para el organismo conduce a la enfermedad o a la muerte por inanición (Sen 1981).

Ahora bien, la subsistencia no tiene que ver ni única ni principalmente con evitar la muerte o la enfermedad inmediata. Las ciencias médicas incluyen aquí otras necesidades fisiológicas que deben ser satisfechas regular y cotidianamente para conservar la vida. Partiendo del supuesto que estamos frente a un ser humano que no padece enfermedades somáticas (agudas o crónicas) ni psicológicas, es necesario ampliar el concepto de subsistencia hasta incluir cuatro *necesidades intermedias*: i) la alimentación; ii) el resguardo (vestimenta y hábitat); iii) la salud e higiene personal; y el iv) el tiempo de descanso.

Existen amplios apoyos en la bibliografía especializada en torno a esta delimitación *teórica*. Por ejemplo, Meghnad Desai, desplegando el concepto de capacidades de Sen, ha introducido en su lista reducida de cinco capabilities tres que están relacionadas con esta idea: sobrevivencia, reproducción biológica y vida saludable. Argumenta que “*están construidas entorno al nacimiento, la vida y la muerte. En el proceso de reproducir las relaciones sociales, una sociedad debe garantizar la reproducción fisiológica. Una sociedad después de todo, está hecha por sus miembros vivos y sus interacciones*” (Desai 1994:19-20). Todo este primer grupo podría coincidir con las necesidades naturales de la especie humana de Marx y que también coinciden con las necesidades fisiológicas de Maslow. Sen habla de la “capacity of being well sheltered” que incluye las ideas de *vivienda, vestimenta y calefacción* (Sen 1992). La idea de descanso está incluida en Max-Neef y colaboradores (1986), se encuentra bien documentada en una infinidad de textos de medicina y ha sido retomada por Boltvinik pero como fuente de bienestar (contar con tiempo libre de trabajo).

Las pretensiones que respaldan el enunciado que las delimita (“la insatisfacción de estos requerimientos generará un daño”) son susceptibles de ser discutidas y corro-

rezagos del derecho y disposiciones anti-científicas o posiciones que al menos pretenden proscribir ciertos avances.

boradas en base a las reglas de demostración de las ciencias “naturales” y de los derechos humanos. Este examen “objetivo” dada sus características, es razonable que tenga reducida o nula variación entre culturas o entre épocas históricas. El derecho a la vida está reconocido en todas las constituciones liberales y debe entenderse subordinado el derecho a la salud y a una vivienda decorosa. Las conclusiones que se extraigan de estos análisis pueden tener pretensión retrospectiva y en consecuencia señalar un estado de insatisfacción de necesidades en una sociedad pasada donde no se tenía esa idea por carecer de conocimientos biomédicos específicos: piénsese en el caso de la falta de calcio en poblaciones enteras, en el cólera transmitido por la falta de agua potable, o de la ausencia de insulina en los diabéticos.

Todos los estudios acuerdan que las carencias que limitan gravemente la *alimentación* requerida en cada edad, actividad y sexo, definen adecuadamente un estado de pobreza. De aquí que todos los métodos tienen como elemento central para la identificación una medida de canasta básica de alimentos¹⁰ (CBA). A su vez, todos los programas de alivio a la pobreza tienen como componente central la entrega de alimentos y la orientación nutricional. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) de Uruguay por ejemplo, estableció el monto de transferencia monetaria por hogar en el equivalente a una CBA y adicionalmente distribuyó una “tarjeta de crédito” que le permitía comprar alimentos y artículos de limpieza a los beneficiarios. Parecería haber por lo tanto, una consistencia apreciable entre las medidas de pobreza y las acciones de política.

Ahora bien, los debates emergen respecto de las otras necesidades intermedias de supervivencia y son más complejas aún respecto a los satisfactores. En orden decreciente de controversias, se encuentra primero la necesidad intermedia de llevar una *vida salvable*. Siguiendo el criterio del riesgo de daño y con un concepto *indirecto*, el estado de pobreza se caracterizaría (al menos) por la falta de acceso a la atención médica en todos sus niveles y acceso a la medicación. A esta lista se debe atender a las especificidades de género y añadir una evaluación para las mujeres del acceso a la atención médica especializada sobre el control de nacimientos (salud sexual y reproductiva), el parto seguro (atención gineco-obstetricia) y la salud materno-infantil, aspectos que Doyal & Gough (1994) colocan como una necesidad intermedia de autonomía, pero que puede subsumirse sin conflictos aquí.

Los enfoques de medición *directa* de la pobreza a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante el método NBI), tanto en el Uruguay como en el resto de los países en el que se aplicó, no incluyen ninguna evaluación de satisfactores

10 Todas las adoptadas sólo incluyen alimentos crudos como satisfactores. Existe variación en cuanto a incluir aquí comidas fuera del hogar, aunque el argumento más recibido es que este rubro constituye un satisfactor específico de las sociedades urbanas de jornadas completas de empleo.

de salud. Sólo algunas de las variantes del método de LP incorporan explícitamente la salud como necesidad; tal es el caso del método desarrollado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de México donde su segunda línea de pobreza incorpora “el consumo básico para cubrir el patrón de consumo en salud” que representaba el 5.3% del gasto del hogar urbano en el decil móvil de referencia (CTMP 2002: ANEXO 3, cuadro C); sin embargo, no establece normativamente cuál puede ser el satisfactor apropiado y dado el monto del gasto, se puede establecer que cubre sólo algunos medicamentos circunstanciales o estacionales. La omisión sorprende si se toma en cuenta que todos los programas de pobreza incorporan acciones de salud al menos hacia tres grupos: las madres embarazadas y los niños hasta los 2 años; la salud sexual y reproductiva de las mujeres mayores de 12 o 14 años; y los adultos mayores.

Un tema aparte en este aspecto tiene relación con la extensión del concepto de necesidad de salud. Por ejemplo, al considerar cuáles son los satisfactores seleccionados, se descubre que la operacionalización que hacen algunos métodos multidimensionales (por ejemplo, Boltvinik 1999) se ha restringido a la salud *física y general*: no incluyen la salud mental, ni la salud dental ni la salud ocular, todas estas especialidades médicas y terapéuticas caras. Esta estrechez es inconsistente cuando en las acciones de política de salud se encuentra que entre los pobres son frecuentes las patologías oculares y dentales. Téngase aquí por ejemplo al PANES de Uruguay que puso en marcha el Hospital de Ojos que en dos años realizó 10 mil operaciones de cataratas entre los beneficiarios.

Las discrepancias son aún más importantes en las dos últimas necesidades intermedias de supervivencia que tienen que ver con el resguardo: la *vestimenta* personal y la *vivienda*.

La *vestimenta* tiene un papel funcional básico en el resguardo del cuerpo frente a cambios climáticos, sobre-exposición al sol, lluvias, alimañas, etc., que pueden dañar la salud y afectar la supervivencia. Con este argumento ya sería suficiente para incluirla en una evaluación de recursos y estudiar pobreza. Pero, la vestimenta también tiene una función relacional ya que es un recurso básico para que una persona pueda integrarse en distintas esferas públicas y privadas: son sobrados los efectos sociológicos que tiene sobre la presentación de la persona en la vida cotidiana (Goffman 1959). Esta necesidad fue resaltada en la definición clásica de pobreza introducida por Adam Smith que refería a la vergüenza de aquel que no tenía una camisa de lino para trabajar.

Sin embargo, la vestimenta no está incorporada en el NBI y sólo indirecta y limitada-mente en el método de LP. El método consensual o democrático de la PSE considera por separado la tenencia de ciertos vestidos para adultos y para niños. Sólo está considerada por el Método de Medición Integrado de la Pobreza (MMIP). En la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), elaborada por Julio Boltvinik a fines de los setenta y

actualizada en los 2000, se dispone de una valoración monetaria anualizada sobre ropa de trabajo, ropa de ocasión, abrigos, calzado, ropa interior, ropa para niños, ropa para bebés, impermeables, paraguas y ropa de dormir (Boltvinik & Marin 2003: cuadro 1).

La disponibilidad de una *vivienda* con un espacio mínimamente adecuado a la cantidad de personas que residen tuvo un papel crucial en el método NBI. Este fijó un umbral de densidad ocupacional consensuado al establecer el estándar de hacinamiento en más de 2 personas por cuarto no dedicado a baño o cocina. La protección climática no fue tomada en cuenta por este método, excepto en una versión local desarrollada por Calvo & Giraldez (1999): ellos incorporaron la tenencia de calefacción. Por su parte, los métodos *indirectos* no suelen incorporar ninguna previsión para alojamiento en la valoración monetaria que directa o indirectamente hacen (a través del inverso del coeficiente de Engel) sobre el consumo no alimentario. Es posible que la discrepancia tenga que ver con que el método NBI mide stocks, y el segundo flujos de recursos. Dentro de este mismo aspecto hay mucho espacio para incorporar variables de flujo, tales como la conservación de la vivienda y el acondicionamiento térmico.

La ausencia de esta necesidad intermedia en forma explícita en los enfoques predominantes es notable si se piensa que todos los programas de alivio a la pobreza incluyen componentes de mejora del hábitat. Más aún, el monitoreo de las transferencias monetarias que realizan los hogares beneficiarios muestra que en forma simultánea con la mejora de la alimentación, los hogares pobres en alta proporción suelen destinar ingresos para el mejoramiento de su vivienda sea sustituyendo materiales en paredes, techos y pisos, sea ampliando la capacidad y con esto mejorando la convivencia.

Finalmente, la evaluación del *tiempo libre* como una dimensión específica de las necesidades humanas (y de la pobreza) es muy novedosa aunque trascendental. En principio el tiempo libre es imprescindible para que diariamente las personas conserven un promedio adecuado de horas de descanso y para que pueden realizar actividades que satisfagan intereses y gustos personales. En general su inclusión en un enfoque de la pobreza ha permitido resaltar dos situaciones igualmente relevantes que caracterizan a la pobreza. Por un lado, contribuye a especificar los potenciales daños que acarrear las jornadas de trabajo *productivas* excesivas que son consecuencias de estrategias de supervivencia de los hogares para compensar la pérdida de ingresos durante las crisis económicas (Cortés & Rubalcaba 1991). Por otro, muestra el exceso de tiempo de trabajo *reproductivo* (doméstico) que acosa fundamentalmente a las mujeres pobres.

En principio, no parece ser particularmente compleja una determinación de estándares de tiempo libre. Las ciencias médicas cuentan con indicaciones claras sobre la cantidad de horas de sueño que debe tener potencialmente disponible un niño, un adulto y según el género y la actividad física o intelectual diaria. Los textos constitucio-

nales y legales establecen límites entre 45 a la jornada de trabajo (productivo) y regulan fuertemente las excepciones.

En la región, los estudios de pobreza que incorporan la carencia de tiempo libre para el ocio y el descanso recién han comenzado a aparecer en los años 2000 (Damián 2004) y sólo ha sido incorporado en el MMIP (Boltvinik 2003).

El modelo para identificar necesidades intermedias de autonomía

El aspecto más interesante y original de la teoría de las Necesidades Humanas de Doyal & Gough radica a mi juicio, en el esfuerzo intelectual que realizaron para proporcionar una fundamentación rigurosa sobre una *segunda dimensión de las necesidades* que trascienda la idea restrictiva de evaluar sólo las “bases materiales” de la vida social. La autonomía es una necesidad básica en la medida en que es también junto a la supervivencia un pre-requisito para que los individuos entren en interacciones.

Es interesante el método seguido. Para proporcionar el fundamento de tal ampliación, es necesario ampliar el acervo de saberes invocados y apoyarse decididamente en las ciencias sociales y en la psicología. Doyal & Gough (1994: 244 y ss) introducen su lista de seis necesidades intermedias relativas a la autonomía, haciendo referencia a un esquema formulado para explicar los orígenes sociales de la depresión de la mujer. El punto crucial que justifica tal generalización es el reconocimiento de que aquel esquema identifica científicamente un set de causas eficientes productoras de un daño que inhibe la autonomía e integración de las personas.

Las necesidades intermedias de autonomía son: i) la seguridad en la infancia; ii) las relaciones primarias significativas; iii) la seguridad física y iv) la seguridad económica. Los autores añaden una quinta y una sexta necesidad, una enseñanza adecuada y el control de nacimientos y partos seguros, derivado de las diferencias ente sexos propias de la especie humana en todas las sociedades.

Tal como se aprecia, la noción más general de estos autores tiene sutiles diferencias con la noción más general que ha desarrollado el enfoque y método consensual de la pobreza multidimensional también ingleses: el índice de participación de Townsend (1979) y la idea de deprivación promovida por Mack & Lansley (1986). Desde este enfoque consensuado, se afirma que una persona está privada si no goza total o parcialmente de las condiciones de vida que le permiten desarrollar su potencial, participar en las relaciones y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de ella en virtud de su pertenencia a una sociedad histórica y concreta que tiene estándares de vida socialmente establecidos.

Necesidades intermedias de seguridad personal o sociabilidad

Las dos primeras necesidades intermedias tematizadas por Doyal & Gough son la seguridad en la infancia y las relaciones primarias significativas. Si bien ambas tienen que ver con las relaciones cara-a-cara, principalmente afectivas y remiten a la inclusión de las personas en grupos primarios o en “redes morales” de confianza, los autores parecerían distinguirlas con base en el tipo de fundamento aportado y de las categorías etareas a las que se aplicarían privilegiadamente: los niños y los adultos mayores.

Son muy enfáticos en afirmar que *“La defensa de la importancia de una infancia segura para el desarrollo de la autonomía de la personalidad adulta es un aspecto fundamental de todas las escuelas psicológicas. Es más desconocemos un sistema de creencias tradicionales que no mantenga este punto de vista, a pesar de las amplias variaciones culturales en la forma de amar, educar y formar a los niños”*. (Doyal & Gough 1994: 258-259). Siguiendo el enfoque del daño, los autores identifican la inhibición de esta necesidad en presencia de ciertas interacciones adultos-niños traumáticas: el abuso, castigos, abandono. En un caso extremo, la situación de los niños de la calle representa un estado de pobreza absoluto en esta dimensión.

El tema de la pobreza infantil tiene una creciente importancia en la agenda de la política social en casi todos los países centrales, aunque tal vez el más destacado haya sido el objetivo de su erradicación lanzado por Tony Blair en 1997, en consonancia con los Objetivos del Milenio. En varios países de la región se vive un proceso de redescubrimiento de la pobreza infantil, y Uruguay no ha sido la excepción dada la altísima incidencia que tienen los niños pobres dentro de la población menor de 18 años. Todos los programas de alivio a la pobreza incluyen acciones específicas dirigidas a mejorar la seguridad en la infancia sea indirectamente a través de políticas de apoyo a las madres para la crianza de sus hijos o directamente proveyendo servicios suplementarios de cuidado, tal como son en cierta forma los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) en Uruguay desde mediados de los años noventa.

Sin embargo, y hasta donde tengo conocimiento, ningún enfoque o método de la pobreza ha incluido esta dimensión, sea teórica o empíricamente, sea en Uruguay, sea en la región o en los países centrales. Podría imaginarme que para tal exclusión se pueden alegar desde redundancia en los resultados de la identificación de la pobreza (quien está en la calle también tiene problemas de alimentación y resguardo), hasta dificultades de acceso a las fuentes de información policiales y judiciales requeridas para identificar por ejemplo, abusos o castigos hacia los niños.

Es claro que las Encuestas de Hogares, fuentes tradicionales utilizadas para la identificación de los pobres, no permitirían realizar esto y que a la vez, el cruce de infor-

mación se enfrenta al problema del secreto estadístico garantizado por en casi todas las legislaciones liberales, como es el caso del Uruguay. Dado que al momento no parece posible resolver estos obstáculos y sin perjuicio de reconocer la importancia *política* que tiene el tema, propongo no incluir esta necesidad intermedia en un enfoque multidimensional de la pobreza.

Mayor controversia recibe la segunda necesidad intermedia identificada por la teoría: *la disposición de una red de apoyos significativos*, individuales, que puedan ofrecer compañía, confianza y de referencia (Doyal & Gough 1994: 258 yss). Es una clara necesidad de integración social y su noción general remite a la posibilidad que *tiene una persona de reducir la incertidumbre* del mundo en que uno habita contando con eventuales relaciones de continentación. La noción tiene antecedentes en la bibliografía. La seguridad personal otorgada por relaciones primarias significativas fue definida como necesidad básica por Abraham Maslow, quien la ubicaba luego de las necesidades fisiológicas (Maslow 1943: 377). En la *Poverty and Social Exclusion Survey* (PSE) se incluyen actividades sociales de integración que permiten caracterizar los vínculos primarios que tienen los adultos. Por ejemplo, en su encuesta indagan sobre las siguientes actividades realizadas en el último mes: recibir a los amigos en la casa; hacer regalos a amigos / familiares; celebrar ocasiones especiales tales como cumpleaños de los niños; visitar familiares o amigos; asistir a bodas, funerales y otras ocasiones similares (Pantazis, Gordon & Townsend 2006: 29-88 y cuadro A3.1).

Ahora bien, en Doyal & Gough (1994) se vislumbra con cierta claridad que esta noción tendría aplicación en particular en la evaluación de los recursos con que cuentan las personas adultas mayores, en términos de la cantidad y calidad de los contactos que mantienen regularmente con otras personas ya sea de su edad como de edades menores. A la inversa, el aislamiento y la vida solitaria dañan la auto-confianza y pueden conducir a un espiral de incapacidad y autonomía decreciente.

Ninguno de los enfoques predominantes sobre la pobreza en la región incluyen esta dimensión, ni tampoco explicitan argumentos para su exclusión; esto vale también para el MMIP. A mi juicio, la extensión del concepto de pobreza en esta dirección tiene un fundamento sociológico importante que debería ser atendido. Por otra parte, la escuela británica de Townsend, Mark, Lansley y Gordon aporta antecedentes sólidos sobre formas plausibles de implementarlos. Tanto que al día de hoy el índice de privaciones fue incluido en la *Family Resources Survey* que se aplica anualmente en el Reino Unido por el Departamento del Trabajo y Pensiones¹¹.

11 Véase http://www.statistics.gov.uk/ssd/surveys/survey_family_resources.asp

Vistos estos argumentos, propongo descartar del enfoque multidimensional la evaluación de las necesidades de relaciones primarias significativas y retener el concepto de seguridad personal pero con el sentido de *sociabilidad*, participación social e integración a redes primarias.

La necesidad intermedia de seguridad económica

La *seguridad económica* o mejor económico-social es de mayor recibo en la bibliografía y de hecho por ejemplo, es una de las dimensiones de la pobreza definidas taxativamente por la Ley de Desarrollo Social de México (2006). Doyal & Gough (1994) entienden que existe una inseguridad que afecta la autonomía toda vez que un hogar experimenta un declive importante en el nivel de vida que afecta su participación en las formas de vida típicas de su sociedad. A lo largo de la historia, la pérdida de seguridad económica está asociada a la pérdida de posiciones materiales, la pérdida de cosechas o de ganados, las abruptas caídas de los ingresos laborales o la pérdida de empleo, eventos debidos tanto a catástrofes naturales como a las crisis económicas. Doyal & Gough (1994: 266) conceptualizan el *ingreso monetario corriente* como el satisfactor más adecuado para esta necesidad intermedia. Por esta vía, definen que existirá probablemente una insatisfacción si el nivel de ingresos se ubica por debajo de un umbral tal que hace peligrar la participación en la vida social. El abordaje es interesante en la medida en que aquí los autores incorporan las medidas estándar de pobreza monetaria, sea las medidas relativas (como proporción de la mediana del ingreso nacional, tal como es el caso en Europa) o medidas absolutas.

Tal vez aquí convenga introducir una segunda variante y sostener que en un enfoque multidimensional de la pobreza que opta por un concepto *indirecto* el ingreso es un recurso con valor de cambio general (no específico) y por lo tanto apto para satisfacer varias necesidades intermedias, tales como la vestimenta y la alimentación. En su lugar podría pensarse en otro tipo de satisfactores, relacionados con el empleo tal como Doyal & Gough (1994: 252-254) lo sugieren en otra parte de su teoría al referirse a la necesidad de contar con entornos laborales libres de riesgo. En las sociedades capitalistas, los riesgos han sido calculados y por tanto racionalizados primero a través de *seguros privados* para siniestros, luego como seguros de vida y desde inicios del siglo XX a través de seguros de protección del ingreso erigidos tanto por asociaciones mutuales como por las políticas públicas en los estados de bienestar (Esping-Andersen 1990). Al día de hoy tal *desmercantilización del riesgo* resulta vital en cualquier esquema de protección social de los hogares pobres, y por tanto, resulta relevante hablar de una pobreza de seguridad económica toda vez que el hogar o los miembros carezcan de seguros.

Ahora bien, los estados de bienestar han generalizado cuatro grandes tipos de garantías o seguros (lato-sensu): i) la limitación de las jornadas y regulación de las condiciones de trabajo; ii) la conservación o estabilidad en el empleo con relativa autonomía frente a los ciclos económicos o a las vicisitudes internas de las empresas; iii) la protección de un nivel de ingresos corrientes en el caso de pérdida del empleo (denominados en Uruguay “seguro de paro”); y iv) la protección del ingreso una vez que se produce el retiro jubilatorio o que la persona llega a cierta edad (este último, pensión a la vejez). El primer tipo de seguro fue incluido más arriba al conceptualizar la disposición de tiempo libre. Los restantes tres tipos califican mejor para la noción más general de *titularidades*, entendida como derechos a controlar e intercambiar recursos, y que fuera introducida por Sen en su estudio de las hambrunas (Sen 1981). Sin embargo, las titularidades juegan un papel lógico valioso en todas las explicaciones *causales* de la pobreza en contextos de cambio estructural o de crisis económicas (Fernández 2003, Boado & Fernández 2006). Por lo tanto, si se las considera como una dimensión constitutiva del concepto, se las pierde para la explicación. En analogía a la crítica que Portes hace respecto al capital social (1999), me parece que sucede aquí lo mismo: el concepto de pobreza se extiende hacia atrás incluyendo algunas de las causas. La distinción es pertinente y de recibo, por lo que propongo *no incluirla* en un concepto multidimensional de pobreza.

La necesidad de entendimiento

La vida autónoma en relación y por tanto moralmente responsable, exige que el individuo pueda realizar opciones informadas sobre lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo según la estructura de la sociedad. Su inclusión dentro de las necesidades básicas se puede justificar en tres planos. En primer lugar, la epistemología permite afirmar que la acción y el conocimiento mantienen una relación genética y que conforme el individuo se desarrolla, la gama de alternativas que puede tener frente a sí depende de sus esquemas cognoscitivos. Estos a su vez, dependen tanto del desarrollo psicológico normal (satisfacción de la necesidad de salud física y de la necesidad de relaciones primarias significativas); de la inclusión desde edades tempranas en sistemas de interacción deliberadamente estimulantes de ese desarrollo así como también de la disposición de bienes culturales. En consecuencia, la realización de un plan de vida dependerá tanto de las restricciones / habilitaciones que aporten todos los otros satisfactores como también del entendimiento. Maslow conceptualiza una necesidad de dar sentido, entender el mundo como componente de las motivaciones de seguridad. El entendimiento es la cuarta de las nueve necesidades que Max-Neef y colaboradores ubican en su taxonomía en el eje axiológico y sostienen que estuvo “*presente desde los orígenes del homo habilis y, sin duda, desde la aparición del homo sapiens*” (Max Neef et al 1986:37). Desai (1994:

20,21) postula la capacidad de tener conocimiento y la asocia al requerimiento de la vida cotidiana de ser capaz de recibir y procesar información y argumenta: “*La razón por la que se incluyen las habilidades es para hacer claro que los recursos disponibles para el individuo dependen tanto de las habilidades como de las discapacidades*” Desai (1994:14).

En un segundo lugar el entendimiento es un *requisito sociológico*. Conforme las sociedades evolucionan, la complejidad de las oportunidades y las restricciones sociales también se incrementa y por tanto, se hace necesario un nivel de competencia cognoscitiva más alto para lidiar con aquellas complejidades. Incluso en el modelo más austero de acción, el axioma de la racionalidad limitada supone que el individuo ha sido socializado en las tradiciones y saberes de su sociedad y que por ende puede adquirir información producida por esa sociedad, establecer relaciones y abstracciones significativas, construir nuevas representaciones comunicables.

En tercer lugar, el entendimiento es un recurso económico básico para la integración productiva. Más prosaicamente, en el modo de producción capitalista la posibilidad de vender la fuerza de trabajo y satisfacer a través del salario las necesidades necesarias dependen por un lado, del grado de desarrollo de las fuerzas productivas y por otro, de la propia calificación del obrero. Se supone que según el nivel de calificación escolar, el obrero estará en condiciones de entender y de desempeñarse en procesos de trabajo más complejos. El riesgo de exclusión del mercado de trabajo, y por tanto, de hallarse en total incapacidad para adquirir los bienes necesarios, estaría por lo menos en directa relación con la falta de lo que la sociedad define como el mínimo estándar de educación formal.

El entendimiento es una necesidad intermedia capital que abordan todos los enfoques multidimensionales pero que está ausente en los dos restantes. El satisfactor más recurrido para evaluar esta necesidad intermedia son los años de educación, tal como lo reconocen Doyal & Gough (1994: 269 y ss). El método NBI consideró como una de sus dimensiones la capacidad de sustentación del hogar, aspecto que midió considerando el nivel educativo del jefe del hogar. De los Campos (2000) mostró para Uruguay que su incidencia era nula en la identificación de la pobreza. El método de la LP no considera la educación, a pesar que *indirectamente* tal como sucede con la salud, la expansión del gasto a través del coeficiente de Engel termina por incluir una proporción para gastos secundarios de educación en el gasto no alimentario del hogar. Sin embargo, el monto considerado alcanza al 10,3% promedio en los hogares del decil de referencia (CTMP 2002: ANEXO 3, CUADRO c).

Sin embargo, aquí es donde los derechos humanos legalmente reconocidos permiten fundamentar un estándar objetivo para evaluar el riesgo de insatisfacción que define la pobreza educativa. Es el camino que adoptó Boltvinik (1992, 1999 y 2007) para su MMIP. El artículo 3 de la Constitución de México permite indicar que la carencia de una

credencial de educación secundaria resulta un daño a los derechos de la educación y por este medio, a la posibilidad de desarrollar una vida autónoma.

Para finalizar, conviene apuntar que todos los programas de alivio a la pobreza han incorporado con carácter primordial incentivos para la asistencia, la permanencia o el regreso a la escuela hasta completar la escolaridad obligatoria para los menores de edad; esto con el propósito de incrementar el capital humano de los niños y adolescentes de los hogares beneficiarios y así quebrar el círculo perverso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Nuevamente, resulta evidente que este aspecto si bien es incluido en las evaluaciones de los programas, no se incluye luego en una evaluación más amplia sobre la evolución de la pobreza.

Por cierto que la necesidad de entendimiento no se satisface ni exclusiva ni completamente con la acreditación de algún nivel de educación formal¹². Dada como está conceptualizada esta necesidad requeriría de una práctica *permanente* por parte del sujeto. En esta línea se encuentra la UNESCO y otros organismos multilaterales que insisten en la idea de *educación a lo largo de la vida*. He aquí el meollo de la cuestión: dados los atributos anteriores, el entendimiento como necesidad intermedia no puede ser reducido operacionalmente a un único satisfactor indiferenciado según edades y amparado jurídicamente (confundiendo el satisfactor con el servicio). También es un satisfactor la *información* provista por los medios de comunicación (diarios, radios y televisión) y probablemente se debería considerar seriamente el acceso a la *internet*.

Algunas conclusiones

Concluyo esta revisión proponiendo un enfoque multidimensional que define la pobreza como un estado en el que el nivel de los recursos susceptibles de destinarse a i) la alimentación, ii) la vivienda; iii) la vestimenta; iv) la salud; v) el tiempo libre, vi) la sociabilidad y vii) el entendimiento pone en riesgo la supervivencia física y la autonomía de la persona. Tal como se ha mostrado, estas necesidades son comunes a todos los enfoques teóricos revisados y además son consistentes con el diseño y los componentes centrales instrumentados por las políticas sociales de alivio a la pobreza, incluido el PANES de Uruguay.

Cabe formular a la vez dos advertencias sobre aspectos no tratados en esta conceptualización que a la vez exigen de nuevos trabajos. Los argumentos presentados para cada dimensión no abordaron la cuestión de la *interdependencia* entre las dimensiones. Este es un tema crítico tanto en la bibliografía de las necesidades desde Maslow hasta

12 Igualar ambas ideas implicaría fusionar la idea de necesidad con la de satisfactor, dando lugar a las críticas que Max-Neef y colaboradores han realizado a esta confusión y que fueran citadas más arriba.

los enfoques de medición propugnados contemporáneamente. La interdependencia se plantea en dos ejes. Por un lado, la satisfacción de las necesidades pueden tener una relación de simultaneidad temporal (correalizabilidad) o por el contrario, las necesidades son realizables sucesivamente, de tal forma que las necesidades de sociabilidad o entendimiento se afianzan sólo una vez que las necesidades de alimentación y resguardo están satisfechas. La posición contemporánea dominante sostiene la correalizabilidad. Por otro lado, la interdependencia se presenta como problema al analizar los niveles de recursos que disponen las personas en cada una de las dimensiones. ¿Es posible que pueda sustituirse la falta de un recurso (por ejemplo, falta de tiempo libre) con el excedente de otro (por ejemplo, el ingreso)?

La segunda cuestión pendiente tiene que ver con el método de medición. Si bien debe exigírsele consistencia a cualquier enfoque, esto no significa que un concepto multidimensional e indirecto de pobreza per sé debiera desarrollar una medida multidimensional de recursos. Más bien, antes debiera examinarse cuan inadecuada es la estimación que proporciona el método *indirecto* por excelencia, la LP. Tal como lo indica Foster (2007) en realidad el método LP es el resultado de una suma que pondera con 1 el ingreso monetario y con 0 todos los restantes recursos, bajo el supuesto de que el ingreso es un recurso generalizado capaz de satisfacer *cualquier* necesidad intermedia. Mi plan de trabajo es explorar la plausibilidad de esta idea tomando como referencia la variante que Uruguay adoptó de la LP en 1997.

Bibliografía

- ALKIRE SABINA & FOSTER JAMES (2007) *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Oxford Poverty and Human Development Institute Working Paper Series No. 7. Oxford, UK.
- ALTIMIR OSCAR (1979) *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, No 27. CEPAL. Santiago de Chile.
- AMARANTE VERÓNICA, ARIM RODRIGO & VIGORITO ANDREA (2005) *Metodología de selección de participantes en el Plan de Emergencia Social*. Convenio Universidad de la República / Ministerio de Desarrollo Social.
- AMARANTE VERÓNICA, BUCHELLI MARISA, FURTADO MAGDALENA & VIGORITO ANDREA (2003) *Consideraciones sobre la línea de pobreza 2002 del INE*. Serie Documentos de Trabajo 06/03. Instituto de Economía/UDELAR. Montevideo.
- ARIM RODRIGO, CRUCES GUILLERMO Y VIGORITO ANDREA (2009) *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay*. Serie Políticas Sociales n°146. CEPAL. Santiago de Chile.
- BOURGUIGNON FRANÇOIS & CHAKRAVARTY SATYA (2002) *Multidimensional poverty orderings*. Working Paper 2002-22. DELTA (Departament et Laboratoire d'Economie Theorique et appliquée) / CNRS / EHESS/ENS. Paris.
- BOURGUIGNON FRANÇOIS & CHAKRAVARTY SATYA (2003) "The measurement of multidimensional poverty". *Journal of Economic Inequality* vol. 1 pp. 25-49.

- BABI SAMI (2005) *Measuring Poverty in a Multidimensional Perspective: a review of literature*. PMMA Working Paper 2005-7. International Research Development Center (IRDC), Canada.
- BOLTVINIK JULIO (1999) "Anexo Metodológico: Metodología operativa utilizada en la medición de pobreza". En Boltvinik, Julio y Hernandez Laos, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, D.F. Siglo XXI editores.
- BOLTVINIK JULIO (2000) "Métodos de medición de la pobreza: una evaluación crítica". *Socialis*, nº1. Revista Latinoamericana de Política Social. Universidad Nacional de Rosario/ Universidad de Buenos Aires / FLACSO- Argentina.(*)
- BOLTVINIK JULIO (2001) "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México". *Comercio Exterior*, vol. Octubre.
- BOLTVINIK JULIO (2003) "Tipología de métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados". *Comercio Exterior* 53(5) Mayo. Banco de Comercio Exterior de México. México, D.F.(*)
- BOLTVINIK JULIO (2005) "Ampliar la mirada. Un enfoque sobre la pobreza y el florecimiento humano". *Papeles de Población* nº44, abril junio. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. Pp. 9-42. (*)
- CALVO J.J. Y GIRALDEZ CARLOS (1999) *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Documento de trabajo nº44. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales / UDELAR. Montevideo.
- COHEN ERNESTO & FRANCO ROLANDO (coordinadores) (2007) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. SEDES/FLACSO- MÉXICO. México, D.F.
- CMTF (COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA) (2002) *Medición de la pobreza en México. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Secretaria de Desarrollo Social. México DF.
- CORTÉS FERNANDO, BANEGAS ISRAEL & SOLÍS PATRICIO (2007) *Pobres con Oportunidades. México 2002-2005. Estudios Sociológicos*, XXV, (1). México, D.F.
- DAMIÁN ARACELLI (2004) "La pobreza de tiempo. Conceptos y métodos para su medición". En Boltvinik, J. & Damián, A (comp). *La pobreza en México y en el Mundo. Realidades y desafíos*. México, D.F.
- DESAI MEGNAH (1994) "Poverty and Capability: Toward and Empirically Implementable Measure. *Frontera Norte*, Núm. Especial: Pobreza, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- DE LOS CAMPOS HUGO (2000) *El índice de necesidades básicas insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta*. Documento de Trabajo nº13. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- DOYAL LEN & GOUGH IAN (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Economía Crítica. [Theory of Human Needs. MacMillan].
- FOSTER JAMES (2007) *Report on Multidimensional Poverty Measurement. Final version*. Draft. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social / El Colegio de México.
- GORDON DAVID (2006) "The concept and measurment of poverty" In Pantazis, Christina; Gordon, David & Townsend (eds), *Peter Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millenium Survey*. Policy Press. University of Bristol. Bristol, UK.
- GORDON DAVID (2007) *Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico. Final version*. Draft. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social / El Colegio de México.
- GOUGH IAN (2002) *Lists and Thresholds: comparing the Doyal-Gough theory of human needs with Nussbaum's capability approach*. ERSC Research Group on Wellbeing in Developing Countries.

- HAAGENARS ALDI (1986) *The perception of poverty*. North-Holland. Amsterdam.
- INE (2002) *Evolución de la pobreza por el método del ingreso 1986-2001*. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo.
- KAZTMAN RUBEN (1989) *La heterogeneidad de la pobreza en Montevideo*, Oficina de la CEPAL.
- MACK JOHANA & LANSLEY STEWART (1986) *Poor Britain*. G. Allen & Unwin. UK.
- MASLOW ABRAHAM (1943) "A theory of human motivation". *Psychological Review*, vol. 50, pp. 370-396.
- MAX NEEF M., ELIZALDE A. & HOPENHAYM M. (1986) *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. CEPAUR/ Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago de Chile.
- MIDES (2005) *Emergencia social (PANES) y políticas sociales*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.
- MIDES (2006) *Perfil social de la población incluida en el PANES. (MAYO 2006)*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.
- NOLAN BRIAN & WHELAN CHRISTOPHER (1996) *Resources, Deprivation and Poverty*. Clarendon Press, Oxford.
- NUSSBAUM MARTHA (2006) "Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements". In Grusky David & Kanbur Ravi (edit) (2006) *Poverty and Inequality*. Stanford University Press. Stanford. CA.
- PANTAZIS CHRISTINA, GORDON DAVID & TOWNSEND (eds), Peter (2006) *Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millenium Survey*. Policy Press. University of Bristol. Bristol, UK.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2008) *Plan de Equidad*. IMPO. Montevideo.
- RINGEN STEPHEN (1988) "Direct and Indirect Measures of Poverty". *Journal of Social Policy*, vol. 17, 3, pp. 351-365.
- RINGEN STEPHEN (1995) "Well-being, Measurement and Preferences". *Acta Sociologica*, vol 38: 3-15.
- RAWLS JOHN (2002) *La justicia como equidad. Una reformulación*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- TOWNSEND PETER (1979) *Poverty in the United Kindom*. Penguin Books. Middlesex.
- SEN AMARTYA (1976) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement". *Econometrica*, vol 44 (2). Pp.219-231.
- SEN AMARTYA (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. Norfolk.
- SEN AMARTYA (1987) *Comodities and Capabilities*. Oxford India Paperbacks. New Delhi.
- SEN AMARTYA (1992) "Sobre conceptos y medidas de pobreza". *Comercio Exterior* 42(4), abril, pp.310-322.
- SEN AMARTYA (2002) "Capacidad y bienestar". En Nussbaum, M. & Sen, A., *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- WHELAN CHRISTOPHER (2007) "Understanding the Implications of Choice of Deprivation Index for Measuring Consistent Poverty in Ireland". *The Economic and Social Review* vol. 38 (2) . September.
- WHELAN CHRISTOPHER, LAYTE RICHARD & MAITRE BERTRAND (2003) "Persistent Income Poverty and Deprivation in the European Union: An Analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel". *Journal of Social Policy* vo. 32 (1) pp. 1-18.

Capacidades, intersubjetividad y hermenéutica

Una expansión de la comprensión del desarrollo

Gustavo Pereira¹

Tres cuestiones, propias de una reflexión teórico-normativa sobre el desarrollo, son las que se tratarán en este trabajo. La primera de ellas consiste en presentar la concepción de desarrollo de Sen y su estructuración a partir de la convergencia del valor en sí de la persona y los medios necesarios para alcanzar los fines que alguien considera valiosos. Una segunda cuestión surge a partir de una limitación que tiene el enfoque de las capacidades, y que consiste en no otorgar suficiente relevancia, en la promoción del desarrollo, a los contextos de intersubjetividad o acción colectiva. Como camino para superar tal dificultad se planteará la necesidad de incorporar el concepto de bienes sociales irreductibles de Taylor, que permitirá que el enfoque de las capacidades alcance mayor sensibilidad y mayor precisión en la evaluación y diseño de políticas de desarrollo. Por último, la característica que tienen estos bienes de ser irreductiblemente sociales requiere que para ser evaluados apropiadamente se incorpore una metodología diferente a la agregativa, propia de la economía. La hermenéutica brindará las bases para ello.

Base de información y desarrollo

El enfoque de las capacidades de Amartya Sen ha tenido un importante protagonismo en la discusión sobre el desarrollo. Para ello se ha diferenciado radicalmente de posiciones que postulan que el desarrollo adecuado se alcanza a través de un promedio que no contempla las diferencias interpersonales o garantiza ciertos mínimos. Esto puede verse en el criterio de la renta per cápita o en el PBI, es decir, en valores promedios que lejos están de indicarnos cuán capaces de llevar adelante un plan de vida son los afectados. El enfoque de las capacidades brinda las bases para una concepción del desarrollo que es capaz de contemplar diferencias intersubjetivas, a la vez que asegura las mejores posibilidades para poder alcanzar los fines que alguien considera valiosos.

1 Departamento de Filosofía de la Práctica, Instituto de Filosofía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR. hmodzele@adinet.com.uy

La intención de Sen ha sido proveer un marco normativo que permita realizar la evaluación del bien-estar de las personas. Para ello pretende superar los riesgos subjetivistas que puede tener la búsqueda de una concepción adecuada de este concepto, puesto que, como ya se indicó, es posible que al categorizar aquello que es valioso para una persona se incluyan todas sus preferencias con igual valor; esto se da en el caso de las teorías bienestaristas que, al asignar un igual peso a las preferencias de las personas cualesquiera sean ellas, tienen como consecuencia que la preferencia de alguien por cenar en un restaurante caro y la de otra persona por tan sólo satisfacer el hambre sean igualmente relevantes (Sen: 1979, 1994). Sen se aleja de este riesgo y pretende construir un criterio objetivo de bien-estar, aunque a diferencia de las propuestas de medios de Rawls y Dworkin, con las que coincide en el rechazo al bienestarismo, tomará a la vez una importante distancia del riesgo de cosificar los medios, ya que es posible que al concentrarse en ellos como parámetro de desarrollo no se perciba la relevancia que tiene para el desarrollo la variabilidad interpersonal. Para ello Sen determina un ámbito específico a partir del cual realizar las evaluaciones de lo requerido para el desarrollo: el de las capacidades.

Sen (1995a) sostiene que la vida puede concebirse como un conjunto de funcionamientos o logros, esto es, un conjunto de estados y acciones, donde la realización de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos, abarcando éstos cosas tales como por ejemplo “estar bien alimentado”, “tener buena salud”, o “participar en la vida de la comunidad”. Los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona, y la evaluación del bien-estar depende de la evaluación de estos elementos. Por su parte, la idea de capacidad representa las diversas combinaciones de funcionamientos que puede realizar una persona, y es por eso que la capacidad de una persona refleja su libertad para llevar adelante un tipo de vida u otro. En función de esto es que las capacidades pueden actualizarse a través de un haz de funcionamientos, quedando a discreción del sujeto la posibilidad de tal actualización; la libertad de una persona, en tal sentido, se encuentra bajo el alcance de esa potencialidad que tienen las capacidades de realizarse por medio de diferentes funcionamientos.

El concepto de capacidad le permite a Sen delimitar el espacio en el que realizar las comparaciones interpersonales; esto supone una traslación del énfasis en las políticas de desarrollo desde medios tales como los bienes primarios o simplemente el ingreso, hacia lo que éstos significan para los seres humanos. La radical diferencia que existe entre las distintas personas vuelve necesario tal movimiento, ya que la conversión de medios varía sustancialmente de una persona a otra, y tal diferencialidad es explicada por el concepto de capacidad; es decir, solamente en tanto que las personas difieren en el desarrollo de sus capacidades es que pueden transformar los mismos medios en diferentes logros.

En resumen, para la propuesta de Sen las posiciones individuales no deben ser evaluadas por los recursos que las personas poseen, sino por la libertad que tienen de elegir entre distintas formas de vida. Esta libertad se encuentra representada por la capacidad de una persona para conseguir combinaciones alternativas de funcionamientos.

A partir de lo anterior pueden verse las razones por las cuales Sen se sitúa en franca oposición a la visión que sostiene que el desarrollo es un proceso que demanda sacrificar, en primera instancia, una serie de protecciones sociales a los más desfavorecidos, para luego, una vez que la riqueza haya alcanzado a toda la sociedad, restablecerlas. Su posición entiende el desarrollo como un proceso menos traumático, que en lugar de postergar las protecciones sociales, requiere ser articulado con ellas. En tal sentido es que lo presenta como un proceso de expansión de la libertad real que disfrutaran las personas, que a su vez surge como consecuencia del desarrollo de las capacidades elementales de los afectados.

De ahí que dicha expansión sea postulada como el fin primario y el principal medio del desarrollo (Sen: 1999). Esta forma de entender el desarrollo es sumamente rica porque conjuga un momento deontológico determinado por aquello que tiene valor en sí, y a la vez un momento teleológico que hace a la realización de lo en sí mismo valioso. La libertad entendida en su rol constitutivo, es decir como fin primario, estaría fundando aquello que tiene valor en sí, lo que en términos de Kant (1990) tiene dignidad y no tiene precio, y por lo tanto, al no encontrarse sujeto a transacción alguna no es posible de ser reducido por acuerdos sociales que puedan circunstancialmente otorgar mayor beneficio a la sociedad globalmente considerada (Sen: 1999, Conill: 2004).

El rol constitutivo de la libertad se encuentra especificado por capacidades elementales tales como ser capaz de evitar el hambre, la desnutrición, evitar la enfermedad y la muerte prematura, así como también las libertades generadas por la educación, la participación política y la discusión pública. Por lo tanto, aquello que tiene valor en sí y que determina la autonomía del sujeto puede especificarse bajo este conjunto de capacidades que pautan el carácter constitutivo de la libertad.² Algunas de estas capacidades elementales se manifiestan en la posibilidad de la participación política y pública, y son especialmente destacadas por Sen, quien sostiene que incluso una persona rica, al prohibírsele hablar libremente o participar en debates públicos, estaría privada de algo valioso para ella (1999). La expansión de la libertad se da a través del desarrollo de esas capacidades, que operan como el fin primario del desarrollo y que le permiten a una persona estar libre de hambre, desnutrición o mortalidad prematura, así como también se da a

2 Esta especificación puede realizarse a través de la lista de capacidades presentada por Nussbaum (2000: 78-80).

través de las libertades políticas que permiten ejercer las correspondientes capacidades que habilitan a la participación en la vida de su comunidad.

Por otra parte, el momento teleológico de la concepción del desarrollo de Sen se manifiesta en el rol instrumental que tiene la libertad, ya que la libertad opera como un fin (*telos*) que orienta el desarrollo y provee el mejor medio para lograrlo; esto último se debe a que el desarrollo de capacidades elementales tiene a su vez una contribución sumamente efectiva para el progreso económico. Este rol instrumental de la libertad hace a la forma en que los derechos, las oportunidades y las coberturas sociales contribuyen a la expansión de la libertad y de ahí a la promoción del desarrollo. Las libertades políticas, las oportunidades económicas y sociales, las garantías de transparencia y la protección social colaboran, a través de su interconexión, en la expansión de la libertad que una persona tiene de llevar adelante su plan de vida (Sen: 1999).

El enfoque de las capacidades se ha constituido en los últimos tiempos en un referente ineludible a la hora de evaluar cuestiones tales como la pobreza, el desarrollo o la implementación de políticas públicas. Sin embargo, dentro de la riqueza de la propuesta se presentan algunas cuestiones que requieren ser ajustadas o incluso demandan una proyección que vaya más allá del propio enfoque. Uno de los puntos no suficientemente claros es el rol que juegan en el desarrollo los contextos institucionales o los entornos determinados por valores fuertemente vinculantes. Esto ha llevado a algunos autores a presentar el concepto de capacidades colectivas (Evans: 2002) o a incorporar el concepto de bienes sociales irreductibles de Taylor (Gore: 1997) como un componente ineludible para la promoción del desarrollo dentro del espacio focal de las capacidades. Pero previo a considerar este problema, es preciso considerar con más detalle el rol que tienen los entornos institucionales y la discusión pública para el desarrollo de capacidades en la propuesta de Sen.

Intersubjetividad y desarrollo de capacidades

La expansión de la libertad que propicia el desarrollo de capacidades se encuentra fuertemente determinada por la acción social. Esto puede percibirse en el hecho de que los contextos de interacción determinados por ciertos acuerdos sociales provocan una expansión de la libertad y de las capacidades individuales, a la vez que este ejercicio de la libertad individual, al contar con un mayor desarrollo de capacidades, no solamente impacta en la propia vida permitiéndole al afectado obtener mejores resultados, sino que también permite que la acción individual intervenga en la mejora de los acuerdos sociales. De esta forma podría decirse que existe una suerte de círculo virtuoso entre acuerdos sociales y expansión de la libertad y de las capacidades, mediado por entornos de interacción.

En consonancia con lo anterior, la participación pública cobra un lugar central para Sen, de tal forma que en los contextos con un fuerte peso de la tradición y la cultura, el mecanismo que podrá determinar si es necesario modificarlas, ajustarlas o sacrificarlas será la democracia y la posibilidad de discutir la relevancia de dichas tradiciones. La capacidad de decisión última se encuentra remitida a los propios afectados, lo que vuelve imprescindible asegurar condiciones materiales para la participación tales como educación básica, libertades públicas e instancias de toma de decisiones al alcance de los ciudadanos. La formulación que realiza Sen de la libertad como el fin primario y el principal medio del desarrollo enmarcan estas exigencias de asegurar ciertas condiciones de realizabilidad.

Sin embargo, dentro de este marco normativo en el que se formula la concepción del desarrollo de Sen, queda un aspecto que demanda mayor precisión conceptual. Sen ha sostenido que el enriquecimiento de la vida humana se manifiesta en una ampliación de las oportunidades para contar con la posibilidad de elegir entre la mayor cantidad de posibles vidas a seguir, pero si bien esta postura cumple con la función de explicar el aspecto constitutivo de la libertad, no lo hace en forma precisa. Si fuese el caso que este enriquecimiento de la vida se asegurase a través de agencias gubernamentales sin la participación del afectado, cumpliríamos con esa ampliación de las oportunidades; es decir, si las agencias gubernamentales tomaran decisiones contrafácticamente expandiendo la libertad de los afectados, entonces se cumpliría con el enriquecimiento de la vida humana a través del incremento de lo que Sen denomina *libertad efectiva* (Sen: 1995a). Si éste fuese el proceso por el cual se llegase al resultado de contar con un mayor desarrollo de capacidades, claramente no estaríamos ante lo que el enfoque de las capacidades pretende, puesto que el aspecto de agencia del sujeto demanda su intervención directa como forma de expandir su libertad, y por lo tanto podría decirse que existe un núcleo de acciones que demandan no sólo la “libertad efectiva” sino el “control” del afectado.³ Confirma esta afirmación el énfasis que Sen (1999) pone en la participación efectiva de los afectados como condición necesaria para lograr el incremento de la agencia; esto se encuentra especialmente indicado en el caso de algunas estrategias para superar la pobreza y en particular en el caso de la sujeción de la mujer.

A mi entender, este rol activo que se le asigna al sujeto requiere de la introducción de un concepto que permita dar cuenta de ello, y en tal sentido creo que la modificación de la idea de sujeto supuesta por Sen permitiría superar la disonancia generada entre

3 Para Sen (1995) buena parte de las libertades consisten en nuestra capacidad de conseguir lo que valoramos y queremos, aunque para ello no manejemos directamente las palancas de control, es decir, aunque no intervengamos directamente en el proceso que nos lleva a obtenerlo. Siempre que los controles se establezcan de acuerdo con nuestras decisiones contrafácticas, nos otorgan mayor libertad efectiva para llevar las vidas que decidamos llevar.

una exigencia de incremento de libertad en términos intersubjetivistas y un supuesto de sujeto de corte individualista. La introducción de la condición de sujeto de diálogo y sus concomitantes exigencias puede cumplir esta función.⁴ La razón para ello reside en que un sujeto reconstruido en base a su capacidad de argumentar y de intervenir dialógicamente sería pasible de ser especificado por el conjunto de capacidades elementales que menciona Sen y que dan cuenta del rol constitutivo de la libertad; por otra parte las libertades instrumentales, en tanto que medios, operarían como condición de posibilidad de este sujeto argumentante. A su vez, una ventaja adicional reside en que explicar el aspecto constitutivo de la libertad de la persona en base al carácter dialógico del sujeto permite exponer de mejor forma la intersubjetividad inherente a cada una de las libertades instrumentales presentadas por Sen, así como su insistente énfasis en la interacción social. Por lo tanto, la disonancia entre individualismo e intersubjetividad se superaría a través de la introducción de un supuesto de sujeto entendido en términos intersubjetivistas, y esto no solamente permitiría una mejor explicación del rol constitutivo y de las libertades instrumentales, sino que también habilitaría a una proyección teórica del enfoque que explicase de mejor forma los contextos de acción colectiva.

Esto nos conduce a realizar un ajuste en términos intersubjetivistas de las facetas de *bien-estar* y de *agencia* con las que Sen da cuenta de su supuesto de sujeto. El concepto de agencia es el que se encontraría especialmente afectado, y si puede ser presentado en base a la intersubjetividad, la cuestión de la agencia colectiva podrá aspirar a una sólida explicación.

Agencia, bien-estar e intersubjetividad

Para sustentar una interpretación de la agencia en clave intersubjetivista, voy a remitirme en primera instancia al supuesto de sujeto racional que presenta Sen. Éste tiene como característica distintiva la incorporación de una dimensión moral de comportamiento racional, que al ser irreductible a la lógica de medios a fines, le permite romper con la visión que en economía reduce el comportamiento racional a la optimización de la utilidad personal. Esta dimensión es denominada *compromiso* y no sustituye sino que se suma a las dimensiones en las que la elección personal está determinada por el bienestar, provocando una expansión de la racionalidad práctica. En función de lo anterior es preciso reafirmar que las acciones basadas en el compromiso tienen como rasgo identificatorio el establecer un hiato entre la elección personal y el bienestar, puesto que al romper la identidad que se da entre elección y bienestar llegan a justificar acciones que incluso pueden ir en contra del propio bienestar (Sen: 1995 b, Pereira: 2004, 2007).

4 He presentado (Pereira: 2006) la posible conexión del enfoque de las capacidades con el programa de fundamentación de la ética del discurso como forma de potenciar el desarrollo del enfoque.

Esta doble dimensión del comportamiento racional en Sen, en la que se da por una parte una lógica de medios a fines y de identidad entre elección y bienestar, y por otra una lógica basada en lo que es valioso para el sujeto, es correlativa con su distinción entre agencia y bien-estar como clave interpretativa de la acción, ya que la acción de medios a fines que orienta la conducta basada en la optimización de la utilidad personal sería lo propio de la faceta de bien-estar, mientras que la acción basada en el compromiso sería lo propio de la faceta de agencia.

En consonancia con esta distinción entre las facetas de bien-estar y de agente, Sen diferencia la libertad de bien-estar y la libertad de agencia. La libertad de bien-estar se centra en la capacidad de una persona para disponer de varios tipos de funcionamientos y gozar de las correspondientes consecuciones de bien-estar. La libertad de ser agente, por su parte, es un concepto más amplio de libertad y se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de metas o valores que considere importantes. Esta idea de libertad se encuentra basada en la faceta de agente de la persona, la cual es incomprensible si no se tiene en cuenta la concepción del bien que estructura las metas y valores de esta persona (Sen: 1997a).

Bajo la perspectiva de ser agente, la persona es considerada como alguien que juzga y actúa, mientras que bajo la perspectiva de bienestar se lo considera como un beneficiario cuyos intereses y ganancias han de ser considerados. De ahí que la faceta de bien-estar es cardinal en algunas circunstancias, por ejemplo en la planificación de políticas de cobertura sanitaria básica, mientras que en otras la faceta de ser agente y la propia responsabilidad hacia los demás son determinantes, por ejemplo en acciones de la vida comunitaria. En esto último reside la significación de la distinción, ya que la incorporación del hecho de que circunstancias diferentes determinarán qué faceta se priorizará en una política pública y también qué prioridad se le dará a unas capacidades sobre otras, permite darle mayor precisión para su aplicabilidad. Por ejemplo, en el primer caso que se indicó, el de una política sanitaria, si bien las dos facetas son relevantes, la de bien-estar juega un rol preponderante, al igual que si pensamos en una política que ataque a la deficiencia nutricional de una población. Por otra parte, si el objetivo es diseñar una política pública que fortalezca la participación ciudadana en decisiones comunitarias, es la faceta de agencia la que primará.

Sin embargo, la faceta de agencia conlleva algunas dificultades. Recordemos que Sen sostiene que esta faceta tiene como rasgo distintivo la acción deliberada y responsable y por tanto el rol activo del sujeto. Por otra parte, si se toma en consideración lo ya indicado sobre el rol constitutivo e instrumental de las libertades y su carácter intersubjetivista, entonces puede afirmarse que esta definición de agencia es limitada ya que carece del aspecto relacional que Sen enfatiza. En consecuencia, el concepto de agencia

requiere de la introducción de la intersubjetividad para poder explicar en forma suficiente la fuerte presencia que se le asigna a los entornos grupales o colectivos en el desarrollo de capacidades.

Como se afirmó en el apartado anterior, el rol constitutivo de la libertad podría perfectamente consistir en aquello que determina la condición de un sujeto capaz de interactuar en términos argumentativos, lo que además de explicar los rasgos distintivos de la agencia como Sen la presenta, también permitiría dar cuenta del peso que tiene la intersubjetividad en las libertades instrumentales. Este sujeto de diálogo, para poder realizarse como tal, debería contar con las capacidades elementales ya indicadas, tales como ser capaz de estar bien nutrido, de evitar la enfermedad y la muerte prematura, así como también el ser capaz de ejercer sus libertades políticas, participar en la comunidad y muy especialmente ser capaz de participar directamente en los procesos que podrían expandir sus libertades y las de quienes comparten su comunidad.

Ahora bien, en la medida en que este sujeto argumentativo requiere de la intersubjetividad para su constitución, entonces provoca que la intersubjetividad se traslade desde un posible rol instrumental a un rol constitutivo. En otras palabras, los entornos de participación pública donde se expande la libertad no serían meramente un medio, sino que son condición de posibilidad y de realización, y por lo tanto constituyentes de la condición de sujeto argumentante. Cabe aclarar que si bien esta posición no es la de Sen, no entra en contradicción con ella y permite potenciarla.

El rol determinante que juega la intersubjetividad en la constitución de la identidad y en el procesamiento de toma de decisiones, y que impacta directamente en el desarrollo de capacidades individuales, conduce a preguntarse si esos entornos donde opera la intersubjetividad no requieren de una especificación conceptual propia que permita complementar el espacio de evaluación del enfoque de las capacidades. A continuación sostendré que el concepto de bienes sociales irreductibles es el apropiado para ocupar ese espacio.

Bienes sociales irreductibles

La intención al introducir este concepto es eminentemente reconstructiva, puesto que pretende dar cuenta de algo sugerido pero nunca explicitado por Sen, y que puede ser proyectado a partir del núcleo teórico del enfoque de las capacidades. Un intento coincidente con mi intención ha sido manejado por Evans y Stewart al postular el concepto de capacidades colectivas y grupales; mi opción por el concepto de bienes sociales irreductibles tiene que ver principalmente con cuestiones terminológicas que pueden conducir a interpretaciones erróneas de lo que se pretende significar. A continuación se

expondrá en primer lugar lo que Evans y Stewart han entendido por capacidades colectivas, para luego postular el concepto de bienes sociales irreductibles como una mejor alternativa.

Para comenzar es preciso remitirnos a Evans, quien entiende por capacidades colectivas a los contextos que posibilitan la acción colectiva, es decir, sindicatos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil o redes sociales que “proveen de un campo para formular valores compartidos y preferencias, así como instrumentos para perseguirlos, aun cuando tengan que enfrentar una poderosa oposición”. (Evans 2002: 56) La mayor densidad y extensión de los medios que posibilitan la acción colectiva es central para la expansión de la libertad individual, entendida ésta en términos de desarrollo de capacidades elementales. En el caso del estado Indio de Kerala, que es uno de los ejemplos favoritos de Sen, el haber propiciado para las mujeres afectadas contextos de discusión y debate, además de la provisión de servicios sociales, es lo que ha permitido romper con conductas reproductivas de la pobreza. El resultado es una modificación sustancial de la auto-comprensión de estas mujeres con un considerable incremento de su autorrespeto que las llevó a modificar sus pautas de conducta. En consonancia con esto, sostiene Evans que:

“Algunas de las mayores satisfacciones intrínsecas de la vida podría decirse que vienen de la interacción social con otros que comparten los mismos intereses y valores –amigos, familias, comunidades, y otros grupos. Estas clases de interacciones no son sólo fuentes de “utilidad”, sino también son centrales para el desarrollo de nuestras identidades, valores y metas. Son fundamentales en nuestros esfuerzos de descubrir lo que tenemos razón para valorar. A la vez, las oportunidades para la acción colectiva tienen claramente valor instrumental al asegurar las otras clases de libertades que Sen enumera –desde la transparencia hasta las protecciones sociales. Por supuesto, estas otras libertades, a su vez, amplían las posibilidades de la acción colectiva, pero las oportunidades generalizadas de acción colectiva no pueden darse por descontadas, ni siquiera cuando las otras libertades estén presentes” (Evans 2002: 56-57).

Esta auto-comprensión opera, como indica Evans, de condición de posibilidad de la constitución de la identidad, lo que la vuelve intrínsecamente valiosa y la convierte en determinante para la formación deliberativa de preferencias. Es justamente esto último lo que habilita a cuestionar los enfoques que presentan a las preferencias como dadas y aproblemáticas, como se da claramente en el caso del utilitarismo y del bienestarismo.

Sin embargo, la respuesta de Sen a la propuesta de Evans desecha la idea de capacidad colectiva, asumiendo que todas las capacidades son en última instancia individuales y socialmente dependientes, y que en definitiva una capacidad colectiva podría ser equiparable a la capacidad de destrucción de una nación sobre otra, o a la capacidad de la

humanidad para erradicar el hambre, pero no asimilable a los casos en que los contextos sociales potencian capacidades individuales (Sen: 2002b). Al respecto, cabe decir que Sen coloca al concepto de capacidad colectiva muy cerca de uno de los extremos posibles de un hipotético continuo entre atomismo y colectivismo. De acuerdo a su respuesta, este planteamiento estaría muy cerca de cierta forma de colectivismo. Esto nos conduce a plantearnos si lo que Evans pretende significar puede ser reducido solamente a estos dos posibles términos en disputa: a capacidades individuales, o a un fuerte colectivismo como el que Sen sugiere.

Dentro de este marco de discusión, Frances Stewart introduce una perspectiva interesante en el problema. Su posición le otorga un rol central a la acción colectiva y a la función que tienen los grupos, tanto en el desarrollo de capacidades como en la modelación de las preferencias y valores que orientan las vidas de las personas. Reconoce el rol instrumental que Sen le otorga a la acción colectiva, pero su énfasis en la influencia de los grupos para lograr el desarrollo de capacidades la conducirá más allá del marco del enfoque de las capacidades para postular capacidades grupales o colectivas. *“Un enfoque grupal conduce a la conclusión de que deberíamos considerar tanto las capacidades colectivas como las individuales, y de ahí se sugiere una investigación y una agenda política diferente que la que surge de un análisis más individualista.”* (Stewart 2005: 186)

En función de esto último la perspectiva de Stewart trabaja conjuntamente con la que he presentado en la búsqueda de una explicación más precisa para la acción colectiva y su relevancia en el desarrollo de capacidades individuales. Un caso destacable en el que se da esta influencia consiste en el impacto que tienen en el bienestar del individuo los beneficios que obtiene el grupo al cual pertenece. Esto puede verse en el incremento del autorrespeto, que se manifiesta como consecuencia de los beneficios en ingresos o salud que produce la asociación con otros; tal es el caso de las trabajadoras sexuales en Calcuta.

Por otra parte, Stewart al igual que Evans enfatiza la enorme relevancia que tienen los grupos en la conformación de preferencias de las personas.⁵ Para ello toma una fuerte distancia de los supuestos de las corrientes dominantes en economía, que asumen a un sujeto con un acceso y control absoluto sobre sus preferencias y que tiene como único fin el maximizarlas. Este simple supuesto de un sujeto maximizador de su utilidad personal y en control absoluto de sus preferencias se ve trastocado al incorporar la influencia que tienen los grupos en la modelación de las preferencias, y por lo tanto en las elecciones individuales (Sunstein: 1991). En este caso, al igual que en todas las categorías de influencia grupal que maneja Stewart, se da la posibilidad de que se tengan resultados positivos y negativos, por lo que será de suma importancia el contar con una guía normativa que

5 La posición de Stewart coincide fuertemente con las de Sunstein (1991) y Nussbaum (2000), entre otros.

nos permita discriminar en qué casos debería promoverse la acción grupal y en cuáles no. A mi entender, una lista de capacidades como la que ha propuesto Nussbaum podría cumplir con este rol, en tanto que la lista especifica el valor constitutivo de la libertad y que es en sí mismo valioso (Pereira: 2006).

El camino para responder en forma suficiente a la pregunta por lo distintivo de las capacidades colectivas cuenta, en una afirmación de Stewart, con una contribución altamente significativa, al sostener que lo propio de estas capacidades residiría en que no son reducibles a capacidades individuales y eso pautaría el comportamiento colectivo.

“Como a menudo se dice, la cualidad (capacidad) de un equipo deportivo no es la misma que la de sus miembros individuales aunque solamente consista en la acción de ellos. Lo mismo se aplica a muchos otros grupos. Esto es porque la interacción entre los miembros de grupos, incluyendo la cultura de grupo (normas, valores) es importante para determinar los resultados y trasciende la acción individual.” (Stewart 2005: 200)

Esta afirmación de Stewart nos permite retomar la cuestión de si el concepto de capacidades colectivas solamente puede ser referido, como Sen lo hace, a la dicotomía de individualismo o colectivismo, y si la característica de irreductibilidad a términos individuales será una clave para zanjar la dificultad.

Para aclarar la posición de Sen es importante establecer que, si bien su propuesta no es atomista ni tampoco se basa en las preferencias individuales para la evaluación de estados de cosas, es individualista en el sentido de que los objetos de valor son aquellos que los individuos poseen. En función de esto último, los objetos de valor son propiedades de los individuos, lo que conduce a concluir que la instancia última de evaluación de los estados de cosas consistirá en cuánto expanden estas propiedades la libertad de los individuos (Gore: 1997).

A mi entender el concepto de bienes sociales irreductibles de Taylor se encuentra muy cerca del concepto de capacidades grupales o colectivas manejado tanto por Stewart como por Evans, a la vez que evita algunos problemas que indicaré más adelante. Coincidiendo con lo que estos autores sostienen, creo que el concepto de capacidades colectivas se sitúa en un punto diferente a los extremos sugeridos por Sen de individualismo/colectivismo, acercándose al concepto de *bienes sociales irreductibles*, cuya irreductibilidad a términos individuales no reside en cuestiones de racionalidad económica, sino que suponen una comprensión común, que si es descompuesta analíticamente pierde su sentido. Los bienes sociales irreductibles hacen a un trasfondo cultural que posibilita una cierta comprensión común de las relaciones interpersonales y que se encuentra más allá de lo que es entendido individualmente, para asentarse en una comprensión de *nosotros* (Taylor: 1997). Es decir, este tipo de bienes adquiriría una dimensión intersubjetiva aje-

na, por ejemplo, al individualismo metodológico, y a la vez no requeriría la postulación de una ontologización de tal intersubjetividad que pueda vulnerar nuestra identidad individual.

Esta autocomprensión permitiría explicar el funcionamiento de las instituciones pero no se agotaría en ellas; el comportamiento personal puede ser entendido como una expresión de esta autocomprensión y, en consonancia con lo que se ha sostenido hasta el momento, no puede ser captado completamente por ningún diseño institucional. Por lo tanto, la idea de bienes sociales irreductibles refiere a un trasfondo cultural que se manifiesta tanto en acuerdos institucionales como en las normas sociales que subyacen a los comportamientos de quienes forman parte de ellas. En virtud de esto último, el que las instituciones promuevan el desarrollo, sean más justas o más igualitarias dependerá de esta autocomprensión que determina por una parte el diseño institucional y por otra el comportamiento personal de quienes participan en ellas (Sunstein: 1997).

A su vez, es preciso indicar que el trasfondo cultural al que se hace referencia no habilita el camino que conduce a la postulación de derechos colectivos; el incorporar el concepto de bienes sociales irreductibles no nos compromete con la visión unitaria de los grupos y la cultura que se le ha atribuido al propio Taylor, y que tiene como consecuencia la reducción de la percepción de las contradicciones y los antagonismos. La formulación que realiza Benhabib está muy cerca del uso que aquí se hace, al considerar a *“las culturas humanas como constantes creaciones, recreaciones y negociaciones de fronteras imaginarias entre “nosotros” y el/los “otro(s)”*.” (Benhabib 2006: 33) Un uso del concepto de cultura permeable a las divergencias y a los surgimientos y reestructuraciones grupales permitirá contar con evaluaciones necesarias para el desarrollo más precisas en lo que respecta al peso que tienen las autocomprensiones grupales en el bienestar individual. Los ejemplos manejados de las prostitutas de Calcuta y las mujeres de Kerala ilustran este uso; en estos casos no tenemos una cultura homogénea con su tradición y su lengua, sino que por el contrario contamos con una versión mínima de intersubjetividad, que a través de una nueva autocomprensión se vuelve más densa, aumenta el autorrespeto de los afectados e incide en el incremento del bienestar.

En este punto y en vista de las afirmaciones de Sen que hemos referido más arriba, debe reconocerse que el concepto de capacidades colectivas no es una formulación feliz de lo que se pretende significar. En primer lugar, porque el concepto de capacidad dentro del enfoque de las capacidades es siempre un atributo de un individuo, y también porque en caso de asumirlo deberíamos preguntarnos por una posible lista de capacidades colectivas y sus correspondientes funcionamientos colectivos. Probablemente estas cuestiones son las que han motivado la respuesta de Sen a Evans, en la que supone la postulación de un sujeto colectivo y rechaza el concepto de capacidades colectivas como

una cierta ontologización de la comunidad.⁶ Al formular estas cuestiones creo que surge claramente que no se está presentando algo cercano al concepto de capacidad, sino más bien una autocomprensión, que es mejor explicada por el concepto de bienes sociales irreductibles de Taylor.

De esta forma los bienes sociales irreductibles operarían como parte de nuestra autocomprensión de las relaciones intersubjetivas que entablamos como miembros de una sociedad. En ese sentido es que funcionarían como potenciadores del desarrollo de capacidades individuales. La tradición cívica de una sociedad, la presencia en ella de redes sociales, el diseño institucional, la deliberación y la discusión pública contarían como bienes sociales irreductibles, y en tal sentido funcionarían como un trasfondo más propicio para el desarrollo de capacidades individuales. Mientras que, por el contrario, el peso de convicciones tradicionales que marginan a la mujer o el respeto a valores jerárquicos tendrían similares características en su irreductibilidad a términos individuales, pero en cambio producirían un bloqueo o un obstáculo para la expansión de la libertad (Papanek: 1990, Jaquette: 1990).

La presentación de este concepto es, en nuestra perspectiva reconstructiva, ir con Sen más allá de Sen. Su propuesta habilita a la postulación de este concepto a partir de una reconstrucción intersubjetivista como la que se ha sugerido, y de ahí que los entornos de desarrollo de capacidades deban ser comprendidos en estos términos. Por todo esto, el concepto de bienes sociales irreductibles permite dar cuenta de la intersubjetividad con mayor precisión, en tanto que este último es uno de los aspectos distintivos del enfoque de las capacidades.

Por otra parte, la incorporación del concepto de bienes sociales irreductibles tiene importantes consecuencias para el desarrollo. La razón para ello es que existirían aspectos de la acción colectiva que al no ser reductibles a instancias individuales, no podrían ser evaluados simplemente en términos agregativos (Stewart: 2005, Gore: 1997). Por lo tanto, se vuelve necesario encontrar formas de evaluación de las diferencias a lo largo del tiempo y entre sociedades, del peso de los sistemas de normas y la significación que éstos tienen para los miembros de tales colectivos.

Hermenéutica como complementación metodológica

Las cuestiones de evaluación y promoción del desarrollo serían un espacio de encuentro de dos metodologías con sus correspondientes ventajas; la economía y sus me-

6 Ricoeur (2005) presenta el concepto de capacidades sociales, que es muy cercano al de capacidades colectivas; si bien también remite a la idea de cultura como clave explicativa, la terminología que utiliza debe cargar con las mismas dificultades que he indicado.

diciones agregativas brindaría la precisión en la medición, mientras que la filosofía a través de un abordaje hermenéutico aportaría la posibilidad de acceder a la dimensión estrictamente cualitativa propia de los bienes sociales irreductibles.⁷

La hermenéutica impone que el intérprete deberá resignar la superioridad de la posición privilegiada del observador propia de las ciencias empíricas, a la vez que deberá superar la dependencia contextual de su interpretación, y por último deberá asentar su interpretación en un conocimiento antecedente por lo que la comprensión no será simplemente la adquisición de un conocimiento estrictamente proposicional. De acuerdo con estas tres condiciones es que puede afirmarse que la interpretación requiere de la participación y no solamente de la mera observación.

El aporte que tiene este abordaje consiste en que permite realizar una comprensión del significado social que tienen las tradiciones, los roles sociales o contextos de intersubjetividad. En tal sentido, es importante indicar que no se está postulando la exclusión de las mediciones agregativas sino su convivencia con las evaluaciones de corte hermenéutico. De esta forma se asegura tanto la precisión que la ciencia económica ha desarrollado a lo largo de su historia, como la sensibilidad a los contextos de aplicación a partir de la integración de la autocomprensión local.

Las herramientas que para esta tarea brinda la hermenéutica pueden resumirse en: a) la fusión de horizontes entre presente y tradición, b) la unidad de la comprensión y la aplicación, y c) la inagotabilidad del interpretandum. A continuación se explicarán estos conceptos en el caso específico de los bienes sociales irreductibles a través de la cultura o las costumbres tradicionales de una sociedad, pero previo a ello es imprescindible recordar que el concepto de *positional objectivity* de Sen (2002a) tiene muchas características en común con la hermenéutica, tal como tomar en cuenta la posición particular de los afectados. A pesar de ello, creo que la hermenéutica provee de un marco más amplio y más apropiado que la objetividad posicional para el procesamiento de las evaluaciones necesarias para la promoción del desarrollo.

a) En primer lugar, para integrar la hermenéutica en tales evaluaciones debe asumirse la incorporación de la historicidad como una condición básica de reflexión, lo que supone excluir su percepción como una limitación de la que habría que distanciarse para asegurar el conocimiento objetivo, para considerarla una condición de posibilidad de la interpretación. Esto implica que se debe tener presente el peso que tiene la tradición, ya que lo consagrado por ésta posee una autoridad que se ha hecho anónima, y nuestra

7 En realidad, en el caso de Gadamer no sería apropiado hablar de metodología, sino de una aproximación interpretativa al objeto que no puede ser entendida en los términos tradicionales del método, puesto que este último propicia una distancia que prescinde de la historia, de la influencia de la perspectiva del intérprete y pretende dar cuenta en forma completa del objeto de interpretación.

condición de seres históricos está determinada por el hecho de que la autoridad de lo transmitido, y no sólo lo que se acepta razonadamente, tiene poder sobre nuestra acción y sobre nuestro comportamiento (Gadamer: 1997).

La tradición es esencialmente conservación, y como tal nunca deja de estar presente en los cambios históricos, ya que siempre detrás de todos los cambios existe una enorme conservación que se integra con lo nuevo bajo una nueva forma de validez. Pero la tradición, si bien determina al intérprete, no lo hace en términos absolutos sino que lo hace en una posición entre extrañeza y familiaridad, que es una suerte de punto medio entre la objetividad de la distancia histórica y la pertenencia a una tradición. La tarea interpretativa así entendida supondrá la comprensión de la tradición, abordada desde la situación presente del intérprete que se sitúa en la misma tradición, pero en una posición de distanciamiento que le permite, a través de la interpretación, darle sentido a lo interpretado siempre en coherencia con dicha tradición. En palabras de Gadamer, podría decirse que el concebir a la tarea interpretativa de esta forma hace que no existan perspectivas exclusivas de la tradición y del presente, sino que en el proceso se tiende a una fusión de ellas, a una fusión de horizontes. *“La fusión tiene lugar constantemente en el dominio de la tradición; pues en ella lo viejo y lo nuevo crecen siempre juntos hacia una validez llena de vida, sin que lo uno ni lo otro lleguen a destacarse explícitamente por sí mismos.”* (Gadamer 1997: 377)

Este proceso interpretativo tiene en Gadamer un rasgo distintivo de la propuesta, y que es la conciencia de la historia efectual por la que no es posible un distanciamiento objetivador con lo interpretado. En el proceso de comprensión, el intérprete se encuentra dentro de lo comprendido, es parte de la tradición que se quiere comprender, y en consecuencia no puede realizarse una comprensión completa sin residuo, *“pero esta inacababilidad no es defecto de la reflexión sino que está en la esencia misma del ser histórico que somos. Ser histórico quiere decir no agotarse nunca en el saberse.”* (Gadamer 1997: 372)

b) Estas características básicas de la hermenéutica gadameriana nos colocan ante dos hechos. El primero de ellos es la posibilidad de dar cuenta de los bienes sociales irreductibles en términos de fusión de horizontes entre tradición y presente, donde la pregunta que realiza el intérprete permitiría arribar a una nueva comprensión de la tradición. Esta pregunta se encontraría determinada por la situación presente y principalmente por la aplicabilidad que surge como contracara de la comprensión, ya que comprender quiere decir aplicar un sentido a nuestra situación y nuestra interrogación, por lo que interpretación y aplicabilidad se encontrarían codeterminados por la situación singular del intérprete que formula la pregunta.

c) Pero esta situación nos conduce al segundo hecho inherente a este abordaje y es la dificultad que la inagotabilidad del objeto de interpretación tiene, ya que deberíamos

preguntarnos por un criterio que permita excluir ciertas interpretaciones y propiciar otras. En el caso de los bienes sociales irreductibles, cuando las costumbres tradicionales pauten que la mujer debe permanecer en el hogar realizando exclusivamente tareas domésticas, sería posible realizar una interpretación que reproduzca esta costumbre u otra que rompa con ella. Ambas son igualmente posibles y ambas serían igualmente el producto de la fusión de horizontes. Entonces, ¿qué es aquello que nos permitiría orientarnos en la ruptura de este tipo de costumbres? y por lo tanto ¿qué propiciaría una expansión en lugar de una reducción de la libertad o las capacidades individuales de estas mujeres?

La respuesta tiene que constituir una guía normativa para el abordaje interpretativo, y en tal sentido las capacidades elementales de las que habla Sen y que son en sí mismo valiosas podrían cumplir con tal función, orientando la actividad interpretativa al determinar cuáles serían los contextos de intersubjetividad que deberían respaldarse en función de que expandan o socaven estas capacidades elementales. Es más, la lista de capacidades presentada por Nussbaum permite fundar un firme criterio normativo y por lo tanto puede cumplir con esta función de orientación interpretativa.

Por lo tanto, la ventaja de este abordaje es que permite acceder a través de una fusión de horizontes entre presente y tradición a lo que se ha denominado como bienes sociales irreductibles y realizar una comprensión de su significado social en tanto que irreductible a mediciones individuales o agregativas. A su vez, este acceso no agota al objeto sino que siempre existe la posibilidad de ser nuevamente interpretado, por lo que es necesario un criterio que nos permita determinar cuándo una interpretación es más emancipatoria que otra y por lo tanto mejor medio para la promoción del desarrollo. Para ello la idea de libertades constitutivas de Sen, que son en sí mismas valiosas y que encarnan en un conjunto de capacidades elementales, debería operar como criterio normativo. De esta forma distinguiríamos interpretaciones reproductivas del statu quo o regresivas, de aquellas que son emancipatorias, y también en base a ello podríamos a través de ciertas políticas públicas priorizar las interpretaciones que apunten a modificar la autocomprensión de ciertos grupos.

Este abordaje, entonces, tiene su punto fuerte en que al no romper sino más bien incorporar a la tradición en una nueva instancia de validez, permitirá superar los valores y creencias grupales regresivos desde la propia tradición de estos colectivos. La autocomprensión local tendría como consecuencia un mayor éxito en la implementación de políticas públicas que si se tomara la decisión de intervenir en ellos desde fuera de la tradición. El éxito de la aplicabilidad depende en buena medida de ello, puesto que si las medidas surgen de la tradición de los afectados, las posibilidades de aceptación y promoción serán altas, por lo que se reducirán los riesgos de fracaso. La experiencia de muchos

países del Tercer Mundo puede dar testimonio del fracaso de medidas “importadas” por las elites locales y que al no encarnar en los eventuales destinatarios fueron rechazadas. Nuevamente el énfasis que Sen realiza en las libertades que permitan la participación y deliberación pública, las garantías de transparencia además de la protección social, permite constituir en base a ellas un marco apropiado para esta tarea interpretativa, donde los afectados sean los verdaderos artífices de su destino.

Conclusión

En este trabajo he presentado la relevancia teórica del concepto de bienes sociales irreductibles como una forma de explicar un aspecto del desarrollo individual de capacidades que no aparece o es marginal en el enfoque de las capacidades. Mi intención ha sido proveer una forma más precisa de dar cuenta de las instancias de acción colectiva que propician la expansión individual de la libertad.

A su vez, este concepto va más allá de los supuestos teóricos individualistas de la tradición dominante en economía. En tal sentido, las evaluaciones requeridas para la promoción del desarrollo permitirían identificar en cuáles contextos de acción colectiva es posible propiciar el desarrollo de las capacidades individuales, lo que requerirá de la introducción del abordaje hermenéutico como instancia que pauté el trabajo complementario entre filosofía y economía para realizar este tipo de evaluaciones. Esta complementación no significa excluir mediciones de bien-estar, sino que por el contrario las complementa desde un abordaje hermenéutico que determina la significación social y el peso que tiene la autocomprensión de una cierta comunidad para la implementación de políticas de desarrollo. Esto no solamente mejora los posibles resultados de medición y evaluación, sino que también evita el riesgo de fetichismo de la cuantificación propio de la economía contemporánea.

La identificación de bienes sociales irreductibles permitirá realizar evaluaciones de la incidencia que éstos tienen en el desarrollo de las capacidades individuales, aunque esto último no podrá ser medido en términos individuales. De todas maneras, esto no significa que lo que no sea medible no pueda ser evaluable, ya que se puede establecer que una tradición fuertemente machista socava las posibilidades de agencia de las mujeres, aunque no se pueda realizar una medición agregativa de ello. En este sentido será necesario combatir la tendencia a la fetichización de la cuantificación, puesto que *“la pasión por la agregación tiene sentido en muchos contextos, pero es fútil o no tiene sentido en otros.”* (Sen 1997b: 33)

Por último, la introducción del concepto de bienes sociales irreductibles ofrece una mejor perspectiva de éxito en la aplicabilidad de las políticas de desarrollo que se

utilicen, puesto que obliga a una evaluación en términos de autocomprensión local a los diseñadores de políticas públicas, y la mayor eficiencia de las mismas dependerá de que las políticas armonicen con dicha autocomprensión.

Bibliografía

- BENHABIB SEYLA (2006) *Las reivindicaciones de la cultura* Buenos Aires, Katz.
- CONILL JESÚS (2004) *Horizontes de economía ética*, Madrid, Tecnos.
- EVANS PETER (2002) "Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's *Development as Freedom*", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, Nº 2, pp. 54-60.
- GADAMER HANS GEORG (1977) *Verdad y Método*, vol. 1, Salamanca, Sígueme.
- GORE CHARLES (1997) "Irreducible Social Goods and the Informational Basis of Amartya Sen's Capability Approach", *Journal of International Development*, Vol. 9, Nº 2, pp. 235-250.
- JAQUETTE JANE S. (1990) "Gender and Justice in Economic Development", en Tinker Irene, *Persistent Inequalities. Women and World Development*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 54-69.
- KANT IMMANUEL (1990) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Riga, 1785. Traducción castellana, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Espasa-Calpe, 1ª ed. 1942.
- NUSSBAUM MARTHA (2000) *Women and Human Development*, New York, Cambridge University Press.
- PAPANEK HANNA, (1990) "To each less than she needs, from each more than she can do: Allocation, Entitlements and Value", en Tinker Irene, *Persistent Inequalities. Women and World Development*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 162-181.
- PEREIRA GUSTAVO (2004) *Medios capacidades y justicia distributiva*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM.
- ____ (2006) "Una fundamentación universalista para una lista de capacidades requerida por una justicia global", *Diánoia*, vol. LI, Nº 57, noviembre, pp. 3-26.
- ____ (2007) *¿Condenados a la desigualdad extrema?*, México, Centro Vicente Lombardo Toledano.
- RICOEUR PAUL (2005) *Caminos del reconocimiento*, Madrid, Trotta.
- SEN AMARTYA (1979) "Utilitarianism and Welfarism", *The Journal of Philosophy*, Vol. 76, Nº 9, pp. 463-489, pp. 470-471.
- ____ (1994) "¿Igualdad de qué?", en *Libertad, Igualdad y Derecho*, Barcelona, Planeta-Agostini, pp. 133-156.
- ____ (1995a) *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- ____ (1995b) "Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory", en Amartya Sen, *Nueva economía del bienestar. Escritos seleccionados*, Universitat de València, Valencia, (1ª edición inglesa 1977).
- ____ (1997a) "El bienestar, la condición de ser agente y la libertad. Conferencias 'Dewey' de 1984", en *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós.
- ____ (1997b) *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ (1999) *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- ____ (2002a) *Rationality and Freedom*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- ____ (2002b) "Response to Commentaries", *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, n° 2, pp. 78-86.
- STEWART FRANCES (2005) "Groups and Capabilities", *Journal of Human Development*, vol. 6, n° 2, pp. 185-204.
- SUNSTEIN CASS R. (1991) "Preferences and Politics", *Philosophy & Public Affairs*, vol. 20, n° 1, pp. 3-34.
- ____ (1997) *Free Markets and Social Justice*, Nueva York, Oxford University Press.
- TAYLOR CHARLES (1997) "La irreductibilidad de los bienes sociales", en *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, pp. 175-197.

Semántica de la pobreza

Axel Honneth y las implicancias del reconocimiento

Susana Mallo Reynal¹

Este trabajo tiene como objetivo plantear algunas claves teóricas para interpretar las desigualdades sociales, a través de los aportes de Axel Honneth. Proponemos esbozar algunas cuestiones ligadas a la idea de reconocimiento en función de poder decodificar posibles estrategias de integración social. La dicotomía dominadores/dominados supone el desafío de pensar cómo construir comunidad a partir del respeto mutuo y el reconocimiento recíproco. Implica ponerse a pensar en los procesos de construcción de ciudadanía: cómo superar las injusticias sociales desde una perspectiva del reconocimiento, que promueva las garantías de las personas y el desarrollo armónico de la convivencia social.

Planteamos contextualizar las potencialidades de incorporar la perspectiva del reconocimiento en escenarios democráticos complejos y desiguales. Trazamos, además, algunas vetas emergentes a partir de este paradigma interpretativo como lo es la discusión sobre reconocimiento y redistribución, siendo Honneth y Fraser dos de sus máximos exponentes. Por último, intentamos plantear algunas líneas para abrir el debate acerca del papel de los intelectuales en lo que refiere al diagnóstico, diseño e implementación de políticas públicas que contemplen la perspectiva del reconocimiento, teniendo en cuenta los aspectos redistributivos.

Introducción

Un mundo de riqueza, cercado por la pobreza, no puede ser ni estable ni justo. Durante muchos años toda ayuda proporcionada a nuestra región estuvo condicionada por las reformas políticas internas, cuyos resultados pudieran ser constatados en el plano económico, social y político. La gran promesa de un mundo “racional y eficiente” mostró en el corto plazo no sólo sus limitaciones, sino también las enormes grietas que produjo como consecuencia en el mundo.

La pretensión de consenso y de dominación intentó consolidar la famosa *libertad individual*, donde el sujeto social desapareciera en aras de una racionalidad instrumen-

¹ Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. susana@fcs.edu.uy

tal, de modo que se consolidara una homología entre mercado económico y político. Como consecuencia, las libertades individuales, la democracia y el desarrollo quedarían absolutamente ligados al éxito en los planos económicos y tecnológicos.

El triunfo de este modelo –sin duda parcial y hoy en crisis–, se debió a la explosiva combinación de los medios de comunicación y la industria del entretenimiento, cuya exportación se sucedió gracias a la universalización de los mismos.

El siglo XXI es la disputa por lo global. La idea de dominación imperial aparece como el hilo conductor de las sociedades modernas. Esta situación nos recrea dos imágenes antitéticas: por un lado, una pretensión irrefrenable de movilización comunitaria, por otro, y en oposición a la anterior, las imágenes que nos capturan en las patologías sociales (Habermas) que construye el proceso global-imperial.

He ahí el fermento para renovadas interpretaciones de la realidad. De dicha diversidad sostendremos aquella sustentada en una permanente mirada aguda y reflexiva, desde la cual podemos dar cuenta de los procesos que se nos anteponen a primera vista, pero, también, de aquellos que invisibilizan y esconden a muchos sujetos constitutivos y constituyentes del engranaje global-social.

Es por lo sostenido en el párrafo anterior que proponemos traer aquí el pensamiento de Axel Honneth, de quien consideramos aporta una mirada reverdecida a una línea de pensamiento clásica.

Pensador de la tercera generación de la Escuela de Frankfurt y discípulo de Habermas, Honneth nos plantea un desafío tanto teórico como epistemológico al situar en el centro del análisis socio-político el concepto de reconocimiento como eje central de la interpretación normativa de las sociedades.

Colocar el reconocimiento en el foco de la atención implica, necesariamente, un viraje hacia lo moral en pos de una teoría intersubjetiva; lo cual conlleva un cambio de paradigma, un reemplazo conceptual: desde la categoría de justicia a la de reconocimiento.

La categoría reconocimiento envuelve un doble movimiento: *reconocer* y *ser reconocido*. Parte de la concepción que sostiene que la libertad de un sujeto es compatible con la libertad del otro (Kant).

A partir de dicho supuesto se propone contextualizar las luchas democráticas de este siglo dónde se prefiguran las construcciones ciudadanas, desde una perspectiva del reconocimiento, es decir mirada paradigmática y recíproca en la que se van prefigurando las mismas, en íntima relación con enclaves de poder propios de los sistemas democráticos.

En esta trayectoria, el autor no extravía el centro: las luchas por el reconocimiento que abogan por el respeto mutuo de las diferencias en las pujas del poder.

La apuesta y propuesta de Honneth tiene que ver con el aporte de claves interpretativas que permitan decodificar las pugnas ciudadanas desde la autopercepción del *uno* mismo y la concepción del *otro* como digno de derechos y deberes.

La levedad de la justicia sin reconocimiento

El debate sobre la idea de Justicia es uno de los desafíos que enfrentan las sociedades capitalistas contemporáneas.

La historia reciente nos marca que las tradicionales disputas por la distribución de la riqueza son reclamos que se vigorizan en el día a día ante la fuerza de las peticiones de los sectores más marginados, no solamente porque existen situaciones económicas desfavorecidas, sino también porque han mutado los patrones culturales a otros que exigen el respeto y la aceptación de las diferencias.

El lenguaje político de los dominados plantea formas alternativas de agrupamientos y demandas no tradicionales, y se realiza en nuevos movimientos sociales que, de acuerdo con Honneth, son el lenguaje del reconocimiento.

El concepto hegeliano de “eticidad”, aparece como el modelo ejemplar apto para una actualización de una teoría de la Justicia. Es enfatizable que en el mismo, y a diferencia de Kant, quien parece haber obturado la separación entre Moral y Política, desarticulando la relación entre el deber moral y la realidad, Hegel da cuenta de la unidad político- moral.

Honneth realiza un recorrido por la teoría social buscando aquellos conceptos que le permitan desarrollar sus ideas. Es por ello que retoma el contexto histórico desde Aristóteles a Habermas.

La existencia de dominados refiere a un sistema de explotación, conceptualización que Honneth retoma del pensamiento aristotélico, en donde el hombre en su estructura fundamental, es concebido como un ser comunitario. Sólo en la polis es donde el hombre se realiza en conexión con las actividades económicas y políticas, haciendo “virtuosa” su existencia.

Esta concepción social de ordenamiento ético se rompe con el pensamiento de Maquiavelo en el que todas las premisas antropológicas de la colectividad política se destruyen en aras de nuevas estrategias que enfatizan la concepción de poder. Hobbes no sólo retoma a Maquiavelo, sino que la naturaleza humana la imagina semejante a la de un autómeta. Asimismo, acentúa la necesidad de poseer poder, dada la desconfianza

“natural” de los sujetos, en sus proyectos de acción. Por último, la tendencia de la filosofía social moderna de reducir la actividad del Estado a una mera actividad instrumental, concepción que tuvo desde sus inicios una profunda crítica del joven Hegel, quien intentó a partir de conceptos éticos fundamentales, formular el concepto de reconocimiento.

A Hegel le preocupaba saber si el reconocimiento es un acto atributivo o meramente receptivo y por qué razón es indispensable para los hombres. Según Honneth “*Tenia la convicción de que la lucha de los sujetos por el recíproco reconocimiento de su identidad comportaba una necesidad social interna de la aceptación de instituciones que garantizasen la libertad*” (Honneth, 1997:13).

La dicotomía *amo-esclavo* es la base de los principios hegelianos sobre las luchas por la emancipación. Desde la perspectiva de un proceso dialéctico, el autor se preguntaba cómo se construían las imágenes de uno y otro, en qué contextos y a partir de qué supuestos. Mientras que el *amo* sólo puede evolucionar exteriormente, esto es, en su condición esencial de consumidor (en su rol de dominador), sufriendo pasivamente la historia; será el esclavo el que querrá dejar de ser lo que es (en su condición de dominado). Sólo este último querrá negar y superar su condición de esclavo. Es así que para Hegel, la situación de desventaja que padece el esclavo es la que le permitirá buscar caminos de emancipación y reconocimiento.

Estas concepciones hegelianas se oponían de manera frontal al giro que en las luchas sociales introdujeran el modelo de Maquiavelo y Hobbes, en los cuales los conflictos entre los hombres por motivos morales se subsumían en los generados por la autoconservación.

Honneth, retomando el concepto hegeliano de luchas por el reconocimiento, lo instituye como punto de partida del proceso de formación ética del espíritu humano.

El otro aporte que rescata Honneth proviene de George Mead, para quien la idea del sujeto humano debe su experiencia a un reconocimiento intersubjetivo y constituye un instrumento para pensar en un espacio teórico-metafísico las intuiciones “teóricas-subjetivas” del joven Hegel (Honneth, 1997:90). Mead comparte con Hegel la idea de génesis social de la identidad del yo. Ambos coinciden en una profunda crítica a la tradición teórico-contractualista.

A partir de las reflexiones precedentes surge la pregunta sobre cómo construir la identidad en la comunidad; es decir cómo ser miembro de la misma, preservando el equilibrio de lo que soy, por un lado y, la aceptación de los demás, por otro. De modo tal que los derechos propios y ajenos sean respetados. Estamos hablando de la dignidad de ser miembro de una comunidad. ¿Es siempre esto así?

Para Honneth la lucha de clases es ante todo un conflicto moral, en el que se trata de la liberación del trabajo - en tanto condición determinante de una valoración simétrica- y de la autoconciencia individual.

Según Honneth, en los estudios políticos históricos de la lucha de clases, el joven Marx introduce para dar cuenta de los procesos sociales el modelo de decisión moral, de modo que, en momentos revolucionarios en los que se enfrentan actores definidos sobre la base de su posición social, la decisión moral se torna dramática en cuanto son portadores de valores diferentes. En esta lectura de Marx las luchas en el plano moral son luchas de reconocimiento.

En este sentido, entonces, los conflictos no se refieren para Marx solamente a concebir la lucha de clases como una simple confrontación, entre las formas colectivas de autorrealización, sino que implican un capítulo histórico de una eterna lucha entre valores por principios irreconciliables.

Reconocimiento como acto indispensable para la vida social

De acuerdo con el planteo expuesto más arriba, entendemos la necesidad de Honneth de intensificar y proponer una nueva interpretación de las consecuencias dejadas por las sucesivas reformas y prácticas políticas que constituyen el núcleo y el modo operativo de las modernas democracias.

Se desprende de aquí la necesidad de atender, desde un punto de vista teórico, la posibilidad de reconstruir una filosofía o ética de lo social que aporte elementos imprescindibles para el análisis social-coyuntural. Es decir, un análisis histórico que permita contextualizar ciertas “patologías sociales” para poder dar respuestas acorde a sus manifestaciones y ebulliciones en las diferentes realidades.

El desafío esencial de la Teoría Crítica, es la imperiosidad de la crítica social en sus tres dimensiones compositivas, esto es, la importante dimensión ética, la explicativa de la realidad y; por último, el componente articulador entre la teoría y la praxis.

Siguiendo a Habermas, Honneth plantea la incapacidad de las instituciones modernas de expresar una racionalidad para la que fueron pensadas y erigidas. De esta forma, el autor pone en el centro de su análisis la idea de racionalidad, una racionalidad adecuada para la integración social. Este apartamiento por parte de las instituciones sociales de una racionalidad integradora es el que produce este “desfasaje patológico”. Honneth propone entonces, el reconocimiento como una conducta racional, como forma de tematización pública del mal social, de esas grietas que abren espacios donde caben sujetos invisibilizados por racionalidades incompletas.

¿Cómo superar en la praxis las situaciones de injusticia social? Los conflictos sociales pueden revelarse como una lucha por el reconocimiento, en tanto que *“la reproducción de la vida social se cumple bajo el imperativo de un reconocimiento recíproco, ya que los sujetos sólo pueden acceder a una autorrelación práctica si aprenden a concebirse a partir de una perspectiva normativa de sus compañeros de interacción”* (Honneth, 1997:114).

El reconocimiento es, entonces, la base de la convivencia social y es la base del fundamento moral. Es, a su vez, un proceso individual, social y moral que se retroalimenta y articula en estas dimensiones. *“...los cambios sociales normativamente orientados son impulsados por luchas moralmente motivadas de grupos sociales, el intento colectivo de proporcionar la implantación de formas ampliadas de reconocimiento recíproco institucional y cultural”* (Honneth, 1997:115).

Las formas de reconocimiento recíproco preceden a toda praxis de fundamentación discursiva. La idea de reconocimiento propone la idea de respeto en oposición a la idea de humillación. El concepto de humillación pone de manifiesto la exclusión de la comunidad humana. Aquí se pone sobre el tapete la concepción de sociedad decente, esta idea representa una institucionalidad diferente, desde el reconocimiento, una sociedad cuyas instituciones no humillan a sus ciudadanos. Esto es, una institucionalidad construida desde la humillación, es una ciudadanía construida desde el no-reconocimiento, se erige en oposición al paradigma del *achtung* (respeto).

Este no-reconocimiento le arrebató al sujeto su dignidad. Hay una degradación evolutiva del proceso de autorrealización que conduce a la frustración, a la falta de autorrespeto y a la experiencia de la desvalorización. Todo esto se conjuga en la pérdida de autoestima personal y, consecuentemente impide la recuperación del sujeto como ser social y cultural. Esta experiencia lo conduce a la imposibilidad de hundir sus raíces en las formas colectivas de vida y tiene como consecuencia la desposesión de derechos.

Plantea Honneth que en las investigaciones psicológicas estas formas de tortura y de violencia hablan de “muerte psíquica”, en el área de la elaboración colectiva se ha introducido de “muerte social”.

La humillación plantea la construcción de una ciudadanía de segunda clase (second-class citizenship), la idea de estigmatización signa los procesos sociales de los sistemas democráticos contemporáneos. *“...ni en Hegel ni en Mead puede encontrarse una consideración teórica de aquellas formas de menosprecio [...] los diferentes tipos de humillación e injuria de los hombres deben ser sistemáticamente distinguidos unos de otros”* (Honneth, 1997: 116).

De acuerdo con Honneth es imperiosa la necesidad de identificar y categorizar los diferentes tipos de injusticias sociales, de esta manera se podrán desplegar estrategias

desde el reconocimiento acordes a los problemas ético-sociales planteados por tales injusticias o humillaciones. Identifica, entonces, tres tipos de humillación a los ciudadanos: en primer lugar, entre maltrato y violencia; en segundo lugar, entre desposesión de derechos y exclusión; por último, entre la indignidad y la injuria.

En oposición a estas tres formas de injusticia social, el autor plantea tres modelos de reconocimiento recíproco que son: el amor, el reconocimiento jurídico y la adhesión solidaria. Habíamos dicho que el reconocimiento era entendido aquí como una conducta racional basada en la idea ética de una praxis cooperativa, que implica una mirada desde la inclusión ciudadana.

Podemos decir que estas tres éticas o modelos éticos del reconocimiento (amor, derechos y solidaridad) tienen que ver con la integralidad de la persona humana de la que habla Honneth. La experiencia que los individuos tengan en términos de autoestima y autorrespeto tienen que ver con una estructura societal basada en relaciones de reconocimiento en donde la tercera forma de reconocimiento (solidaridad) es la que habilita relaciones interpersonales construidas sobre la confianza y el respeto mutuo.

Cabe subrayar que cuando hablamos de amor se está haciendo referencias a lazos afectivos sólidos y primarios. En palabras de Honneth “...*por relaciones amorosas deben entenderse aquí todas las relaciones primarias. [...] destinadas a un equilibrio precario entre autonomía y conexión*” (Honneth, 1997: 118).

Distinta de la relación de amor es la de derechos, de todas formas, son concebidas a partir de un mismo modelo de interacción. Es decir, sólo es capaz de plantearse una relación de amor o de derechos basada en el reconocimiento recíproco de las personas. “*Sólo desde la perspectiva normativa de un <otro generalizado> podemos entendernos a nosotros mismos como personas de derechos, en el sentido que podemos estar seguros de la realización social de nuestras pretensiones*” (Honneth, 1997:133).

La tercera forma de reconocimiento es la de la solidaridad, aquella basada en la valoración social de los hombres. Los sujetos son caracterizados ante esta modalidad de reconocimiento por sus diferencias. Otras características posee el reconocimiento jurídico, que implica concebir a las personas a partir de la propiedad privada que le es importada a los sujetos.

La solidaridad implica expresar las diferencias de cualidad que existen entre los sujetos. Este tipo de reconocimiento “... *efectúa en el plano social un marco de orientación simbólicamente articulado y siempre abierto y poroso, en el que se formulan objetivos y valores éticos, cuyo conjunto constituye la evidencia central de una sociedad*” (Honneth, 1997:149).

Si bien la esfera de reconocimiento del amor es menester a nivel individual, no es suficiente para generalizarse y convertirse en un proceso de legitimación pública. Cabe destacar que es imprescindible que exista a nivel individual como para que desencadene aspiraciones de los otros tipos de reconocimiento.

Si el amor está en la base de las relaciones interpersonales, las relaciones de derecho y la valoración social son las que delimitan un espacio social para las manifestaciones colectivas, ya que se orientan sobre criterios sociales legitimados.

“Ciertamente las tres esferas de reconocimiento no contienen de manera absoluta el tipo de tensión moral que permita desencadenar conflictos o confrontaciones sociales, pues una lucha sólo puede caracterizarse como social en la medida en que sus objetivos pueden generalizarse por encima de los propósitos individuales, hasta el punto en que pueden ser la base de un movimiento colectivo” (Honneth, 1997:195).

La relación del derecho y de la comunidad de valores debe entenderse como una lucha social donde también se integran las fronteras de una relación primaria. Estos elementos, que conllevan en sí experiencias individuales de menosprecio, son resueltos por un grupo a partir de movimientos de acción, de exigencias colectivas de relaciones de reconocimiento.

Es por ello que el autor pone especial énfasis en la organización de la comunidad ya que permite la protesta y la resistencia como una modificación de la situación social. En este sentido, es que se pretende que estas luchas posean un consenso moral que articule su estructura de cooperación. La resistencia a aceptar la distribución de derechos y deberes entre señores y dominados. Sin duda, este cambio de perspectiva permite legitimar la tesis de que las confrontaciones sociales pueden admitirse como la lucha por el reconocimiento social.

Los acontecimientos de resistencia signados por esta concepción, ya sean rebeliones espontáneas, huelgas organizadas, toma de fábricas o formas de resistencia pasiva, no siempre conservan la lógica capitalista. A pesar de que puedan ser fenómenos aislados han tomado en tiempos actuales características especiales y ofician de detonadores con formas renovadas para enfrentar viejos problemas. Como consecuencia de ello, Honneth plantea *“los sentimientos de injusticia y las experiencias de menosprecio en que puede apoyarse la explicación de las luchas sociales, ya que no sólo aparecen como motivo de acción, sino que son interrogados acerca del papel que se les atribuye en el desarrollo de las relaciones de reconocimiento”* (Honneth, 1997 :203).

Si intentamos desde la acción política comprender este proceso de eclosión de las luchas sociales, éstas se relacionan con la temática del reconocimiento, allí donde la resistencia colectiva está íntimamente ligada con la interpretación crítica social de me-

nosprecio compartido por el colectivo. Así se construye la superación del sentimiento de vergüenza social y la emergencia del autorrespeto como forma de eliminar el sufrimiento pasivo de la humillación y del daño.

De lo anterior se desprende que el sentimiento de humillación y violación *“sólo puede devenir la base de esa resistencia colectiva, si el sujeto puede articularlo en un espacio intersubjetivo de elucidación que se considera característico para todo el grupo: en esa medida el surgimiento de movimientos sociales depende de la existencia de una semántica colectiva...”* (Honneth, 1997:197).

¿Cómo reconstruir los ámbitos públicos en democracias debilitadas por la crisis? ¿Cómo incorporar y estimular la participación política en la configuración de las nuevas identidades sociales? ¿Cómo ‘escuchar’ e ‘incorporar’ su ‘voz’ en un proyecto político donde las decisiones se construyan entre los ciudadanos y no se les impongan a ellos?

De alguna manera, el protagonismo de estos malestares en la arena pública en forma de lucha política permite dar respuestas, es lo que le devuelve al individuo parte de su perdido autorrespeto, ya que es capaz de demostrar su capacidad públicamente de lucha y resignificar el desprecio sufrido.

Las sociedades modernas tendieron a separar algunas funciones de la reproducción material de la esfera simbólica, produciendo la invasión del sistema económico sobre las esferas públicas. Por tanto, la relación entre estos dos ámbitos devino en la complejidad de que la esfera privada tiñó todo el sistema de intercambio por medio del dinero. Según el autor, la esfera pública (ámbito de la formación, participación y el debate) se transformó en sólo un intercambio de poder, donde la libertad, la obediencia y la contribución tributaria de los ciudadanos se convierten en elemento fundamental, perdiendo así el ámbito público la capacidad de organización. El Estado pierde su poder de distribuidor, lo que acentúa la burocratización de partidos y la implementación formal de una democracia en la que el ciudadano cumple el papel de cliente. Es precisamente a este esquema al que Honneth y Fraser plantean buscar alternativas de transformación en donde el espacio público cumpla su papel de organizador e integrador en la sociedad.

Como afirmábamos anteriormente, la existencia de un lenguaje común, de un sistema simbólico compartido es la clave que habilita las luchas sociales al plano político dentro de un marco jurídico y de valoración social que ofician de contexto para interpretar los diversos conflictos.

Estas ideas desarrolladas por Honneth encuentran en Nancy Fraser respuestas que plantean un debate muy amplio sobre el lugar del reconocimiento, que para la autora se liga a la problemática de la distribución con mayor énfasis.

Es por ello que para Fraser las injusticias del reconocimiento están profundamente relacionadas con las injusticias de la redistribución, por lo que se hace muy complicado tomar partido por cuál de estos elementos tiene prioridad.

Por esta razón, Fraser plantea que no es posible regresar al antiguo debate de la igualdad contra la diferencia y centrarnos en un solo eje “*por el contrario, es preciso dar sin más el antiguo debate, para construir un nuevo debate en torno a la igualdad y la diferencia [...] en otras palabras, es preciso vincular de nuevo la problemática de la diferencia cultural a la problemática de la igualdad social*” (Fraser, 1997:249).

Al otorgarle igual importancia al reconocimiento y a la redistribución, Fraser da cuenta de las sinergias entre clase social y otras desigualdades, entre lo material- objetivo y lo cultural – subjetivo. Para Honneth, por el contrario, el reconocimiento está implicado en toda desigualdad.

En ambos casos, el lenguaje político de los nuevos movimientos sociales no es solamente entendido como lucha antisistémica, sino también como la lucha por el lenguaje del reconocimiento. En este sentido, Fraser habla de las necesidades interpretadas o discursos sobre las necesidades. Esto es, cuando los movimientos sociales logran colocar la demanda de una necesidad en la esfera pública, no sólo están hablando de una carencia concreta o de la situación de desventaja en la estructura social, también se está relatando la imperiosidad de definir esa propia necesidad o carencia. Los discursos se transcriben en las pugnas por ocupar un lugar en dicho espacio social a través de la definición e identificación de sus necesidades. Las interpretaciones acerca de las necesidades que logren hacer los grupos dominantes se propondrán como las únicas interpretaciones posibles, mientras que los grupos subordinados se valdrán de estrategias para modificar, reinterpretar y posicionar desde lecturas diferentes de las necesidades que hagan los grupos dominantes.

Las luchas por en el espacio público son dadas por los movimientos sociales en contra o como reacción de los mismos ante acciones e interpretaciones que hace el Estado y sus instituciones ante determinados problemas sociales. Aquí aparece un quiebre conceptual en lo que es la definición de las necesidades que llevan a los diversos movimientos o grupos a plantear sus propuestas en aras de legitimarlas como interpretación posible de esa necesidad.

Es así como ciertos grupos plantean la politización de sus necesidades con el objetivo de extrapolar de la esfera privada a la esfera pública, es decir visibilizar, hacer pública una demanda hasta el momento relegada al ámbito privado. Politizar una demanda implica poner a la/s persona/s en cuestión como miembros del colectivo.

Podemos encontrar, por otro lado, los movimientos que plantean la reprivatización o la despolitización de la necesidad; tomando una dirección contraria a los enfoques sociales del reconocimiento. En esta línea se encuentran las proclamas que pretenden devolver al ámbito privado necesidades que fueron puestas en el espacio público como dignas de ser reconocidas.

En definitiva, ambos autores intentan llenar el vacío entre las teorías que atienden el reclamo tradicional de redistribución de recursos por un lado, y aquellas que atienden al reclamo de las políticas de identidad, por otro. Plantean que la reproducción material es, a la vez, reproducción de las identidades sociales. Por tanto, las acciones dirigidas a modificar una situación de desigualdad en el plano simbólico, deben estar en concordancia con las instituciones sociales que se encarguen de su reproducción. Un ejemplo claro de ello es el caso del movimiento feminista, arduamente trabajado por Fraser. El trabajo remunerado sigue siendo un ámbito de reproducción de la desigualdad de género, a pesar de que existan otras manifestaciones [estrictamente simbólicas] de esa desigualdad. Sin embargo, estamos hablando de una diferencia que tiene su anclaje en la base material de la sociedad y por eso su potencial reivindicativo.

A su vez ambos rescatan el concepto de justicia como complejo y, en ambos casos la posición en la estructura se torna fundamental para dar cuenta de los problemas de género, etnia, etc.

En consecuencia de las semejanzas expuestas, afirmamos que tanto para Honneth como para Fraser los programas de gobierno deberían apuntalar el respeto hacia ese grupo invisibilizado e ignorado por muchos años desde las clases dirigentes. Sin duda la redistribución es, tal cual afirman los autores, fundamental en un programa de inclusión. Esto implica evitar la estigmatización, evitar formas de inserción que impliquen des- inserciones y atender a las necesidades subjetivas y poner énfasis en las necesidades subjetivas además de las necesidades materiales.

Estas teorías sobre las injusticias sociales son particularmente relevantes para nuestro país y los actuales contextos regionales. Como señalan los autores que acabamos de mencionar, los procesos de exclusión y humillación social son procesos complejos con múltiples dimensiones de abordaje que no pueden subsanarse con discursos sesgados que no tomen en cuenta los aspectos culturales. En sociedades como las nuestras las desigualdades económicas constituyen una preocupación fundamental que en la mayoría de los casos opacan las discusiones y los argumentos a favor de otro tipo de enfoques que reparen en diferencias de otra índole. No son los factores económicos los únicos que se ponen en disputa cuando hablamos de desigualdades sociales, sino que son múltiples las variables que intervienen en estos procesos.

La discusión sobre reconocimiento y redistribución está abierta. Sin duda, esta temática marcará las futuras políticas en países con enormes desigualdades. Esperamos que estas propuestas teórico-prácticas puedan atravesar las discusiones sobre políticas sociales de los gobiernos regionales. La inclusión de estas perspectivas marcará nuevas líneas de trabajo para dar respuestas alternativas a problemas tradicionales.

América Latina: los intelectuales entre el ser y el deber ser

La clásica y controvertida discusión sobre el papel del intelectual adquiere dimensiones emergentes en nuestra época, en la cual gran parte de América Latina se encuentra atravesando procesos de profundas transformaciones socio-políticas y económicas. Es necesario, entonces, el desarrollo de una crítica intelectual que ponga en sus justos parámetros las nuevas y angustiosas demandas. No porque el intelectual posea –ni tuviera que poseer– todas las respuestas; sino porque es su función específica en la sociedad aportar “otra mirada”, otra forma de experimentar el mundo, su espíritu, su esencia interpelada.

Es por ello que el aporte de Honneth y su discusión con Fraser apunta a problematizar la discusión teórica y las respuestas prácticas al tema de las políticas sociales. Entonces, ¿cuál es el papel de los intelectuales en este punto? ¿Qué funciones y responsabilidades deben de asumir en cuanto al diseño, crítica e implementación de estas políticas?

Diversos autores proponen definiciones del quehacer del intelectual, de las cuales tomaremos dos de las más controvertidas. Por un lado, el llamado “*intelectual radical o idiosincrático*” (Mannheim) quien debe ejercer una crítica social que apunte a ser amplia y profunda en la descripción de los nuevos problemas que se plantean en nuestra sociedad. A esta figura se le contraponen el llamado “*intelectual normalizado o funcional*” que queda bajo determinada reflexividad crítica, pero respetando las corrientes del pensamiento que desarrollan la estabilidad social, el equilibrio y, por supuesto, el orden.

La diferencia esencial entre ambas actitudes de los intelectuales es que el intelectual funcional no toma la suficiente distancia de la praxis como para realizar una elaboración crítica, alejada de las representaciones más obvias. Por el contrario, el intelectual radical se plantea un doble recorrido de los problemas de la realidad, permitiéndole una lectura más incisiva. Esto significa una visión crítica con la intención de transformar ciertas situaciones de injusticia social dadas en los diferentes contextos.

A estas concepciones sobre la tarea del intelectual, sumamos el pensamiento de Habermas, quien plantea la responsabilidad del conjunto de intelectuales de *ver* en la acostumbrada vida cotidiana del orden público institucional el creciente abismo de una sociedad equivocada en discusiones ordinarias. Estas sociedades esconden los contornos

de un engaño colectivo con lo cual se hace precisa la presencia del intelectual no conectado, outsider con un mundo hipertrofiado hasta en su idiosincrasia. Para ello se necesita valor y compasión.

Reconocimiento, entonces, significa la confianza en el valor social de los propios rendimientos y capacidades de las personas. Suposición que debería de ser central en las sociedades modernas de trabajo.

El grado de reconocimiento no depende sólo de la intuición de discursos prácticos y sus resultados, sino del cumplimiento en el reconocimiento social. Esto exige un compromiso y una labor por parte de los intelectuales de permanente vigilia sobre la aplicación de las políticas sociales, intentando valorar y reivindicar aquellas que persigan los fines del reconocimiento de los ciudadanos. Mientras que deben ser intransigentes con aquellas modalidades que propongan reificaciones o falsos reconocimientos.

Bibliografía

- FRASER NANCY (1997) *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Bogotá, Ed. Siglo del Hombre.
- FRASER NANCY (2000) "Nuevas Reflexiones sobre el reconocimiento" En *New Left Review*, n° 4. Setiembre.
- HABERMAS JÜRGEN (1990) *Pensamiento post metafísico*, México, Ed. Taurus.
- HONNETH AXEL (1997) *La Lucha por el Reconocimiento*, Barcelona, Ed. Crítica.
- HONNETH AXEL (2007) *Reificación: un estudio en la teoría del Reconocimiento*, Bs. As., Editorial Katz.
- SAUERWALD GREGOR (2008) *Reconocimiento y Liberación: Axel Honneth y el pensamiento latinoamericano*, Berlín, Ed. Lit Verlag.

Relaciones entre educación y pobreza

Continuidades y rupturas del discurso moderno

Eloísa Bordoli, Pablo Martinis¹

El presente artículo interroga las construcciones de sentido que se han construido en torno a las interrelaciones entre lo educativo y la denominada problemática social, la pobreza. Desde un lugar teórico particular se exploran, analíticamente, los cambios acaecidos en el discurso educativo el cual ha resignificado su sentido y función. La hipótesis de trabajo es que paulatinamente la educación ha abandonado su sentido universalista e igualitario y se ha configurado como un servicio diferencial para los distintos sectores de la sociedad. En este desplazamiento ha quedado relegada la función moderna específica de la educación y la escuela: la trasmisión del capital cultural y por medio del mismo la inscripción de los sujetos en la trama de la cultura y en la malla social. En este marco y en relación con los proyectos de investigación de los autores el artículo se estructura en dos partes. En la primera de ellas se abordan tres claves de lectura en torno al cambio de sentido de lo educativo y a los efectos que el mismo ha tenido en la crisis del sistema educativo moderno así como en el desarrollo de la educación extraescolar. En la segunda parte, se plantean, en forma primaria, algunos de los desafíos actuales.

El discurso educativo moderno así como la constitución y articulación del sistema educativo centralizado y estatal (Puiggrós, A.: 1990), particularmente en nuestro país, habilitó el ingreso de éste al desarrollo capitalista y democrático en el último tercio del siglo XIX. Asimismo, la expansión de la escolarización se constituyó en un vehículo, específico, de integración social al tiempo que estructuró un *universo de sentido* (Pêcheux, M.: 1990) relativamente estable en torno a lo educativo como generador de malla social que operaba como elemento de *protección e inclusión del colectivo social*.

La crisis estructural del modelo económico de la segunda mitad de la década del 50, el progresivo agotamiento de éste así como la creciente desigualdad social y las reconfiguraciones discursivas sobre el modelo de desarrollo de país no fueron ajenas a la

1 Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR. eloisabordoli@gmail.com, pablomartinis@gmail.com

educación y al sistema educativo. Progresivamente, éstos se verán interpelados y demandados por una estructura social cada vez más fragmentada y dividida que excluía paulatinamente de los circuitos económicos, sociales y culturales a gran parte de los niños y jóvenes de nuestro país.

En este escenario se pueden ubicar los antecedentes de una resignificación de lo educativo y de su relación con la pobreza (y las formas de la desigualdad) la cual se consolidará en el período dictatorial con los sesgos ideológicos y políticos propios de un régimen que operó al margen de la ley y de las garantías democráticas mínimas y básicas. Estas nuevas formas de articulación de lo social y lo educativo surgen en el seno de una *crisis orgánica* del sistema escolar moderno (Puiggrós, A.: 1995) que no lograba dar respuestas a las nuevas realidades y demandas de la sociedad.

En la década de los noventa se producen importantes esfuerzos de re-articulación y reforma del sistema escolar, no obstante éstos no logran resituar propositivamente la matriz moderna constitutiva de lo educativo como sostén del ejercicio ciudadano. De hecho, se produce una alteración del horizonte universalista de las políticas educativas así como de su especificidad de transmisión y resignificación del *capital cultural* (Bourdieu, P., Passeron, J.C.: 1970). En este escenario emerge un conjunto de políticas focalizadas en el ámbito educativo centradas en la atención a los *carenciados*; éstas tienen un efecto inverso al esperado en tanto resaltan los aspectos diferenciales y excluyentes en detrimento de la matriz universalista e igualitaria de lo educativo (Bordoli 2006, 2007; Martinis, 2006, 2008).

En este contexto histórico, el objetivo del presente artículo es analizar las tensiones operadas en el campo *discursivo*², en la matriz conceptual de lo educativo y de las formas de articulación del proyecto escolar moderno con relación a los sectores en situación de creciente exclusión social. Pretendemos explorar, analíticamente, las nuevas articulaciones de sentido producidas en la educación en relación con los objetivos que lo escolar y lo extraescolar impulsan con respecto a los sectores pobres.

La hipótesis que guía el presente ensayo es que en el campo simbólico de intersección de lo educativo y la pobreza se presenta, con mayor evidencia, una tensión en el sentido histórico que la educación adquirió en la modernidad. Esta tensión se visualiza en un doble movimiento: desplazamiento del sentido universal de lo pedagógico producido por medio de una operación de re-semantización de lo educativo y por un debilitamiento de la función específica que lo escolar debía cumplir en todos y cada uno de los sujetos y en la sociedad en su conjunto. En otros términos, esta tensión se manifiesta en

2 El término discursivo es utilizado en el sentido establecido por los analistas del discurso francés pos-estructuralistas, es decir como materialidad específica la cual se produce por la intersección de lo histórico y lo lingüístico (Orlandi, E.P.: 1990).

la concepción de la educación como un servicio social particular (y diferencial) frente a la educación como un derecho universal de los sujetos y los colectivos de inscripción en las mallas culturales.

En función de lo precedente, en este trabajo nos interesa reflexionar sobre las operaciones histórico-discursivas acaecidas en el ámbito pedagógico y social en torno a la dimensión universalista de la educación así como la matriz igualitaria que caracterizó el desarrollo del sistema educativo en nuestro país. Asimismo, interesa analizar la disputa simbólica producida como efecto de la coexistencia de estos enunciados históricos con las nuevas formas, particulares, de nombrar lo educativo.

Desarrollo

En este apartado plantearemos tres líneas de análisis que procuran desarrollar la hipótesis de esta comunicación. En primer término, plantearemos el nuevo anudamiento de sentido que se opera en el concepto mismo de lo educativo pasando de la noción de derecho a la de prestación de servicio. En segundo lugar, analizaremos, sumariamente, las fracturas operadas en el sistema educativo moderno como efecto de la crisis social y de la propia crisis del sistema y de sentido de lo educativo; finalmente, presentaremos algunos avances de nuestro proyecto de investigación actual³ cuyo eje se halla en el desarrollo de la educación extraescolar y de las continuidades y rupturas que ésta presenta con relación a los cambios operados en el campo educativo.

El sentido de lo educativo: de la educación como derecho a la educación como servicio social

El sistema educativo centralizado y estatal se funda con la reforma vareliana hacia finales del siglo XIX, ubicando la educación dentro del conjunto de los derechos que pertenecen al ciudadano. Si bien enmarcada en un discurso que entiende la inclusión social vía la homogeneización social y cultural de los diversos sujetos (Dussel: I.2003), la educación es construida discursivamente como un derecho. Derecho de acceso a un patrón cultural, a una acumulación social e histórica de conocimientos, base para la integración social, para el progreso de la nación y para el desarrollo de procesos de movilidad social ascendente.

La *utopía educacionista* se desarrolla sobre la base de aspirar a que la educación colme, constituya plenamente a los sujetos, convirtiéndolos en ciudadanos. En este sen-

3 Proyecto de investigación: "El desarrollo de la educación extraescolar en Uruguay (1985-2007). Continuidades y rupturas en las relaciones entre educación y pobreza. Responsables: Eloísa Bordoli y Pablo Martinis. Proyecto aprobado y financiado por CSIC, período 2009 -2011.

tido la postura de José Pedro Varela⁴ es extremadamente ilustrativa: se trata de igualar (homogeneizar) vía el acceso a la educación.

Si bien sería difícil discutir que la referida postura tiene que ver con la necesidad de responder a un problema de gobierno, de administración de una población⁵, evidentemente el campo problemático que se delimita con el surgimiento de los sistemas educativos centralizados y estatales no puede reducirse a esta apreciación. Una simplificación tal equivaldría a dejar en penumbras los intrincados procesos de constitución del sujeto pedagógico moderno, ubicado en la expansión de un sistema capitalista-democrático que distinguió a Uruguay en la región.

Interesa particularmente señalar como la educación va migrando, a lo largo del desarrollo del siglo XX y particularmente en su último tercio, desde aquel espacio fundacional de los derechos a un espacio definido desde la lógica de lo social (en el sentido que Donzelot (1979) da a este término). Este recorrido supone un pasaje desde el conjunto de los derechos de los ciudadanos hacia el de las prestaciones (servicios) de las políticas sociales.

Si bien no hemos de detenernos particularmente en la genealogía de dicha migración, tres procesos pueden señalarse como destacados en su evolución: 1) el desarrollo de la “educación especializada” luego de la finalización de la segunda guerra mundial en Europa (educación de los huérfanos y los desamparados que sería la base del surgimiento de la educación social a partir de los años `70); 2) el espacio de tensiones definido por la constitución del campo de la educación “no formal” en contraposición al desarrollo de la “educación popular” en la década de 1960 en América Latina. Específicamente interesa aquí el desarrollo de la perspectiva de la “non formal education” en el marco de la *Alianza para el Progreso*, propiciada por el gobierno de los Estados Unidos de la época; 3) crisis del Estado providencia o benefactor e irrupción del neoliberalismo con su consabida carga de políticas sociales destinadas a intervenir en relación a aquellos sujetos que se muestran ineptos para integrarse al funcionamiento del mercado⁶, proceso más claramente consolidado en la década del `90.

En estos casos, desde procesos y concepciones muy diversas, se va delinendo la posibilidad de concebir a la educación como una prestación o servicio destinado a paliar, en algún sentido, las carencias sociales de los sujetos. Este carácter compensatorio

4 Ver sus obras “La educación del Pueblo” y “La legislación escolar” (múltiples ediciones).

5 En el sentido en que se plantea en Hunter, Ian (1998).

6 No se trata aquí de plantear que el propio estado benefactor no desarrollara sus propias estrategias para hacer frente a la cuestión social. De hecho, su desarrollo se explica desde una preocupación por lo social. La diferencia fundamental con la perspectiva neoliberal radica en que esta ya no se funda sobre la base de una creencia en las posibilidades cuasi infinitas de integración de la sociedad, base de aquella postura.

de lo educativo tiene que ver con la emergencia del problema constitutivo de *lo social*: la pobreza.

Es en este marco que aquello entendido como específicamente educativo: el acceso al conocimiento socialmente acumulado, al cual se llegaba haciendo uso de un derecho de ciudadanía (Frigerio: 2005), tiende a diluirse dentro de la lógica de lo social: el problema de la pobreza y las diversas formas de *enfrentarla* o *administrarla*. Desde aquí se conforma un discurso que deviene en sentido común y que establece que la finalidad de la educación es luchar contra la pobreza o, al menos compensar o asistir a ciertas poblaciones en relación a los efectos que la pobreza produce en ellas.

Es claro que la relación entre educación y pobreza estaba ya tematizada en el discurso pedagógico moderno. Ahora, la forma de la tematización tenía que ver con el planteo de cómo a través del acceso a la cultura era posible superar la ignorancia, causa de la pobreza. Subyacía en esta perspectiva una construcción que ubicaba a la educación como base de los procesos de distribución de la cultura, puerta de acceso a una sociedad que se creía podía tender a una integración plena. La versión de la relación entre educación y pobreza que comienza a consolidarse en la segunda mitad del siglo XX tiende a colocar el centro de su atención no ya en los procesos de distribución de cultura, sino en las acciones para compensar y/o asistir las carencias sociales y culturales de los sujetos. Se constituye la versión de la educación como parte de las políticas sociales focalizadas y compensatorias. Apreciamos que es necesario trabajar en la des-sedimentación de estas relaciones, negando la linealidad de las mismas, introduciendo una interrupción en el discurso que fija esas relaciones y establece, además, jerarquías entre ellas.

En definitiva, estamos afirmando que lo educativo, conceptualizado como derecho en los momentos de expansión de la escolarización de masas de los siglos XIX y XX ha tendido a ser construido en las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI como espacio comprendido dentro del conjunto de las políticas sociales, cuando se refiere a sujetos que viven en situación de pobreza. Esta construcción no se produce de forma repentina ni ahistórica, sino que es producto del desarrollo de diversos procesos histórico-sociales, sobredeterminados (Buenfil: 1993) desde perspectivas de lo social que articulan de una forma específica las relaciones entre educación y pobreza.

Educación y fragmentación del sistema educativo

Interesa señalar que estas formas de constitución de las relaciones entre educación y pobreza han coexistido, de formas complejas y no reductibles a una única lógica con procesos de fragmentación del sistema educativo a nivel global, los cuales trascienden la noción de segmentación propia de la sociología de la educación de los '70, ya que

entramos en un proceso en el cual no parece existir la posibilidad de hacer referencia a un sistema educativo único, aunque segmentado, sino que lo que tenemos a disposición son *fragmentos inconexos* de lo que históricamente constituyó un sistema educativo (Tiramonti: 2004). Si bien en nuestro país la *crisis del sistema educativo* no se produjo con tanta crudeza como en otros países de la región y no podemos hablar de *fragmentos inconexos* es posible distinguir circuitos diferenciales en relación a la especificidad de lo educativo y en los procesos de distribución del *capital cultural*.

Particularmente en el marco de las reformas de los noventa uno de esos circuitos, dirigido a las poblaciones en situación de pobreza (nombradas como marginales, excluidas, etc.) albergaba en su interior básicamente prácticas de corte asistencial y compensatorio, dirigidas a afrontar la situación de los “niños carentes” (Martinis: 2006). En estos circuitos, el tiempo destinado a la trasmisión de saberes socialmente significativos resultaba escaso y se encontraba opacado por las mencionadas prácticas de asistencia y compensación. Nuestros trabajos de investigación previos nos han mostrado la potencialidad explicativa de la categoría “gobierno de la pobreza”⁷, en tanto nos permite ubicar éstas prácticas educativas, en el más amplio marco de prácticas de gobierno destinadas a la contención y al control de las poblaciones socialmente construidas como disruptivas o peligrosas.

Entendemos por gobierno de la pobreza (Martinis 2005 y 2006) la generación de macro políticas tendientes al control de las poblaciones que viven en situación de pobreza. En estos procesos, básicamente desarrollados bajo la influencia de concepciones neoliberales, las políticas educativas y las sociales ocupan un lugar destacado. Este gobierno supone un entrecruzamiento de racionalidades políticas⁸ (formas de conceptualización del poder) y tecnologías de gobierno⁹ (procedimientos prácticos de ejercicio del poder) (de Marinis: 1999). Nos interesa señalar aquí que nuestra perspectiva acerca del gobierno de la pobreza se ubica en el marco de la crisis de las sociedades disciplinarias

7 La categoría se apoya en los planteos sobre el “gobierno de la miseria” aportados por Castel (1997). También se apoya en elaboraciones de Wacquant (2000 y 2001).

8 De Marinis (1999) tomando aportes de Nikolas Rose y Peter Miller presenta a las racionalidades políticas como campos discursivos de configuración cambiante, en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder. A su vez, plantea que “Las racionalidades políticas se enfrentan, dicho de un modo muy general, con la compleja temática de saber quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quien es gobernado. (...)” continúa en la línea de las preguntas por el “cómo” del gobierno, más que en la definición de una supuesta esencia o naturaleza (De Marinis 1999: 87).

9 “... mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que estos consideran deseables (Miller/Rose 1990: 8). Se trata, entonces, de los “inocentes” mecanismos, ritualizados, banalizados, casi naturalizados por su aplicación habitual en la práctica cotidiana, a través de las cuales las autoridades buscan “instanciar” las prácticas de gobierno” (De Marinis 1999: 89).

(Foucault: 1991) y la emergencia de las sociedades de control (Deleuze: 1999) o sociedades de seguridad (Foucault: 1991). Estas se caracterizan por un cierto opacamiento de las instituciones de encierro y la constitución de márgenes de tolerancia en la sociedad ante ciertas actitudes “desviadas”; se trata de una *“especie de “desinversión”, como si el Estado se desinteresase de un cierto número de cosas, problemas y de pequeños detalles hacia los cuáles había hasta ahora considerado necesario dedicar una atención particular. Dicho con otras palabras: creo que actualmente el Estado se halla ante una situación tal que no puede ya permitirse ni económica ni socialmente, el lujo de ejercer un poder omnipresente, puntilloso y costoso. Está obligado a economizar su propio ejercicio de poder”* (Foucault 1991: 164–165).

Desde esta perspectiva conceptual entendemos se torna particularmente relevante la referencia a la educación extraescolar como práctica educativa mucho menos organizada desde los dispositivos institucionales propios de la educación formal. En definitiva, se trata de tecnologías específicas de conducción de conductas con posibilidad de impactar sobre importantes poblaciones y específicamente sobre las “clases peligrosas” (Castel: 2004).

En lo que tiene que ver específicamente con las políticas educativas, es posible afirmar que su configuración en las últimas décadas del siglo XX ha supuesto una forma de actualización de las intervenciones que históricamente los estados modernos dirigen hacia dichas “clases peligrosas”. Quizás un elemento a tener en cuenta en esta actualización es que ya no es posible apreciar fácilmente la emergencia del optimismo pedagógico, propio de la escuela moderna, según el cual la intervención educativa y social sobre los peligrosos (o potencialmente peligrosos) podía generar alguna forma de integración de los mismos a la sociedad “sana”. Este optimismo parece haber dejado lugar a un cierto pesimismo: se decrece, en última instancia, en la posibilidad de integrar (homogeneizar) a los excluidos. En definitiva, se reactiva un discurso sobre las relaciones entre educación y pobreza, resaltándose sus aristas más excluyentes.

En este marco se han desarrollado procesos de transformación acerca de qué se entiende por educar. Estos procesos, no unívocos ni reducibles a una única lógica, impactan en la constitución de los sujetos que ocupan las posiciones de educador y educando y en la especificidad del trabajo pedagógico así como en el papel que lo escolar y lo extraescolar desempeñan en la sociedad.

El desarrollo de la educación extraescolar

Una de las hipótesis que orienta nuestro actual trabajo de investigación es que la expansión de la educación extraescolar, en sus diversas modalidades, se produce en el

período post-dictadura como respuesta a la *crisis orgánica* del sistema educativo así como a la pedagogía autoritaria basada en el *orden natural* y la *doctrina de la seguridad nacional* (Campodónico, S., Massera, E., Sala, N.: 1991). La búsqueda de nuevas formas en torno a lo educativo y al desarrollo de *alternativas pedagógicas* (Puiggrós, A.: 1990) se presentan, inicialmente, como *alter- respuestas*; no obstante su objetivo y su trabajo pedagógico se orientará a la re-inserción institucional de los niños y jóvenes *desertores* del sistema de educación formal (Varón, X., Ubal, M. y Camors, J.: 2009).

Por otra parte, los espacios educativos extraescolares asumen en la década de los años 90 algunas características particulares en el marco de la *crisis orgánica* del sistema educativo. Esta particularidad se expresa en un discurso educativo integrador y preocupado en superar situaciones de exclusión social y en la instrumentación de prácticas educativas diferentes a las escolares.

De todos modos, es necesario señalar que las formas de focalización propias de las políticas sociales y educativas de los noventa también se expresaron en los espacios educativos existentes más allá de los ámbitos formales de enseñanza. A pesar del desarrollo de discursos alternativos y prácticas diversas en la educación extraescolar, la *discriminación positiva* implicada en el conjunto de las políticas de atención a la pobreza, ocupó también en ellos un lugar central.

La contradicción existente entre *integración* y *focalización* que apreciamos en los discursos y las prácticas de la educación extraescolar, y también en las escolares, obliga a plantearse un análisis que integre necesariamente una dimensión histórica. Es por ello que uno de los ejes de indagación que nuestro equipo de investigación está procesando actualmente, tiene que ver con que los discursos y prácticas educativas extraescolares no pueden ser comprendidos al margen de la educación formal y de la matriz constitutiva de la misma. En otros términos, ello implica que la impronta igualitarista desde la cual se genera el sistema educativo moderno en nuestro país, mantiene vigencia más allá de los efectos de la *crisis orgánica* y de los procesos de focalización impulsados en la última década del siglo XX. Avanzar en la comprensión de las formas en que se anudan estos procesos resulta para nosotros fundamental a los efectos de dar cuenta de la particularidad de los desarrollos de nuestra educación en el pasado reciente.

En definitiva, tres elementos se articulan en el desarrollo de nuestro trabajo: a) partimos de la base de apreciar la migración que se opera en la educación desde el campo de los *derechos* al de los *servicios* en la segunda mitad del siglo XX; b) asumimos la categoría *crisis orgánica* para dar cuenta de la situación de nuestro sistema educativo en los años noventa; c) analizamos como un error conceptual e histórico suponer que, sin más, la matriz igualitarista ha perdido todo peso y eficacia simbólica. Nos afiliamos a una postura conceptual que reconociendo aspectos que indiscutiblemente se encuentran

presentes en un particular contexto histórico, recurre al análisis histórico para poder apreciar cómo las nuevas construcciones simbólicas se producen, y son influidas, por las previamente existentes.

Por otra parte, al abundar los estudios que han analizado las políticas educativas de los años 90´ desde la perspectiva de la educación formal, nos interesa particularmente colocar la mirada en los discursos y prácticas educativas desarrolladas más allá de la escuela a los efectos de permitir una comprensión más amplia del campo problemático de la educación nacional.

En este sentido, corresponde señalar que desde nuestra línea de trabajo entendemos por espacios extraescolares a todos aquellos programas o proyectos dirigidos a atender algún aspecto educativo o de socialización de niños en edad escolar que viven en situación de pobreza y que no forman parte del sistema educativo formal.

La existencia de este tipo de espacios educativos comienza a cobrar relevancia en nuestro país en el período pos-dictatorial, si bien es cierto que en lo que tiene que ver con la educación de adultos las experiencias educativas de este tipo se remontan a la década de 1950.

Estos espacios educativos han recibido diversas denominaciones, cada una de las cuales remite a recorridos históricos y conceptuales diversos, aunque muchas veces interrelacionados. Nos interesa dar cuenta de sus desarrollos históricos y teóricos, a la vez que visualizar el tipo de prácticas educativas con las que se han articulado. Entre las principales formas de nominación de la educación extraescolar, destacamos: educación no formal; educación especializada; educación popular; educación social.

Antes de considerar específicamente los antecedentes locales es pertinente hacer referencia a que la denominación educación extraescolar, particularmente no formal, surge a nivel internacional a fines de la década de 1960, vinculada a la percepción de una “crisis mundial de la educación” (Coombs, 1971 y 1985). Se entendía que la escuela como instancia de educación exclusiva presentaba serios problemas para abarcar al conjunto de la población mundial, particularmente a los más pobres, y que por ello era necesario diseñar espacios educativos que si bien debían ser intencionados y sistemáticos, estarían ubicados más allá de los límites burocráticos de los sistemas educativos formales y enfocados a grupos específicos de población. En América Latina circularon en la época un número muy importante de estudios y ensayos que abonaban esta perspectiva. Entre los mismo podemos señalar los trabajos de Reimer (1973) e Illich (1974).

Un análisis detallado de la evolución histórica de la educación no formal en América Latina puede ser apreciado en Torres (1995). En este texto el autor da cuenta, desde una perspectiva tributaria de la sociología política, de diversas posiciones existentes en

este campo desde la década de 1960. Distingue, básicamente, dos perspectivas: una incremental–tecnocrática (vinculada a una tradición educativa liberal) y una estructural (vinculada a una tradición educativa crítica).

En nuestro país, en los últimos años de la dictadura y los primeros de la reinstitucionalización democrática estas perspectivas desarrollaron discursos sobre lo educativo y alimentaron prácticas educativas en ámbitos externos al sistema educativo desde una lógica relativamente autónoma en relación con el Estado. Dos elementos confluyen en esta situación, por una parte el hecho que las diversas organizaciones o espacios de la sociedad civil desde los cuales construyen discurso se ubicaban desde una postura fuertemente crítica al accionar del sistema educativo formal, tributarios aún de la crítica reproductivista de los años 70 a la educación formal. Por otra parte, el financiamiento de estas organizaciones provenía exclusivamente de fondos de cooperación internacional, independientes de las políticas desarrolladas por el Estado uruguayo.

A partir de la década de 1990 se produce una rápida alteración de las mencionadas fuentes de financiamiento. Los recursos provenientes del exterior del país se reducen drásticamente y el Estado uruguayo comienza a constituirse en un fuerte financiador de estas organizaciones. Ello se desarrolla a través de convenios celebrados entre agencias estatales (fundamentalmente el Instituto Nacional del Menor y diversas Intendencias Municipales) y una multiplicidad de organizaciones definidas genéricamente como “Organizaciones No Gubernamentales” (ONG’s). También cobran fuerza Programas que articulan recursos provenientes de gobiernos extranjeros u organismos internacionales de crédito con el Estado uruguayo y las ONG’s. Como ejemplo de esta modalidad puede mencionarse el Fondo de las Américas en la primera mitad de la década de 1990 y los Programas de Seguridad Ciudadana y de Infancia y Familia en Situación de Riesgo en la segunda mitad de la misma década.

Este proceso va a generar una rápida interrelación entre una gran multiplicidad de proyectos educativos gestionados por ONG’s y programas de políticas educativas y sociales desarrollados por el Estado uruguayo. Analizar de qué formas estas perspectivas se han articulado en el desarrollo de políticas a nivel educativo y social, constituye uno de los sentidos fundamentales de la investigación que estamos desarrollando en este momento.

Al hacer referencia a educación extraescolar incluimos en esta caracterización programas y proyectos desarrollados desde el marco de dependencias públicas que hacen referencia a componentes educativos entre sus objetivos, por ejemplo, y entre otros, INAU (anteriormente INAME), Ministerio del Interior (fundamentalmente a través del Programa de Seguridad Ciudadana), Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia (a través de su inserción inicialmente en el marco de Presidencia de la República).

Como muchas de las acciones que se desarrollan desde estas dependencias son definidas como “educativas”, “socio–educativas” y/o “sociales”, es que hemos optado por hacer referencia a “políticas educativas” y “políticas sociales”.

Como ya señalamos, nuestro trabajo de investigación se centra en analizar estas nuevas formas y desarrollos educativos externos al sistema educativo, apreciando a la vez sus complejas formas de articulación con el propio sistema de enseñanza formal desde una perspectiva diacrónica. Con ello pretendemos contribuir, en términos generales a una comprensión más acabada del campo problemático de la educación; y desde una perspectiva más particular a analizar los procesos de desdibujamiento y crisis del sistema educativo en los años 90’, bajo la influencia de los restos de un discurso igualitarista que aún presenta fuerza en las construcciones de sentido y las prácticas que realizan múltiples actores de lo educativo.

Desafíos actuales

Si bien entendemos que aún es necesario profundizar en el trabajo de investigación y conceptualización de los procesos vividos por la educación uruguaya en las últimas décadas del siglo XX y sus ecos en el presente, no querríamos cerrar nuestro trabajo sin mencionar algunos desafíos que apreciamos actualmente como necesarios de ser considerados.

Hasta aquí, desde una perspectiva teórica particular que se nutre, fundamentalmente, del pensamiento pos-estructuralista francés hemos analizado las reconfiguraciones discursivas y las nuevas tecnologías operadas en el campo de la educación y sus interrelaciones con lo social, particularmente con la *cuestión social*, así como con la enseñanza escolar y extraescolar.

Desde dicho marco apreciamos que las alteraciones semánticas e instrumentales acaecidas en el universo simbólico de lo educativo así como en sus prácticas nos plantean hoy importantes desafíos. Desafíos analíticos en lo discursivo así como en los lineamientos políticos; los cuales, necesariamente, deberían profundizar sus objetivos en la sutura del tejido educativo y social fragmentado por las desigualdades constituidas durante décadas.

Desde una óptica menos analítica y con el propósito de contribuir, modestamente, en la discusión de estos desafíos señalaremos, sucintamente, tres elementos que valoramos deben inscribirse en este debate. En primer lugar, a nivel de la disputa discursiva y conceptual es necesario continuar profundizando en lo educativo y en su singular sentido en el nuevo escenario nacional y regional. El debate no debe eludir el análisis diacrónico y la reflexión en torno a la especificidad de lo educativo y a la matriz histórica

constitutiva de nuestro sistema educativo. El *trabajo pedagógico* desarrollado en el seno de este sistema se constituyó en una de las claves políticas de ciudadanía al inscribir al sujeto, por medio de la cultura, en el colectivo social. Esta línea de análisis no puede omitirse en tiempos de fragmentación social y discursos que ponen en cuestión el carácter universalista de la educación y la cultura reivindicando nuevas formas de lo particular y sectorial.

En segundo lugar, como hemos señalado en el punto precedente la tensión entre el discurso educativo moderno (universalista e igualitarista) y las nuevas nominaciones particularistas y focalizadas en torno a lo educativo se expresan con mayor claridad en los contextos de pobreza. A su vez, la *discriminación positiva* producida por el desarrollo de estas políticas no ha tenido el efecto integrador esperado en tanto se enfatizan las aristas excluyentes por sobre las comunes y universales. Este aspecto nos invita a profundizar en el análisis, la reflexión y el debate en torno al sentido, direccionalidad y alcance de las políticas educativas específicas a desarrollar.

En tercer lugar, hemos adelantado una de las actuales hipótesis de trabajo de nuestro equipo de investigación la cual señala que los discursos educativos extraescolares así como sus prácticas presentan trazos similares al discurso educativo escolar en tanto están atravesados por la tensión *universalismo / particularismo* del discurso pedagógico moderno y actual. Lo señalado precedentemente no implica no reconocer las diferencias y distancias existentes entre las formas de lo escolar y de lo extraescolar; por el contrario asume las mismas en un movimiento analítico diacrónico que permita identificar las redes de sentido históricas, sus resignificaciones así como sus tensiones y disputas presentes. En forma ilustrativa es plausible visualizar el trabajo que las ONG's efectúan de re-inscripción en la educación formal de los sujetos que han *desertado* del sistema como un gesto que pone en evidencia la vocación histórica universalista e integradora de la escuela uruguaya.

En otro nivel de reflexión, más concreto y propositivo, es pertinente señalar que concomitantemente a los debates teórico-conceptuales es necesario desarrollar políticas educativas específicas en una clave de igualdad e inclusión. En este sentido es necesario articular el carácter general y universalista propio de las políticas educativas con las necesidades presentes y acuciantes de los sujetos. En el plano pedagógico implica impulsar políticas que reconozcan el poder identitario y de filiación que la palabra y el universo simbólico confiere a los sujetos y a los colectivos humanos. El lenguaje y la cultura, *capitales simbólicos* por excelencia, configuran *mallas de protección social* al habilitar en los sujetos procesos de identidad e inclusión en un nosotros. Nuestro trabajo de indagación nos está mostrando que muy valiosas experiencias y conceptualizaciones generadas des-

de prácticas educativas extraescolares podrían alimentar procesos reflexivos que desde la educación formal se están desarrollando.

En definitiva, nuestra intencionalidad pasa por el desarrollo de un trabajo de investigación que aportando elementos para comprender mejor el presente y las formas en que el mismo se ha configurado por la influencia de diversas prácticas, políticas y tradiciones conceptuales; nos permita apreciar los desafíos de nuestro tiempo, planteando pistas para intervenir sobre ellos.

Bibliografía

- AA.VV. (1991) *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.
- BORDOLI ELOÍSA (2006) “El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo”, en Martinis Pablo, Redondo Patricia (comps.): *Igualdad y educación escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, del estante editorial.
- BORDOLI ELOÍSA (2007) “La triada del saber en lo curricular. Apuntes para una teoría de la enseñanza”, en Bordoli, Eloísa y Blezio, Cecilia (comps.): *El borde de lo (in)enseñable. Anotaciones sobre una teoría de la enseñanza*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- BOURDIEU PIERRE, PASSERON JEAN C. (1977) *La reproducción*, Laia, Barcelona (1981).
- BUENFIL ROSA (1993) *Análisis del discurso e historia de la educación*, DIE-CINVESTAV, Méjico.
- CAMPODÓNICO SILVIA, MASSERA EMA, SALA NIURKA: (1991) *Ideología y educación durante la dictadura*, Banda Oriental, Montevideo.
- CASTEL ROBERT (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- CASTEL ROBERT (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- COOMBS PHILLIPS H. (1971) *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.
- COOMBS PHILLIPS H. (1985) *La crisis mundial en la educación. Perspectivas actuales*. Madrid: Santillana.
- DE MARINIS PABLO (1999) “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”, en: Ramos Torres, Ramón y Fernando García Selgas (ed.) (1999): *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, CIS.
- DELEUZE GILES (1999) *Conversaciones*, Valencia, Pre-Textos.
- DONZELOT JACQUES (1979) *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos.
- DUSSEL INÉS (2003) “La escuela y la crisis de las ilusiones” en Dussel, Inés y Finocchio Silvia (comps.): *Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FOUCAULT MICHEL (1991) *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta.
- FRIGERIO GRACIELA (2005) *Las inteligencias son iguales*, CREFAL, Méjico.
- HUNTER IAN (1998) *Repensar la escuela*, Barcelona, Pomares – Corredor.
- ILLICH IVÁN (1974) “El capitalismo del saber”, en AA.VV., *Juicio a la escuela*, Buenos Aires, Humanitas.

- MARTINIS PABLO (2005), "La Pedagogía. Crisis de la cultura escolar y futuros educativos posibles", en Behares (org.) *1º Encuentro de Investigadores de la Universidad de la República sobre Políticas Educativas*, FHCE, AUGM, Montevideo. Págs. 27 a 38.
- MARTINIS PABLO Y REDONDO PATRICIA (2006) (comps.): *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- MARTINIS PABLO (2006) "Educación, pobreza e igualdad: del 'niño carente' al 'sujeto de la educación'", en Martinis, Pablo y Redondo Patricia (comps.): *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- MARTINIS PABLO (2008) "Educación, seguridad y exclusión en el Uruguay de la Reforma Educativa", en *Políticas Educativas*, año 2, n° 1, 2008. Publicación electrónica: febrero 2009. Acceso: 20 de agosto de 2009. <<http://www.fae.unicamp.br/poled/viewarticle.php?id=46&layout=abstract>>
- ORLANDI PULCINELLI (1990) "Introducción" en Pêcheux, M. (1990): *O Discurso. Estrutura ou acontecimento*, Pontes, Campinas.
- PÊCHEUX M. (1990): *O Discurso. Estructura ou acontecimento*, Pontes, Campinas.
- PUIGGRÓS ADRIANA (1990) *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Galerna.
- PUIGGRÓS ADRIANA (1995) *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Ariel.
- REIMER, EVERETT (1973) *La escuela ha muerto. Alternativas en materia de educación*, Barcelona, Barral.
- TIRAMONTI GUILLERMINA (Comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la educación media*, Buenos Aires, Manantial.
- TORRES CARLOS ALBERTO (1995) *La política de la educación no formal en América Latina*, México, Siglo XXI.
- VARON XIMENA, UBAL MARCELO, CAMORS JORGE (comps.) (2009) *Aportes a las prácticas de educación no formal desde la investigación educativa*, Ministerio de Educación y Cultura, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo.
- WACQUANT LOIC (2000) *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.
- WACQUANT LOIC (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

E-xclusiones de las Sociedades de la Información y el Conocimiento: análisis helicoidal de la relación entre políticas TIC, pobreza y exclusión social

Soledad Morales Ramos¹

Las tecnologías de la comunicación y de la información, las TIC, en menos de medio siglo, han determinado grandes cambios a todo nivel de la vida social, económica, cultural y política de los habitantes de todo el planeta.

El objetivo del trabajo es analizar conceptualmente las nociones que sustentan las políticas sociales de TIC en Uruguay en el período 2005-2008 de forma de favorecer al proceso de tomar decisiones.

Las diferentes lecturas acerca de las posibilidades de cambio social a partir de las TIC, determinan que nos preguntemos acerca de la concepción teórica de pobreza e inclusión social que sustenta a las políticas sociales de TIC en nuestro país.

De esta manera, la pregunta de investigación consiste en: ¿Cuáles son las características de los programas TIC Sociales en el Uruguay y cuál es la relación teórica entre TIC, pobreza y política que los sustenta?

Las políticas públicas en el campo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) representan un área novel de pensamiento académico y científico así como de la producción de conocimiento. Como profesionales de la ciencia política esta situación interpela a profundizar en nuevas situaciones, fenómenos y realidades, siendo importante su tematización así como el examen de los diferentes aspectos que hacen a un área particular de política pública.

El documento intenta resumir los hallazgos producto de la investigación realizada en el marco de la tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política y cuya pregunta de investigación podría definirse de la siguiente manera: *¿Cuáles son las características de los programas TIC Sociales en el Uruguay y cuál es la relación teórica entre TIC, pobreza, exclusión y política que los sustenta?*

1 Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, INAU. soledad.moralesramos@gmail.com

El objetivo de la investigación es de-construir los discursos conceptuales sobre la inclusión social que se encuentran por detrás de las políticas sociales TIC de Uruguay en el período 2005-2008.

Esto se enmarca en que grandes sumas de dinero a nivel mundial y nacional son conferidas a programas que entienden a las TIC como elementos “aliviadores de pobreza”, como favorecedoras del crecimiento económico o promovedoras del desarrollo económico de una nación. Analizar conceptualmente las nociones que sustentan estas políticas es pertinente en tanto antes de tomar decisiones debemos saber para qué lo hacemos, con qué fines, y por tanto, cuáles son los mejores medios para llevarlas a cabo.

Esto no significa no generar programas de desarrollo de las nuevas tecnologías, pero sí exige un cambio de objetivos: las TIC no son necesidades humanas, pero sí sostenes de la inserción cultural y social de los individuos en esta época y sociedad dada. Por esta razón, promover políticas y prácticas sociales que favorezcan el desarrollo de ciertas habilidades para la circulación social sí es un objetivo esperado y pertinente con respecto a estas tecnologías.

Propuesta metodológica

Cumplir con el objetivo planteado significa proponer un diseño de investigación descriptivo-exploratorio. Asimismo, la temática y pregunta de investigación eje del documento, requiere un acercamiento cualitativo que permita la valoración de la sustancia de las políticas.

Las técnicas seleccionadas para acercarse al objeto de estudio son el análisis de contenido de las políticas y la realización de entrevistas semi-estructuradas en tres niveles: a) a académicos especializados; b) a informantes calificados en temas TIC, y c) a responsables de las políticas.

Al optar por la metodología cualitativa es el propio campo de estudio el que delimitó las categorías de estudio. La descripción de cada política se realizará desde una “Matriz de análisis de Políticas Sociales TIC” que fue construida especialmente para este documento y que releva diez dimensiones concretas que dan cuenta de las características de cada política.

Marco analítico

¿Por qué es deseable el uso de las TIC para alguien que no duerme en una cama ni come en una mesa?, ¿por qué algunos promueven conectividad y otros empoderamiento?, ¿qué paradigma prevalece en las políticas TIC sociales en Uruguay?...

El documento se basa en *tres ideas claves*: 1) las TIC no son herramientas directas para la superación de la pobreza ni la exclusión social; 2) las TIC sí pueden tener un rol en la inclusión digital, que no es lo mismo que la inclusión social (aunque puede tender a promoverla); 3) la política de inclusión social no necesariamente implica abordar el fenómeno de la exclusión digital.

En la reflexión teórica desde la que se argumentó el trabajo, éstas y otras ideas se delinearon para pensar las políticas TIC sociales desde el no-lugar de quienes buscan en los intersticios SU lugar. En este sentido, aspectos como la “rotulación” de la sociedad en que vivimos, el acceso, el uso, lo simbólico de la inclusión social, el Estado de Bienestar y sus modelos de política pública y social, son temáticas clave para definir una línea de argumentación que diera respuesta al objetivo de investigación.

En la consecución de dicha tarea, el trabajo pretendió problematizar la construcción de las Sociedades de la Información y Comunicación (SIC) y de la economía que los sustenta. La elección de la noción de “Sociedad de la Información” (SI) como la caracterización más generalmente aceptada de la sociedad en la que vivimos, implicó la opción deliberada de caracterizar la sociedad en base a un modo de producción, lo que determinó que la dimensión económica primara en la caracterización y en las narraciones que de la sociedad actual se construyen. El nacimiento de la denominación de “Sociedad de la Información” se relaciona con el sistema capitalista y fundamentalmente con la globalización económica, siendo la información el mojon que la permite y desarrolla (Burch, S: 2005; Ambrosi, Pimienta & Peugeot: 2005b).

Esto ha determinado la búsqueda del concepto “perfecto” sin que eso signifique cuestionar el hecho que se intenta rotular nuestra Realidad, cuando en “realidad”, sabemos que no representa LA Realidad de TODOS.

En este sentido debe sostenerse, tal como varios lo hacen, que una definición de lo que vivimos debe ser en plural; no podemos definir a UNA sociedad; si queremos hacerlo, debe ser desde su propia heterogeneidad y complejidad: debemos hablar de “Sociedades”.

Entonces... sostenemos la decisión tomada por la sociedad civil en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en la que se resolvió usar el rótulo de “Sociedades de la Información y el Conocimiento”. De todas maneras, continúa la búsqueda de alternativas más ilustrativas de los fenómenos que se vivencian, pues aún no se ha encontrado el término que los sintetice y ello se debe a lo paradójal del concepto.

La paradoja consiste en que mientras intentamos definir nuestra *nueva sociedad*, la misma nos manifiesta con que poco ha cambiado para todos y las desigualdades que “antes” caracterizaban la “¿anterior?” sociedad, perduran y se amplían.

En veinte años, podemos observar que las diferencias de acceso a las TIC han sido ampliamente profundizadas y pueden ser claramente contextualizables territorialmente: según *Internet World Stats*, en el 2005, casi el 70%, vive en los países industrializados, donde reside el 15% de la población mundial.

Es así como surge el concepto de brecha digital. Éste ha variado con el correr del tiempo: en sus comienzos se basó en las diferencias de conectividad para posteriormente hacer mayor referencia a las habilidades y capacidades de utilización de las tecnologías y últimamente se incorporó al concepto, la mirada sobre los recursos integrados en las TIC (Camacho, K. 2005: 2).

Podemos entonces acordar con los planteos que desde la sociedad civil se han realizado, por los que se entiende a las brechas digitales no solamente desde la idea de desigualdad en el acceso sino que reflejan las diferencias de los grupos sociales en las oportunidades de apropiación de las tecnologías para promover la superación de las dificultades de su vida cotidiana y potenciar sus características comunitarias para mejorar sus condiciones de vida. En este sentido, más que pensar la sociedad desde la tecnología, debemos pensar la sociedad que anhelamos y cómo la tecnología puede contribuir a ese proyecto (Sociedad Civil: 2003; Camacho, K. 2005: 6).

El “enchufe” de los pobres a las TIC no resuelve las desigualdades existentes, pues aunque solucione el problema del acceso, problema primario si los hay, la pobreza se refleja más allá del estar o no conectado. La desigualdad tiene diversas dimensiones y en tal sentido, la “superación” de la desigualdad digital no determinará la “superación” del subdesarrollo nacional ni de la situación de pobreza particular de una persona.

Es así que a lo largo del documento se problematiza la concepción sobre el rol asignado a las TIC como aliviadoras de pobreza que sustentan muchos programas de desarrollo a nivel mundial. Desde nuestra perspectiva, éstos utilizan una noción de pobreza amplia que no diferencia ni da lugar a otros fenómenos.

Este documento remarca que la utilización de las TIC no alivia por sí sólo la pobreza, pero sí que son un soporte cultural y socializador en la sociedad y época en que vivimos, favoreciendo a una circulación más amplia por lo social.

Las TIC no son necesidades humanas, pero sí sostenes de la inserción cultural y social de los individuos en esta época y sociedad dada. En tal sentido, promover políticas y prácticas sociales que favorezcan el desarrollo de ciertas habilidades para la circulación social, sí es un objetivo esperado y pertinente con respecto a estas tecnologías. Las políticas sociales TIC son entendidas como herramientas imprescindibles para ser partícipes activos de la sociedad en que vivimos en la coyuntura actual.

Se van entonces, delineando diferentes visiones paradigmáticas sobre los roles asignados a las TIC. Por un lado, se observa una visión llamada tecnoeconomicista, que es optimista con respecto a las posibilidades de las TIC en cuanto al alivio de la pobreza, en tanto visualiza una relación lineal entre política TIC, acceso y disminución de la brecha digital y superación de la pobreza (Nishimoto, S. & R. Lal: 2005; Pohjola, M.: 2001; Badimo, A.: 2005, entre otros).

Por el contrario, desde una visión crítica de estos roles asignados a las TIC con respecto a la pobreza, (visión denominada tecnosocial), se parte de una posición de tipo pesimista sobre esos mandatos (Saith, A.: 2003; Vaughan, D.: 2006; Tedesco: 2000; Martin, B.: 2005; entre otros). Propone el trabajo para la creación de oportunidades para la apropiación de las TIC en la vida cotidiana de los sujetos y grupos, priorizando así el uso por sobre el acceso y valorizando el rol de las TIC con por ejemplo: la inclusión desde una visión de formulación de políticas públicas que combine los modelos de bottom-up y top-down.

De todas maneras, en un contexto de creciente necesidad de ser-partícipe de las Sociedades de la Información y el Conocimiento, la superación de la pobreza no puede ser ajena a este objetivo. El problema de la pobreza no puede dissociarse del de la exclusión social, fundamentalmente en nuestros países latinoamericanos. La separación que desde la escuela francesa de la exclusión social se pudo implementar para sus realidades, no es posible establecerla en nuestros contextos donde la pobreza atraviesa y transversaliza a dicha problemática.

El fenómeno de la pobreza ya existía antes de las SIC. Desconocer la existencia de desigualdades previas y más profundas que la diferencia en el acceso a las TIC, es abusivo de las posibilidades reales de estas tecnologías (Saith, A.: 2003; Cecchini, S.: 2007; Rivoir, A.: 2006; y otros). Entonces, al decir de Saul Karsz (2000) surgen las “exclusiones en plural” y con ello la necesidad de encontrar esa noción que refiera a la exclusión de las SIC.

La exclusión digital como categoría de la exclusión en plural, y que según el caso puede reflejar situaciones de exclusión social, requiere de soluciones en particular. El documento sostiene que el propósito de una política de inclusión digital, es que determinada población pueda participar de los valores societales y culturales digitales, o sea, de los valores que cada sociedad en cada época asigna a lo digital.

Las políticas sociales deben tender al cumplimiento de los derechos humanos que poseemos de forma de dar consecución al objetivo de la igualdad.

El problema se produce cuando las supuestas políticas de inclusión comienzan a caracterizarse como políticas focalizadas sin tocar las bases de distribución de la riqueza.

Pasan entonces, a limitarse a ser meras soluciones del mantenimiento de status quo, y por tanto, a no “tocar” nuestros lugares como incluidos (Autes, M.: 2000; Castel, R.: 2000; Karsz, S.: 2000). Las políticas de inclusión social son un conjunto de iniciativas, no sólo sociales sino también económicas, y la política de redistribución de la riqueza es la mayor protagonista.

Por tales razones, las políticas TIC social, no deben plantearse como objetivo la inclusión social sino la digital pues pueden proponer el abordaje sobre una de las dimensiones de la inclusión social (no el alivio de la pobreza) para que comunidades se integren a las SIC desde un enfoque empoderador, particularista y participativo, como es el enfoque promovido desde el paradigma tecnosocial (Vaughan, D.: 2006).

Entonces, estas políticas, deberían constituirse en instrumentos de inclusión digital con miras a la inclusión social. A manera de trabalenguas: mientras las políticas de inclusión digital tienden a la inclusión social, ésta podrá tender a la inclusión digital aunque no necesariamente, pues para ello debe existir una convergencia de políticas sociales y económicas.

De esta forma, en tanto las Sociedades de la Información y el Conocimiento determinan nuevas formas de ser-y-estar-en-el-mundo, el Estado debe ser garante de la inclusión social en lo que adquiere valor en una época y espacio determinados.

Sustituir estigmas por identidades... ese es el objetivo de un programa que intente favorecer la inclusión social. De alguna manera, al proponer y transmitir herramientas y conocimientos que les permitan formar y tomar parte en los intercambios regulados, estaremos apuntalando a una modalidad de integración social a través de la inclusión digital pero no al alivio de la pobreza. Compartir la contemporaneidad entre quienes vivimos en un mismo momento y sociedad es el objetivo y la utilización de las TIC puede ser un soporte para *ser enunciado* (Duschatzky, S.: 1999; Castoriadis: 1983).

En este sentido, el análisis de lo simbólico en nuestro trabajo debe su importancia a que las TIC como objeto de consumo de la modernidad, hace al ser-humano-moderno.

Las TIC como símbolo fundamental de los tiempos que corren, no solamente cumplen con las funciones para las que fueron pensadas, sino que cumplen en parte con la función inclusiva de SER y ESTAR en el mundo. Cumplen un lugar simbólico fundamental de representación, así como otros tantos aspectos lo cumplen; o sea, representan los márgenes y por tanto, quiénes entran y quiénes están fuera. La inclusión además de representarse por condiciones materiales de existencia se manifiesta en los simbolismos que a lo material se le es dado.

Mapeando las políticas TIC sociales en Uruguay

El mapeo de las políticas TIC sociales en Uruguay consiste en una descripción de estas políticas que hemos indagado a través de entrevistas en profundidad y del análisis de contenido de los proyectos y/o material bibliográfico de cada una de ellas.

Las entrevistas pueden dividirse en tres grupos de entrevistados en tanto los objetivos que se buscaban eran diversos. El primero permitió el relevamiento de información sobre las políticas. El objetivo de las entrevistas fue la descripción de las políticas y la conceptualización de cada uno de sus objetivos².

Con el segundo grupo de entrevistados, se pretendió indagar en las posiciones académicas sobre las políticas TIC, particularmente en su relación con la pobreza.

Finalmente, las entrevistas a académicos especializados en la temática de la inclusión social, tuvieron como principal objetivo el indagar y recabar información sobre la conceptualización de esta problemática social y de las políticas que la combaten.

De esta manera, cada política será descripta brevemente en cuanto a sus grandes líneas de trabajo enfatizando en sus objetivos propuestos. Posteriormente, el estudio de cada política se sistematiza en una “Matriz de análisis de Políticas Sociales TIC” que fue construida especialmente para este proyecto. Ésta, releva diez dimensiones concretas que dan cuenta de las características de cada política; las mismas son: objetivos, población objetivo, marco institucional, actores participantes, modelo de formulación, financiamiento, replicabilidad, sustentabilidad, nivel de implantación y modelo de evaluación.

Esta matriz recaba importante información sobre cada política, pero, el análisis a desarrollar en la siguiente sección se limitará a la dimensión de “objetivos”. El estudio de las demás dimensiones, va más allá de la profundización conceptual y discursiva que se plantea como eje de nuestra investigación.

Plan Ceibal

El proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) tiene su origen institucional en el decreto 144/007 del Poder Ejecutivo del 18 de abril de 2007.

De la estructura que lidera el proceso, el decreto 144/007 determina que por un lado, está la Comisión de Políticas (integrada por: el LATU, el MEC, ANTEL, el Consejo

2 Seguramente puede omitirse alguna política o programa TIC que podría clasificarse como social, pero entendemos que se han sistematizado las políticas de mayor relevancia en el ámbito de lo social no sólo en magnitud sino también en cuanto a marcos institucionales y actores participantes.

de Educación Primaria (CEP), el CODICEN/ANEP, la Agencia Nacional de Innovación (ANII) y la AGESIC) y por otro lado, el Directorio del LATU.

De la Comisión de Políticas, depende la Comisión de Educación que define lo inherente al proceso educativo. Existen dos proyectos, uno que podría denominarse Central o General (no está sistematizado en un único documento) y, otro Pedagógico.

En el proyecto escrito “central”, se proponen dos objetivos generales: “1) *Contribuir en los procesos de democratización del conocimiento y de inclusión digital, con el fin de disminuir la brecha existente para posibilitar un mayor y mejor acceso a través de recursos digitales a la educación y la cultura.* 2) *Contribuir en la potenciación de la educación pública del país*” (Proyecto General: 10³).

Mientras, los objetivos generales que se plantea el Proyecto Pedagógico del Ceibal son: “- *Contribuir a la mejora de la calidad educativa mediante la integración de tecnología al aula, al centro escolar y al núcleo familiar;* - *Promover la igualdad de oportunidades para todos los alumnos de Educación Primaria dotando de una computadora portátil a cada niño y maestro;* - *Desarrollar una cultura colaborativa en cuatro líneas: niño-niño; niño-maestro; maestro-maestro y niño-familia-escuela;* - *Promover la literacidad y criticidad electrónica en la comunidad pedagógica atendiendo a los principios éticos*” (Proyecto Pedagógico: 4).

Escuelas de Ciudadanía Informática de CDI

CDI, Comité para Democratización de la Informática, es una organización no gubernamental que nace en Brasil en 1995 y que rápidamente comienza a difundirse, siendo Uruguay el primer país al que se exportó en el 2000. El principal programa de CDI son las Escuelas de Ciudadanía Informática (ECI) que se desarrollan en tres modalidades: barrial, de ONG y Escuela Rural, y el de empresas.

La misión de las ECI consiste en “*Promover la inclusión social de las poblaciones menos favorecidas utilizando las tecnologías de la información y comunicación como instrumento para la construcción y el ejercicio de la ciudadanía*” (perfil institucional: 2). En el mismo sentido, su Visión de Futuro pretende “*lograr que el proyecto tenga influencia social de los países en los que actúa, ampliando el concepto de inclusión digital como una integración entre la educación, la tecnología, la ciudadanía y el emprendedurismo, buscando la transformación social*” (Ibíd.). Según su proyecto, las TIC promueven la equidad, la democracia y la emancipación construyendo un modelo de ciudadanía crí-

3 Los números de página son de responsabilidad de la autora pues los materiales son del sitio web del Plan Ceibal.

tica, plena y proactiva (proyecto CDI: 7). Entienden que su herramienta inserta en las necesidades de las comunidades y de las personas favorece a la transformación social.

Infocentros de ANTEL

Los Infocentros de ANTEL tienen su origen en el Proyecto Mercurio Comunitario (PMC) del 2001 siendo el programa de acceso a las TIC más antiguo en el país. En la actualidad, el programa ha evolucionado y básicamente se concentra en dos modelos de infocentros: los CASI (Centros de Acceso a la Sociedad de la Información) que surgen en el 2002 y los CIS (Centros de Internet Social) que nacen en el 2006. ANTEL desde el 2002 impulsa la Red USI “Uruguay, Sociedad de la Información” que tiene por objetivo promover la superación de la brecha digital a través del acceso a las TIC en comunidades desfavorecidas por razones económicas, geográficas, de discapacidad u otras a través de la instalación de infocentros que son operados por organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro en convenio con ANTEL.

Si bien las líneas del proyecto original han variado se mantienen a grandes rasgos sus objetivos en tanto pretenden “*Contribuir a la universalización del acceso a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC)*” así como a “*Facilitar el acceso de la población de escasos recursos a las TIC brindando servicios públicos de acceso a Internet y de capacitación a precios nulos o accesibles*” (PMC y bases).

La mayor diferencia entre un modelo y otro, está en que los CASI son apoyados en su totalidad por ANTEL, lo que incluye además de mobiliario, equipamiento, algunos insumos, conectividad por dos años y capacitación. Mientras, un CIS ya posee cierta infraestructura, por lo que ANTEL solamente apoya en conectividad y capacitación.

Centros MEC del Ministerio de Educación y Cultura

Los Centros MEC son LA política más relevante llevada a cabo por el Ministerio de Educación y Cultura en este período de gobierno. Consisten en la instalación de casas con actividades educativas y culturales para favorecer la participación social y el acceso a las TIC, en pequeñas localidades de menos de 5000 habitantes y en las capitales departamentales de todo el país (Proyecto de Centros MEC: 2).

Los Centros MEC se plantean como objetivo general “*contribuir a la integración social y a la formación ciudadana mediante la creación de centros educativo - culturales (Centros MEC) que operen como ámbitos de encuentro, animación, intercambio y acceso a contenidos culturales y educativos a través de diferentes modalidades, soportes y tecnologías.*” (Proyecto escrito: 5).

En la entrevista a su Director, se señala que los centros pretenden apoyar la cohesión social a través de la promoción de la circulación y el acceso a bienes culturales, educativos, de la sociedad de la información y de favorecer la participación.

La única política que es centralmente planificada y desarrollada desde la dirección de los centros son los cursos de “Alfabetización digital”; de la planificación del resto de las actividades se encarga cada Centro.

Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la SIC(AGESIC)

Si bien no es una política ni un programa en concreto, su importancia justamente radica en que es la Agencia creada con el fin de abordar los temas de la Sociedad de la Información y del Gobierno Electrónico. Su misión consiste en *“Mejorar los servicios a las personas asegurando la accesibilidad y el mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a fin de fortalecer la Sociedad de la Información y del Conocimiento, promoviendo que las personas, las empresas y el Gobierno realicen el mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como promover acciones en el área de Gobierno Electrónico, tendientes a la transformación y transparencia del Estado”* (material de difusión).

La AGESIC ha desarrollado la “Agenda Digital Uruguay” (ADU) que pretende consolidar en un documento las diversas líneas de acción para cada objetivo. En particular para nuestro tema de estudio importa resaltar dos líneas estratégicas de acción 2008-2010. Por un lado, encontramos la línea *“Equidad e Inclusión Social”* que busca: Generar más y mejores oportunidades de uso y apropiación de las TIC para las personas, en especial, grupos y sectores más desfavorecidos y/o excluidos; y la línea *“Cultura, Educación y Generación de Conocimiento”*: Estimular el uso educativo de las TIC como promotoras del desarrollo cultural en general, fortaleciendo las capacidades necesarias para la producción de innovación y conocimiento (AGESIC, 2008).

TIC para el cambio social: las mujeres protagonistas de Cotidiano Mujer

Los talleres “TIC para el cambio social...” realizados por la Asociación Civil Cotidiano Mujer en convenio con la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo se desarrollaron en el año 2007 en nueve Comunas Mujeres. El proyecto se enmarcó en la línea propuesta desde el programa URB-AL B para el trabajo con mujeres y nuevas tecnologías.

La idea base consistía en que los talleres combinaran el abordaje de la temática de género con el acceso y uso de las TIC para fortalecer su incidencia local y sus derechos como mujeres. Junto con la sensibilización de género, se capacitaba en TIC.

Centros Multimedia Comunitarios de UNESCO

La política más relevante de UNESCO en el área de las TIC es el apoyo al desarrollo de Centros Multimedia Comunitarios (CMC) que en Uruguay se encuentran en Cerro Pelado y en Masoller. Los CMC consisten en combinar la lógica tradicional de telecentro con acceso a computadoras e Internet con el desarrollo de Radios Comunitarias de forma de complementar el trabajo comunitario que en variadas áreas de lo social, cultural y económico se desarrollan en el telecentro.

Los CMC tienen por objetivo el empoderamiento comunitario y la disminución de la brecha digital en tanto logra combinar la utilización de dos TIC como son la radio e Internet. Se eligió a la Radio como tecnología que favorezca el desarrollo comunitario en tanto no sólo es barata en sus costos de instalación y mantenimiento, sino que es un elemento ya utilizado por la población en general por lo que permite “dar voz” a quienes no la tienen de otra manera, desarrollando los contenidos más apropiados a su realidad local sirviéndose al mismo tiempo de los contenidos web.

Programa de Acceso a la Información de INAU

El programa de Acceso a la Información diseñado e implementado por INAU pretende incorporar al trabajo cotidiano del instituto las TIC de forma de alinearse con la línea programática de gobierno nacional de la “participación informada”.

La idea base del proyecto consiste en instalar equipamiento informático en los centros de INAU, sean de Tiempo Completo (hogares), de Tiempo Parcial (Clubes de Niños) como de INTERJ (actual SEMEJI) (medidas de seguridad). Una vez instalados los equipos, se proponen capacitar a niños, niñas, adolescentes y trabajadores en talleres de cuatro módulos con contenidos informáticos básicos. Hasta el momento se ha hecho una etapa piloto y resta la aprobación de la extensión del proyecto a todos los centros.

Según el proyecto escrito (p.3), los objetivos que se plantea son: “1. *Facilitar el acceso a la información de niños, niñas y adolescentes atendidos en los proyectos oficiales de INAU mediante la incorporación de herramientas informáticas en los servicios.* 2. *Promover el derecho a la expresión y la participación de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los hogares definidos para la implementación piloto*”.

Talleres Webcin@s de CIPFE

Los Talleres Webcin@s consisten en espacios donde se trabaja con las TIC como herramienta para favorecer la inclusión social y el desarrollo social humano y equitativo⁴.

4 Para los Talleres Webcin@s no contamos con el proyecto escrito pero sí nos han provisto de folletería.

Se ubican en los Centros Comunales Zonales (CCZ) de Montevideo en convenio entre la Dirección de Descentralización de la Comuna y la ONG CIPFE. Se dictan dos tipos de cursos: de Introducción a la Informática e Internet para Consejales Vecinales y/o ediles de las Juntas Locales, y, por otro lado, se ofrecen Cursos Webcin@s, que son básicos y de bajo costo, abiertos a todo público.

Los objetivos son: acercar a la ciudadanía la información de la gestión municipal; ampliar el conocimiento de las posibilidades de intervención en la gestión municipal empleando las TIC; promover y apoyar el poder ciudadano mediante el manejo de herramientas que faciliten la opinión, decisión y el contralor de la gestión municipal; reducir la brecha digital de vecin@s de Montevideo tanto en capacitación como en acceso; favorecer la creación de redes sociales de solidaridad y cooperación para la inclusión social y un desarrollo humano equitativo e integral (folleto).

Ser Mujer

El proyecto “Inclusión Social de Mujeres en Severa Situación de Riesgo, aprovechando las TIC -Ser Mujer-” es una propuesta de la Asociación DEVNET en convenio con INAU y la Dirección Nacional de Cárceles. El fin estratégico del programa es *“contribuir a la lucha contra la pobreza y al fortalecimiento del proceso de gobernabilidad democrática en el Uruguay”* (proyecto escrito: 3) y el propósito es *“mejorar las condiciones de las mujeres de los sectores sociales más vulnerables en el Uruguay, ubicadas en Centros de Reclusión y de Atención de INAU de modo que vean favorecidas sus oportunidades de reinserción social y laboral”* (Ibíd.). Los componentes del proyecto consisten en la “implementación de la Red de Centros SER” y luego, el “Desarrollo de la Comunidad SER para la reinserción de las mujeres” en situación de privación de libertad. Es formulado e implementado por DEVNET y cuenta con el apoyo del Ministerio del Interior y el INAU, en tanto se desarrolla en sus centros de atención, y por otra parte de ANTEL, en cuanto a la conectividad.

Matriz de análisis de las políticas TIC sociales en Uruguay

	Plan Ceibal	Centros MEC	Escuelas de Ciudadanía Informática
Objetivo	Inclusión social, Inclusión digital y reducir brecha digital acceso	Cohesión social, Alfabetización digital, reducir brecha digital	Inclusión digital, Inclusión Social y reducir brecha digital
Marco Institucional	Estatal	Estatal	Sociedad civil: Organización educativa
Actores	ANEP – LATU – AGESIC/ Presidencia - ANTEL	MEC – ANTEL - Intendencias	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
Modelo de Formulación	En su diseño: top-down. En su ejecución: bottom-up/top-down	En su diseño: top-down. En su ejecución: bottom-up/ top-down	Bottom-up: demanda e iniciativas de personas y org.
Población objetivo	Niños escolares y sus familias	Adolescentes Jóvenes Adultos Tercera edad	Niños; Adolescentes Jóvenes Adultos Tercera edad
Nivel de implantación	Nacional	Nacional: Localidades de menos de 5000 hab. y capitales deptales.	Nacional
Financiación	Estatal	Estatal	Sociedad Civil, empresas y usuarios
Replicabilidad	Si	Si	Si
Sustentabilidad	Si	Si	Si
Evaluación y monitoreo	Interna/ Institucional	Interna: Institucional y Participativa	Externa/ institucional Interna/ Participativa

	Talleres Webcin@s	Acceso a la Información	Centros Multimedia Comunitarios
Objetivo	Alfabetización digital, inclusión social, reducir brecha digital y participación local	Alfabetización digital, reducir brecha digital y participación infantil	Disminución brecha digital, acceso a la información y participación local
Marco Institucional	ONG convenio con Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)	Estatal	Organismo internacional - Sociedad civil
Actores	IMM - CIPFE	Hogares de Tiempo completo, e INTERJ de INAU	UNESCO – Red RUTELCO (CDI – Centros MEC – ANTEL)
Modelo de Formulación	En su diseño: top-down. En su ejecución: bottom-up/top-down	En su diseño: top-down. En su ejecución: bottom-up/top-down	En su diseño: top-down. En su ejecución: bottom-up
Población objetivo	Niños; Adolescentes Jóvenes Adultos Tercera edad y Consejales	Niños Adolescentes Adultos (funcionarios)	Niños Adolescentes Jóvenes Adultos; Tercera edad
Nivel de implantación	Deptal. Montevideo: en 14 Centros Comunales Zonales	Nacional: experiencia piloto en Montevideo	Nacional sobre todo en áreas rurales
Financiación	Estatal	Estatal	Organismo Internacional – Sociedad Civil y/o Estatal
Replicabilidad	Si	Si	Si
Sustentabilidad	Si	Si	Si
Evaluación y monitoreo	Interna: Institucional y Participativa	Interna/ Institucional	Externa/ institucional Interna/ Participativa

	Talleres Cotidiano Mujer	Ser Mujer	Infocentros
Objetivo	Alfabetización, reducir brecha digital, participación ciudadana y trabajo en género	Alivio pobreza, inclusión social, gobernabilidad democrática, reducir B.D.	Acceso, reducir brecha digital
Marco Institucional	ONG convenio con IMM	Sociedad civil y Estado	Estatal y/o Sociedad civil en articulación con Estado
Actores	IMM/(Comuna Mujer – Cotidiano Mujer	DevNET– Japanese Poverty Reduction Program- INAU-Dir. Nac. de Cárceles (MI), MTSS, ANTEL	ANTEL – OSC/ Organismos estatales
Modelo de Formulación	En su diseño: top-down. En su ejecución: bottom-up/top-down	Top-down	En su diseño: top-down. En su ejecución: top-down/ bottom-up
Población objetivo	Mujeres jóvenes, adultas y tercera edad participantes de las Comunas Mujer	Mujeres adolescentes y adultas reclusas	Niños Adolescentes Jóvenes Adultos Tercera edad
Nivel de implantación	Deptal.: Montevideo	Región metropolitana	Nacional
Financiación	Estatal	Sociedad civil – organismo internacional	Estatal
Replicabilidad	Si	Si	Si
Sustentabilidad	No	Si	Si
Evaluación y monitoreo	Interna: Institucional y Participativa	Interna/Externa: Institucional	Interna/ Institucional

Análisis Helicoidal

Aunque es mucha la información recabada, debido al objetivo de la investigación nos limitaremos a la dimensión de “objetivos” de las políticas. De esta manera, el estudio permitió recabar dos grupos de hallazgos que se estructuran en torno a dos grandes secciones: por un lado, el examen de los objetivos a partir de la clasificación de las políticas según objetivos a cumplir; por otro lado, se analizará la relación entre TIC, pobreza y exclusión que desde las diferentes políticas del Uruguay se visualiza a partir de cómo se inscriben en la discusión paradigmática de las Sociedades de la Información y el Conocimiento y la brecha digital y por lo tanto, entre lo tecno-económico y lo tecno-social.

Primer grupo de hallazgos: la relativa coherencia teórica y metodológica

Luego de un amplio análisis de los objetivos de las políticas TIC sociales en nuestro país, si bien puede afirmarse que las mismas no presentan, a grandes rasgos, un importante “malestar conceptual”, sí se observa una tergiversación de los términos lo que determina que las políticas no puedan establecer claramente cuáles son sus objetivos particulares.

Se visualizan al menos tres problemas conceptuales claves: 1) en la utilización teórica de la brecha digital, 2) en la idea de alivio de pobreza y 3) en el manejo de las nociones de inclusión social e inclusión digital como pares o en base al desconocimiento de la segunda como verdadero objetivo a ser cumplido.

Con respecto al primero de los problemas señalados, se concluye que existe en el conjunto de las políticas TIC sociales un uso indistinto de la noción de brecha digital a la hora de referirse a diversos objetivos y metodologías. Es en este término donde se observa el mayor abuso conceptual, fundamentalmente centrado en el significado único dado a la misma. Distintos objetivos, diferentes metodologías y diversos contextos... un solo concepto.

En este sentido, se debe problematizar la centralidad que adquiere la brecha digital en la discusión sobre la participación en la(s) SIC. Debido a que manifiesta un componente altamente político e ideológico, esta noción aparece relacionada con un manto de neutralidad técnica que repercute en la necesidad aparente que todo proyecto TIC social, debe plantearse como objetivo su disminución.

Luego, con relación al rol de alivio de la pobreza, la única política que presenta un discurso vacío en lo conceptual, tanto en el papel como en la palabra, es la de “SER Mujer”. La misma, plantea una relación lineal y positiva entre política TIC, pobreza y exclusión así como brecha digital, y todo, en una “misma bolsa de sentidos”. Además,

utiliza conceptos de la doctrina de la situación irregular, por la que la peligrosidad y la carencia de valores de los pobres serían aspectos a ser modificados.

En cuanto al tercero de los problemas hallados, se observa que hay varias políticas que apuntan a la inclusión digital y que no lo conceptualizan de esa manera. Por el contrario, se ubican como promotoras de la inclusión social cuando teóricamente ello no se sustenta a partir de una propuesta en solitario sin la convergencia necesaria entre políticas sociales y económicas.

Frente a los problemas resultantes del análisis realizado, se visualiza que pueden ser las metodologías de las políticas TIC sociales en Uruguay las que podrían determinar los objetivos particulares de las mismas. En general, cuando se analizan estas políticas desde sus metodologías, se da verdadera cuenta de lo que cada proyecto se propone, pudiendo determinar aquello que ni desde el papel, ni desde los proyectos escritos ni desde la palabra recabada en las entrevistas, se logra especificar.

En este sentido, observamos que la metodología de infocentros de ANTEL son los servicios de conectividad y el brindar infraestructura “*esta combinación de cybercafé, más academia de informática con un toque social es lo que hoy son los CASI*” (entrevista a Gerente). Su metodología es coherente con una política que promueve el acceso y por lo tanto con la adopción de un paradigma tecnoeconómico; aunque, no es coherente con la meta de disminuir la brecha digital.

Los infocentros identifican directamente la Sociedad de la Información con conectividad; sin embargo, otras propuestas de infraestructura como Ceibal, Centros MEC, CMC, CDI y Acceso a la información, amplían la mirada incorporando otras metodologías que dan cuenta de diversos objetivos: la didáctica educativa, la lógica comunitaria, la apropiación tecnológica y la prioridad del uso.

Segundo grupo de hallazgos: La heterodoxia del caso uruguayo: una vez más, el punto medio...

En esta segunda sección, se puede concluir que las opiniones aunque diversas, demuestran similares incoherencias conceptuales a las del anterior módulo de análisis.

El primer resultado al que se ha arribado, es que así como sólo uno de los entrevistados considera que las TIC tienen un rol como aliviadoras de la pobreza, la mayoría acuerda que juegan un papel a la hora de la exclusión.

Esto significa que todos han señalado, aunque con matices importantes, que el rol más importante de las TIC en lo social es con respecto a la inclusión pero no así con la pobreza. Los matices varían entre quienes aceptan que las mismas no son centrales en el

alivio de la pobreza aunque pueden jugar cierto rol; lo mismo sucede con respecto a la inclusión social.

La tergiversación conceptual de los entrevistados entre inclusión social y digital se visualiza una vez más, no encontrándose, salvo algunas excepciones, entrevistados que puedan definirlos separadamente.

Solamente los informantes calificados resaltan la diferencia entre inclusión social y digital y por lo tanto manifiestan menor consenso en que las TIC pueden incluir socialmente. Su opinión, en general crítica con respecto a la utilización conceptual de los términos, los coloca más sobre el extremo del pesimismo del eje “pesimismo-optimismo”; pero, dicho posicionamiento es entre el extremo y el centro, al reconocer a la inclusión digital como dimensión a ser abordada.

Si se tuviera que posicionar las opiniones de los formuladores de política TIC social y de los informantes calificados en el eje, la tendencia sería hacia el centro del mismo. Debido a que la mayoría de las opiniones y percepciones de los entrevistados no acuerdan con que las TIC puedan ser una herramienta que de por sí pueda aliviar la pobreza, en ese sentido, se alejan del extremo del “optimismo desenfrenado”.

Pero, varios mantienen cierto grado de optimismo en tanto entienden que acompañadas de otras políticas sí podrían dar cuenta de una disminución de la pobreza. Por otro lado, al no diferenciarse la inclusión social de la digital en la mayoría de los formuladores de política TIC, se observa cierto optimismo a que la inclusión social, sí puede ser un objetivo a ser cumplido.

El proyecto SER Mujer de Devnet, es la única política que incluye a la pobreza como objetivo a ser superado por las TIC; dicha noción aparece como parte de un “combo conceptual” donde se incluyen también como metas: la brecha digital, la inclusión y la gobernabilidad democrática.

Favorecer la conectividad ha sido y es uno de los medios elegidos de la mayoría de los “Programas TIC” a nivel mundial y sigue ocupando un lugar central en las políticas TIC sociales en nuestro país, aunque convive con otros marcos conceptuales. En este sentido, esta política junto con la de infocentros de ANTEL serían las dos que más responderían al paradigma tecno-económico y por lo tanto al optimismo de sus posibilidades.

Los diversos hallazgos, determinan que no se pueda caracterizar al paradigma de implantación de las TIC en Uruguay como tecno-económico, ni como tecno-social.

A grandes rasgos, se puede concluir que nos encontramos en una transición paradigmática. En pocos años, se han sucedido diversas políticas que lentamente se van en-

caminando a una concepción de política TIC social desde una mirada tecno-social; ello resumidamente se visualiza en la poca cantidad de políticas que promuevan el alivio de la pobreza desde las tecnologías, así como en la combinación de modelos de formulación de las políticas que permite abordar a las TIC desde una noción comunitaria y local.

Si bien no se puede aseverar que en el pasado, Uruguay se caracterizara por ser un país cuyas políticas TIC respondieran meramente al paradigma tecnoeconómico, sí es posible observar que la poca cantidad de políticas existentes hasta el anterior período de gobierno, (infocentros ANTEL, Programa de Conectividad Educativa y las ECI de CDI), determinaba una tendencia mayoritaria a la centralidad de la conectividad por sobre otro tipo de abordaje de *la* SIC. El privilegio constante dado al componente tecno-económico se observaba en la focalización en la infraestructura y en el acceso, y no en el amplio conjunto de dimensiones sociales. En ese sentido, CDI en el período anterior de gobierno, puede identificarse como el desbalance conceptual entre paradigmas.

En el período de estudio que coincide con el actual gobierno, se observa que la tendencia que antes era mayoritariamente tecnoeconomicista se ha ido matizando con la creación de nuevas políticas, tanto a nivel estatal como de la sociedad civil, con perfil tecno-social.

Todos estos aspectos, determinan que se concluya que nuestro país está vivencian-do una transición paradigmática, donde por el momento... “nadie gana”.

Conclusiones

La lucha paradigmática en el conjunto de las políticas TIC sociales, solamente fue analizada en profundidad en lo que refiere a lo conceptual y a los objetivos perseguidos.

El relativo malestar conceptual junto con una relativa coherencia metodológica son los más importantes hallazgos del análisis de la dimensión de objetivos de dichas políticas.

Producto del estudio realizado, podemos concluir que los mayores problemas conceptuales se dan: 1) en la propuesta que persigue entre sus objetivos la reducción de la pobreza; 2) en la utilización de la noción de brecha digital; 3) y, en la utilización de los conceptos de inclusión social y digital.

A grandes rasgos, se observa una persistente indefinición teórica de los objetivos en que se sustentan las políticas. Solamente en CDI, se refleja, de manera muy clara, una utilización coherente de sus objetivos aunque no son definidos teóricamente. En otras

políticas, como por ejemplo el Ceibal, los Centros MEC y Cotidiano Mujer, se visualiza una utilización coherente aunque quizás no la más pertinente.

Los demás proyectos mientras tanto, no definen sus objetivos teóricamente, sino que lo hacen desde la combinación antojadiza de términos o como producto de configuraciones institucionales, contextos de actuación o actores participantes que determinan que ciertos objetivos *deben estar presentes en cualquier diseño de proyecto a ser aprobado*.

De las nueve políticas analizadas, sólo una se sustenta en el rol de las TIC como aliviadoras de la pobreza. Esto, permite aseverar que las políticas TIC en nuestro país presentan un marco conceptual heterodoxo a la hora de definir sus objetivos.

La unicidad conceptual de la noción de brecha digital así como la paridad nocional observada en torno a la inclusión digital y social, son los grandes problemas que caracterizan a buena parte de las políticas TIC sociales en nuestro país. Ello coincide con que a lo largo del análisis se visualizan serias tergiversaciones que demuestran una convivencia conceptual heterogénea. El caso que cabalmente lo representa es el de la noción de inclusión social. A lo largo del análisis, se observó cómo los proyectos escritos y cómo los responsables de las políticas, se referían a la inclusión social y a las posibilidades reales de las TIC de abordar este fenómeno. La noción de inclusión digital, por su parte, casi no era utilizada ni referida, con la excepción de los informantes calificados y de los proyectos del Ceibal y de CDI.

La política que mayormente presenta las características de una política de inclusión digital es el Plan Ceibal. En los hechos, aún es poco lo que ofrece: es acceso; pero, al mismo tiempo, tiene características que desbordan la mera conectividad y que hacen posible afirmar que en el futuro, producto de sus grandes potencialidades, pueda convertirse en parte de una estrategia global de inclusión social (a saber por ejemplo con el Sistema Integrado de Salud y la Reforma Tributaria).

Por otra parte, al deconstruir la función y el rol institucional de AGESIC, se concluye que ello es realizado desde la unicidad conceptual de la Sociedad de la Información, lo que va en sintonía con la utilización homogénea de la noción de brecha digital en la mayoría de los proyectos analizados. AGESIC tiene/tuvo la oportunidad, con la presentación de la Agenda Digital, de marcar un mojón importante en la construcción conceptual del área, pues hasta el momento existe un conjunto de políticas dispersas y diversas, pero que no necesariamente responden a una misma intencionalidad de construcción de las SIC en el país.

De esta forma, se visualizó que mientras sobreviven viejas tendencias que señalan que las TIC pueden solucionar la pobreza a través del acceso y la conectividad, surgen

nuevas líneas de pensamiento que comienzan a perfilar el conjunto de las políticas TIC sociales de nuestro país. Así, elementos de tipo bottom-up en la formulación de las políticas, como la contextualización de los proyectos a las realidades locales y demandas de las poblaciones, junto con el enfoque comunitario para la apropiación de las tecnologías, entre otros, surgen lentamente para caracterizar un conjunto de políticas que aún no revelan al paradigma tecno-social en su totalidad, pues tampoco pierden ciertos componentes típicamente tecnoeconomicistas.

Se concluye entonces, que nuestro país se encuentra transitando un cambio paradigmático, donde ni el optimismo ni el pesimismo aún “*ganan la lucha*”.

Y entonces para finalizar, sucede el retorno a la visión de sociedad que tene-queremos y se afirma que la participación en las Sociedades de la Información y el Conocimiento como proyecto de sociedad anhelado, interpela al Nosotros y al Ellos, de forma de intentar desarrollar una mirada donde el Nosotros seamos TODOS, no solamente los incluidos, y así intentar dar respuesta a LA pregunta central: “*¿Qué tipo de sociedad estamos construyendo?*” (Autès, M. 2000: 38).

“*Apostamos a un proyecto de sociedad donde la información sea un bien público, no una mercancía, la comunicación un proceso participativo interactivo, el conocimiento una construcción social compartida, no una propiedad privada y las tecnologías un soporte para todo ello, sin que se conviertan en un fin en sí*” (Burch: 2005)

Bibliografía

- AGESIC (2008) Agenda Digital del Uruguay (ADU). Montevideo: AGESIC.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (coord. y comp.) (1994) El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa; colección Antologías de Política Pública/1.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (coord. y comp.) (1993) La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa; colección Antologías de Política Pública/4.
- AMBROSI ALAIN, PIMIENTA DANIEL & PEUGEOT VALERÍE (2005a) “Palabras en juego: Historia de un proyecto” en Ambrosi, Alain, Pimienta, Daniel & Peugeot, Valerié, eds. 2005. *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions
- AMBROSI ALAIN, PIMIENTA DANIEL & PEUGEOT VALERÍE (2005b) “Hacia sociedades de Saberes Compartidos” en Ambrosi, Alain, Pimienta, Daniel & Peugeot, Valerié, eds. 2005. *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions
- ASZKINAS LETICIA (2005) Relación educativa con adolescentes en medio abierto. Las musas inquietantes: relación interrogada en un medio interpelante. Monografía final de la Carrera de Educación Social. Montevideo: CENFORES
- AUTÈS, MICHEL. (2000) “Tres formas de desligadura” en Saül Karsz (comp.). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.

- BADIMO ANNA** (2005) Making ICT's work for the poor: Pursuing the Millennium Development Goals through ICT's. University of the Witwatersrand: <www.wits.ac.za> Acceso: 10/02/2006
- BARJA GOVER & GIGLER BJÖRN-SÖREN** (2005) "The Concept of Information Poverty and How to Measure it in the Latin American Context" en Galperin, Hernán, Mariscal, Judith (comp.), *Digital Poverty: Latin American and Caribbean Perspectives*, Chapter 1: 1- 28. DIRSI - IDRC
- BARRANTES ROXANA** (2005) "The Concept of Information Poverty and How to Measure it in the Latin American Context" en Galperin, Hernán, Mariscal, Judith (comp.), *Digital Poverty: Latin American and Caribbean Perspectives*, Chapter 2: 29-53. DIRSI - IDRC <http://www.eldis.org/go/country-profiles&id=32683&type=Document>
- BARRANTES ROXANA** (2005b) Análisis de la demanda por TICs: ¿Qué es y cómo medir la pobreza digital? DIRSI – IDRC. Acceso web: abril 2008. <http://www.dirsi.net/espanol/content/blogcategory/32/70/>
- BURCH SALLY** (2005) "Sociedad de la Información/Sociedad del Conocimiento" en Ambrosi A., Pimienta D., Peugeot V. (comp.) *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions. <http://www.vecam.org/article518.html> Acceso: 5 de marzo de 2008.
- CAMACHO KEMLY** (2005) "La brecha digital" en Ambrosi, Alain, Pimienta, Daniel & Peugeot, Valerié, eds. 2005. *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions. Acceso: 5 de marzo de 2008. <www.vecam.org/article550.html>
- CAMPANELLA INÉS** (2006) Uruguay en busca de un marco de políticas públicas de TIC. Contenido web en InfoyCom. <http://tic.item.org.uy/?q=node/266> Acceso: Abril 2007.
- CARDON DOMINIQUE** (2005) "La innovación por el uso" en Ambrosi Alain, Pimienta Daniel & Peugeot Valerié eds. *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions. Acceso: 5 de marzo de 2008. www.vecam.org/article550.html
- CASTEL ROBERT** (2000) "Enquadre de la exclusión" en Saül Karsz (comp.). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- CASTEL ROBERT** (1998) "La lógica de la exclusión" en *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*. UNICEF
- CASTELLS MANUEL** (2003) "The Rise of the Fourth World" en Held, D. and McGrew (eds.) *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, pp. 430-439. UK: Cambridge Polity Press-Blackwell Publishing.
- CASTORIADIS CORNELIUS** (1997) El mundo fragmentado. Montevideo: Nordan.
- CECCHINI SIMONE** (2007) "Digital Opportunities, Equity, and Poverty in Latin America" en Mila Gasco Hernandez, Fran Equiza-Lopez, Manuel Acevedo-Ruiz, (eds.). *Information communication technologies and human development: opportunities and challenges*. USA - UK: IGI Publishing. Acceso web: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1000286>SSRN: >
- COREA CRISTINA & DUSCHATZKY SILVIA** (2002) *Chicos en banda: Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Bs. As.: Paidós
- CORONA LEONEL & JAVIER JASO** (2005) "Enfoques y características de la sociedad del conocimiento. Evolución y perspectivas para México" en Sánchez Daza, Germán (coord.). (2005). *Innovación en la Sociedad del Conocimiento*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- CYRANEK GÜNTHER** (ed.) (2008) Ceibal en la sociedad del siglo XXI. Montevideo: UNESCO
- DUSCHATZKY S.** (1999) La escuela como frontera: La relación simbólica entre la escuela y lo jóvenes de sectores populares. Bs.As: Paidós

- FILGUEIRA FERNANDO, GARCÉ ADOLFO, RAMOS CONRADO & YAFFÉ JAIME (2003) “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX” en *La política* v.2. Montevideo: Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política. pp. 173-204
- FINQUELIEVICH SUSANA, LAGO MARTÍNEZ, SILVIA, JARA ALEJANDRA & ARIEL VERCELLI (2004) TIC, desarrollo y reducción de la pobreza: Políticas y propuestas. Documento de Trabajo n° 37 del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani – FCS - UBA.
- GEERTZ CLIFFORD (1987) *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa
- HEEKS RICHARD (1999) Information and Communication Technologies, Poverty and Development. UK: Institute for Development Policy and Management-University of Manchester. http://www.man.ac.uk/idpm_dp.htm#devinf_wp - 9/02/2006
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2005). Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Montevideo: INE
- ITU (2006) Internet user per 100 inhabitants, 1994-2006. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/ict/graphs/internet.jpg>
- ITU (2003) World Telecommunication Development Report 2003: Access Indicators for the Information Society. Executive Summary. Geneva: International Telecommunication Union.
- KARSZ SAÛL (2000) “La exclusión: concepto falso, problema verdadero” en Saül Karsz (comp.). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- KATZMAN RUBEN (1989) “La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional” en *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay*. Mdeo: Arca
- KATZMAN RUBEN (coord.) (1999) *Activos y estructuras de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: PNUD-CEPAL
- LINDBLOM CHARLES (1980) El proceso de elaboración de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa
- MARTIN BILL (2005) The Information Society and the Digital Divide: Some NorthSouth Comparisons. *International Journal of Education and Development using Information and Communication Technology* 1:30- 41. 4
- MENY IVES & THOENIG JEAN-CLAUDE (1992) Las políticas públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- MIDAGLIA CARMEN (2002) “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales” en Calamé, Pierre & Talmat, André. (comp.). *Con el Estado en el corazón*. Montevideo: Trilce
- MINUJÍN ALBERTO (1998) “Vulnerabilidad y exclusión en América Latina” en *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*. UNICEF
- MODOUX ALAIN (2002) The ‘digital divide’ could lead to the creation of a gigantic <cyber ghetto> in the developing countries. Acceso: 09/02/2006 <www.itu.int/wsi/documents/background.asp?lang=es&theme=dd>
- MOREIRA CONSTANZA (2002) “La reforma de Estado en Uruguay: Cuestionando el gradualismo y la heterodoxia” en Calamé, Pierre & Talmat, André (comp.). *Con el Estado en el corazón*. Montevideo, Trilce.
- NISHIMOTO SHOJI & LAL RADHIKA (2005) “Development Divides and digital bridges: why ICT is key for achieving the MDGs” en *Millennium Development Goals*. Barbados: The Commonwealth Finance Ministers Reference Report

- NTAMBUE RAPHAEL (2005) "Infraestructura y acceso universal" en Ambrosi, A., Pimienta, D., & Peugeot, V. (comp.). *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions. Acceso: 5 de marzo de 2008. <http://www.vecam.org/article518.html>
- NÚÑEZ VIOLETA (1999) *Pedagogía Social: Cartas para navegar en el nuevo milenio*, Buenos Aires, Santillana.
- OSZLAK OSCAR (1997) "Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego" en Oszlak, Oscar (comp.). *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: CEA y CBC de la UBA
- PNUD (2000). Desarrollo humano en Uruguay 1999. Montevideo: PNUD-Uruguay.
- POHJOLA MATTI (2001) "Information Technology and Economic Growth: Introduction and Conclusions" en Pohjola, M. (eds.). *Information Technology, Productivity and Economic Growth: International Evidence and Implications for Economic Growth*, pp. 1-32. Oxford: WIDER-Oxford University Press.
- RIVERO ILLA, M. (2004) State role on ICT's promotion in developing countries: General patterns and the Uruguayan experience. MA Research Paper, Development Studies. The Hague: Institute of Social Studies.
- RIVOIR ANA LAURA & MAURO D. RÍOS (2007) Libro Verde de la SIC en Uruguay. Montevideo: AGESIC. <http://www.agesic.gub.uy/Sitio/libro.html>
- RIVOIR ANA LAURA (2006) El Impulso y el freno a la Sociedad del Conocimiento en Uruguay. In LASA Conference. Puerto Rico
- ROY CATHERINE (2005) "Accesibilidad" en Ambrosi Alain, Pimienta Daniel & Peugeot Valerié eds. 2005. *Palabras en juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. Francia: C&F Editions. Acceso: 5 de marzo de 2008. www.vecam.org/article550.html
- SAITH ASHWANI (2003) ICT and Poverty alleviation: Some Issues, Mimeo. The Hague: Institute of Social Studies.
- SERVON LISA J. (2002) Bridging the digital divide. Technology, Community and Public Policy. Blackwell: USA
- SOCIEDAD CIVIL (2003) Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas: Declaración de la sociedad civil en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, 8 de diciembre de 2003. http://alainet.org/active/show_news.phtml?news_id=5145
- U.N.ICT Task Force (2005) Measuring ICT: the Global Status of ICT Indicators. Partnership on Measuring ICT for Development. New York: United Nations
- U.N.ICT Task Force (2005) *Core ICT Indicators. Partnership on Measuring ICT for Development*. Beirut: UN-ESCWA
- VAUGHAN DONNA (2006) Linking Policy to Community Outcomes, ICT4D Partners in Micro- Development Inc.
- VILLATORO PABLO (2005) "Las estrategias nacionales hacia la sociedad de la información y las iniciativas de e-gobierno: un panorama regional" en Yáñez, Ma. Rebeca & Pablo Villatoro S. (comp.) *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: Hacia una gestión basada en el conocimiento*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 108.
- VOLNOVICH JUAN CARLOS (1998) "Hacia una construcción de la sociedad civil" en Dabas, E. – Najmanovich, D. (comp.). *Redes: El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Bs. As.: Paidós.
- WORLD BANK (1998) World Development Report. Washington, DC: World Bank.

YÁÑEZ MARÍA REBECA & PABLO VILLATORO (comp.). (2005). Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: Hacia una gestión basada en el conocimiento. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 108.

Políticas TIC Sociales en formato escrito y/o web:

- Agenda Digital Uruguay 2008-2010. AGESIC.
<http://www.agesic.gub.uy/Sitio/agenda.html>
- Memoria anual de Centros MEC. Versión digital provista por su Director.
- Perfil institucional de CDI. Documento provisto por ex Directora el proyecto.
- Propuesta pedagógica-política de CDI. <http://www.cdi.org.uy/documentos/Otros.html>
- Proyecto Acceso a la Información. INAU. Versión impresa y digital.
- Proyecto CMC. UNESCO. <http://www.unesco.org/webworld/cmc>
- Proyecto Mercurio Comunitario. ANTEL. Formato digital provisto por Gerente de Área de Relaciónamiento con la Comunidad.
- Proyecto original de Centros MEC. Versión digital provista por su Director.
- Proyecto pedagógico del Plan Ceibal.
www.ceibal.edu.uy/portal/proyecto/documentos/Proyecto_CEIBAL.pdf
- Proyecto Plan Ceibal. <http://www.ceibal.edu.uy/portal/proyecto.htm>
- Proyecto Ser Mujer. Devnet. Versión impresa provista por INAU.
- Proyecto "TIC para el cambio social: una propuesta democratizadora para mujeres de base de Montevideo"- Cotidiano Mujer. Versión digital de formulario de propuesta. Provista por responsable del proyecto.

Páginas WEB institucionales utilizadas

- AGESIC. www.agesic.gub.uy
- CEIBAL. <http://www.ceibal.edu.uy/>
- CDI. <http://www.cdi.org.uy>
- UNESCO. <http://www.unesco.org>

Nacer siendo menor. Reflexiones sobre punitividad, crisis institucional y adolescentes en conflicto con la ley

Luis Eduardo Morás¹

El motín de junio de 2005 producido en la Colonia Berro, significó el temprano anuncio de la peregrina odisea de los adolescentes privados de libertad. En esa oportunidad la sensibilidad de un senador los retiró del lugar donde dadas las condiciones inhumanas de reclusión no debían estar, pero era una travesía sin destino posible. Como se encargaron de mostrar los propios adolescentes, los medios de comunicación y buena parte de la sociedad uruguaya, el viaje se torna imposible cuando los primeros comienzan a expresarse en un lenguaje incomprensible para el senador y los otros renuncian a darles un lugar posible de destino y “que no se fuguen” pasa a convertirse en el supremo interés y único proyecto de una sociedad acosada por el miedo y la intolerancia. En otros términos, la persistencia de las vulnerabilidades entre niños y adolescentes, la “destitución” de agentes socializadores tradicionales y las demandas punitivas, son el contexto de una crisis “filosófica” que atraviesa el modelo de intervención de las políticas públicas de infancia y juventud; afectando particularmente las posibilidades de rehabilitación de los adolescentes en conflicto con la ley.

Introducción

A dos décadas de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño y un lustro de la entrada en vigencia de un nuevo Código del Niño y Adolescente, la situación de la población a quien están dirigidas estas normativas no parece haber experimentado cambios sustanciales.

Posiblemente el cuadro de situación pueda señalar, incluso, algunos retrocesos en el contexto general planteando un conjunto de interrogantes. Sin ánimo de enumerar todas las condicionantes negativas ni reescribir una especie de “triste historia de buenas intenciones que sistemáticamente fracasan” (Cohen:1988) en el lapso de estas dos décadas hemos asistido al continuo cambio de denominación de la institucionalidad encargada de abordar la problemática de los adolescentes en conflicto con la ley, sin cambios

1 Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, UDELAR. lemoras@hotmail.com

sustantivos en lo que ya a mediados del siglo pasado se anunciaba como la realidad sustantiva de estos centros: “los reformatorios son deformatorios”.

En líneas generales, continúa la asignatura pendiente de “administrar justicia” tanto en lo que refiere a la dimensión social del término dados los niveles persistentes de desigualdad; como en concretar un sistema de responsabilidad penal juvenil que no ha podido incorporar los principios básicos de garantías y derechos contemplados por la normativa vigente.

En este sentido, si profundizamos en el funcionamiento real de la administración de justicia de menores, a pesar de décadas de discurso “humanizador” y la adopción por el país desde 1990 de las normas internacionales que reconocen derechos y garantías, los adolescentes siguen representando un mero expediente y no personas con atendibles trayectorias de vida. La internación con privación de libertad en “última instancia” a la cual obliga el Código del Niño y Adolescente vigente, debido a la ausencia de alternativas socioeducativas reales, se convierte en la única instancia disponible; así como el derecho a contar con la adecuada defensa desde el momento de la detención es sistemáticamente incumplido. El habitual silencio sobre estos procedimientos claramente violatorios de la normativa vigente, no debería ocultar que no sólo los menores se ubican fuera de la ley. Es inclusive paradójal que la internación de adolescentes en las Comisarías –aspecto expresamente prohibido por el Código- pueda representar antes un alivio en las condiciones de reclusión de los mismos que la clara violación de un derecho, de acuerdo a lo expresado recientemente en un Congreso Internacional.² De acuerdo a lo que marcan las actuales circunstancias, los niños y adolescentes son visualizados más como sospechosos que como sujetos de derechos y las prácticas impuestas por la “doctrina de la situación irregular” que dicha iniciativa pretendió desterrar, parecen una opción más humanizadora que las actuales propuestas que procuran invisibilizar el problema por la vía del encierro punitivo prematuro y permanente.

En este trabajo me interesa destacar que los dilemas del modelo de atención a los problemas de la infancia no serían producto de una crisis financiera o ideológica. A diferencia del pasado, cuando la emergencia del problema del menor abandonado-delincente se asociaba a una crisis social más amplia y a la retracción de las protecciones del Estado de Bienestar (Morás: 1992); hoy los desafíos parecen transitar por un camino donde las explicaciones no pueden reducirse a limitaciones financieras o cuestionamientos ideológicos al intervencionismo estatal. Para ello se postula que estamos ante un

2 De acuerdo a las expresiones del Director de la Defensoría de Menores Infractores, Dr. Arturo Caumont: “el Régimen Penal Juvenil uruguayo es un espejismo” y “paradójicamente” es “probable, que en alguna Comisaría, estén mejor que en el centro de reclusión”. IV Congreso de Defensores Públicos del Mercosur. Citado en Estado de Derecho, Año XVI, No. 134 de Mayo de 2009.

nuevo perfil de problemas y demandas sociales, que las instituciones de la modernidad encuentran serias dificultades para funcionar plenamente (al menos para los fines para las cuales fueron creadas) y que el desarrollo del proceso civilizatorio se ha invertido (o al menos no ha seguido el curso esperado). De allí que los problemas de las políticas públicas no serían sólo de índole racional-burocrático o de ineficacia e ineficiencia, sino problemas “filosóficos” más profundos en las estrategias de intervención del Estado (Rosanvallon: 1995). En otras palabras si consideramos que “los niños no nacen menores”, sino que se los hace menores, podríamos ser pesimistas respecto al panorama jurídico legislativo y las prácticas sociales predominantes, en tanto como plantean M. Costa y R. Gagliano, no se “*garantiza y promueve la conversión de los llamados `menores en riesgo` en niños sin más*”. (Costa y Gagliano 2000: 84).

Abandonados por la ley

A pesar del favorable ciclo económico y el importante esfuerzo en la extensión de mecanismos de protección social llevados adelante en los últimos cuatro años, una persistente vulnerabilidad afecta a los más jóvenes en términos de pobreza, acceso a servicios educativos e inserción en el mercado laboral. A sintético modo de ejemplo, puede señalarse que la pobreza entre niños menores de 5 años continúa siendo siete veces superior en relación a la población mayor de 65 años; la tasa de desocupación entre los menores de 25 años cuadruplica la de adultos, al tiempo que tres de cada cuatro empleos presentan precariedad o falta de coberturas sociales en ese segmento de la población. Dada su permanencia en el tiempo, puede afirmarse que estos datos representan una característica estructural del mercado laboral, siendo los jóvenes los primeros en perder su puesto de trabajo en los ciclos económicos negativos y los últimos en incorporarse al mercado formal en ciclos favorables de la economía.

Respecto a los indicadores educativos nos ubicamos entre los peores países en el contexto latinoamericano, si se atiende la proporción de jóvenes en edad liceal que han hecho abandono de sus estudios. Asimismo, una encuesta realizada por el Programa ProJoven en setiembre de 2008 indicaba que el 23% de los jóvenes no estudia ni trabaja y ellos representaban el 63% de los desocupados. En ese marco no es de extrañar que el nivel de informalidad laboral duplique el de adultos y que el crecimiento económico o las políticas proactivas para reducir el desempleo logren resultados positivos, al encontrar como obstáculo insalvable la “falta de capacitación” y la “pérdida de hábitos de trabajo”. Sin embargo, para tener una visión más ajustada respecto al tema, sería necesario contrastar la eventual existencia de “capacitación” y de “hábitos de trabajo” entre jóvenes, respecto a su lugar de residencia y al acceso a redes y vínculos. Para aquellos que habitan una casa sin número de una calle sin nombre de alguno de los barrios frecuente-

mente citados en las noticias policiales, la capacitación y el hábito de trabajo pueden no resultar suficiente acreditación para acceder a empleos de mediana calificación y formación. Como lo vienen señalando algunos estudios, el acceso al mercado laboral se opera principalmente por redes de relaciones y existen fuertes niveles de rechazo a postulantes provenientes de algunos barrios estigmatizados por la crónica roja.

Ante este sintético cuadro de situación, resulta pertinente hacernos la pregunta sobre el grado efectivo de ampliación de derechos y garantías que los marcos legales reconocen, y que por diversas razones no han trascendido la enunciación formal de buenas intenciones que insistentemente muestran la imposibilidad de ser plasmadas en la realidad cotidiana de amplios sectores de la infancia y juventud. Grupos sociales que construyen sus trayectorias vitales signados por la inutilidad social, que ninguna virtud poseen en tanto suman a su condición de no consumidores la de potencialmente violentos, y que ni siquiera pueden ser vistos como ejército de reserva de una batalla que está perdida en el mercado de trabajo, desde que la tendencia general es a su reducción, mayor calificación y una vía de acceso mediante redes de contactos. En esta dirección los sacrificios que demanda la escolarización y la renuncia a los impulsos de gratificación inmediateista que la propia sociedad promueve, pierden sentido cuando las metas se tornan inalcanzables debido a una velocidad de demandas superior al ritmo de logro de los esfuerzos.

Como señala Castel, sin posibilidad siquiera de ser explotados pues carecen de pericias convertibles en valores sociales, se encuentran en situación de “flotación” en la estructura social, poblando sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado y elaboran una subjetividad marcada por una acumulación de carencias, que se traduce en una “*falta de consideración, falta de seguridad, falta de bienes seguros y vínculos estables*”. (Castel 1997: 469).

Por otra parte, estos desafíos se producen en un contexto que ha incorporado importantes niveles de violencia como lenguaje y modo de relacionamiento cotidiano, que pueden ser interpretadas como emergentes de un malestar social más amplio y difuso. En este sentido, y no obstante el reduccionismo presente en la opinión pública al condensar los actuales miedos en sus expresiones delictivas, posiblemente el término más ajustado para caracterizar el Uruguay del siglo XXI, sea el de una sociedad con fuertes indicios de anomia si atendemos la extensión de los desajustes normativos en amplios sectores de la sociedad y no sólo entre los sectores juveniles o de personas que experimentan fuertes procesos de exclusión social. Si bien estos sectores son los más afectados, la magnitud y perfil de los comportamientos que pueden ser calificados como desviados, inducen a pensar en la extensión de un incipiente proceso de cuestionamiento de los

marcos normativos comunes y la apelación a la violencia como forma más frecuente de resolución de los conflictos interpersonales.

Algunos de los indicadores de esta realidad pueden ser observados si atendemos las características y perfil de las muertes violentas provocadas por homicidios, suicidios y accidentes de tránsito; el crecimiento constante de la violencia doméstica y maltrato infantil; las orientaciones y expectativas de futuro planteadas por jóvenes de sectores populares y el nivel de expectativas de las personas respecto a los mecanismos de defensa y acceso a la justicia en el marco del estado de derecho, ante la cantidad y disponibilidad de armas de fuego, la reiteración de episodios de justicia por mano propia y los intentos de concretar una justicia colectiva expeditiva por vía del linchamiento.

Si bien sería posible argumentar que algunos aspectos de esta realidad no son recientes y hacen parte ya de las características propias de nuestra estructura social, si nos detenemos en algunos episodios puntuales ocurridos en los últimos meses, y que expresaran de distinta forma situaciones de violencia, es posible ilustrar el perfil de las transformaciones. Quizás uno de los indicadores de las tendencias de cambio, es que se ha tornado un lugar frecuente en los actuales discursos señalar la existencia de “nuevos códigos” para referirse a los rasgos que habitualmente caracterizan algunos comportamientos desviados frecuentemente protagonizados por jóvenes. Independientemente de la eventual existencia y originalidad de tales códigos, de la desmesura y superficialidad de los abordajes mediáticos y de la exclusiva adjudicación de responsabilidades a los jóvenes; algunos hechos en la medida que se reproducen e involucran a distintas esferas y actores, posiblemente permitan sintetizar la configuración de una nueva “cuestión social”. Sin ánimo de ser exhaustivo en la enumeración, pueden referirse algunos casos que acompañan la evolución de tendencias estadísticas. En términos paradigmáticos, podemos citar los episodios ocurridos en los centros educativos, las recurrentes muertes producidas en el deporte y los centros bailables, la apelación a una “legítima defensa” muy cercana a una justicia por mano propia, como indicativas de un proceso que -en la acumulación de indicios- podría señalar una nueva configuración de problemas sociales, irreductibles al despliegue institucional tradicional. Al menos la reflexión sobre estos aspectos debería servir para plantear un conjunto de interrogantes ante la evidencia que, ni un ciclo económico favorable ni la extensión de las coberturas lograron revertir drásticamente la tendencia a ubicar la violencia como un elemento central en el análisis del panorama social actual.

En definitiva, un difuso malestar y la incorporación de la violencia como lenguaje naturalizado de la sociabilidad cotidiana, parece ser el contexto que ambienta una nueva configuración de los problemas y un desbordamiento de las instituciones sociales en su

capacidad de modelar a sus integrantes en pautas de comportamiento, valores y significados compartidos y aptos para interactuar en colectivos interdependientes.

El declive de las instituciones

Al mismo tiempo que la estructura demográfica señala serias limitaciones a la reproducción biológica de la sociedad y los indicadores sobre bienestar y provisión de servicios públicos muestran claramente un desigual acceso para los sectores más jóvenes de la población, se asiste a una especie de “infantofobia” que parece ser la contracara de una desresponsabilización de la sociedad sobre el tema y producto de los desconciertos operados por una creciente “fragilización” de los roles adultos. El contexto indica también un declive de instituciones que dejan de cumplir los roles y asignar los significados que tenían en el pasado para las personas.

En este sentido, la ampliación del miedo, puede encontrar su explicación no sólo en la probabilidad de ser víctima de una violencia concreta. La extensión de la incertidumbre y la nueva estructura de riesgos de las sociedades contemporáneas han incorporado transformaciones en la vida personal, laboral y familiar, cuestionando tanto las tradiciones del pasado como los proyectos de futuro, afectando las trayectorias de vida de los individuos y su “lugar en el mundo”. Desde esta perspectiva, no es sólo la imprevisibilidad del delito y la violencia, sino también la imposibilidad de configurar certezas y seguridades en los proyectos de vida, lo que está afectando la percepción de seguridad de las personas. De acuerdo a Fituossi-Rosanvallón: *“la obligación de incertidumbre se convierte hoy en un fenómeno de masas”* que ya no es una opción de vida de círculos restringidos sino que afecta a todos, dado que *“al mismo tiempo que se universaliza la referencia a sí mismo, se impone en todos los dominios de la experiencia cotidiana, en la oficina, la escuela, la familia”*. Bajo esta perspectiva la sensibilidad ante la inseguridad no tiene como razón principal los actos delictivos que recogen las estadísticas sino que se debe *“mucho más a la generalización de una relación más frágil e incierta con los hombres y cosas. El imaginario de seguridad es tanto más poderoso en nuestras sociedades cuanto polariza, en un deseo de orden claramente materializable, la respuesta a una compleja gama de situaciones de precariedad e incertidumbre. A medida que flaquea el apoyo de las instituciones de encuadramiento y las normas sociales de conducta, brota una angustia tan difusa como apremiante”*. (Fituossi y Rosanvallón 1999:45-46).

En esta perspectiva, la coyuntura actual brinda la posibilidad de contar con una “libertad sin límites para instituirse a sí mismo” que al mismo tiempo erosiona la estabilidad de las relaciones y el lugar y significado de las instituciones. Este campo de ampliación de las libertades supone tanto la posibilidad de una explosión de oportunidades y posibilidades biográficas impensables hasta la generación anterior, como la implosión

de una inquietante incertidumbre sobre las relaciones interpersonales. Las trayectorias vitales entonces, se inscriben entre los difusos límites de la libertad biográfica y la anomia, entre la extensión de los derechos y el desdibujamiento de las obligaciones; entre la liberación de las coacciones impuestas por las instituciones y la ausencia de marcos para definir parámetros mínimos de un orden posible y control social consensuado.

De acuerdo a lo señalado por Elías, podríamos afirmar que también opera un conjunto de tensiones ante una creciente especialización de las sociedades que requieren mayores niveles de formación, controles y exigencias lo cual implica que la trayectoria vital para convertirse en una persona “auto-confiada” y “autónoma” se torne más larga y complicada, aumentando la probabilidad de que los individuos no logren llegar a un “*equilibrio adecuado entre las inclinaciones personales, el autocontrol y los deberes sociales*”. De esta manera, personas “*biológicamente maduras continúan siendo socialmente inmaduras, muchachos y muchachas, adolescentes y jóvenes inexperientes, que dejaron de ser niños sin ser tampoco hombres o mujeres*”. (Elías 1994:104-105).

En este marco de transformaciones las instituciones son desbordadas por las demandas que además frecuentemente expresan expectativas contradictorias de acuerdo al lugar que ocupan en la estructura social los sujetos. En una época regida por la lógica del mercado que agudiza la competencia “*las instituciones no normalizan, no forjan subjetividad sino que brindan un servicio*”; el espacio educativo, entonces “*no tiene carácter instituyente sino que es un lugar donde se reparte capacitación, comida o becas*”. (Lewkowicz 2006:18) En este sentido, es posible que los sucesos de violencia que tienen lugar en los centros educativos, reflejen este antagonismo entre demandas.³

De allí que pueda señalarse la significación de lo que ha sido llamado proceso de “destitución”⁴ de los agentes tradicionales que aseguraban aspectos claves para la inserción social, como socialización, adquisición de un lugar y el desempeño de roles generando una identidad y el sentido de pertenencia a un grupo y la construcción de un ciudadano con un conjunto definido de derechos y obligaciones. La familia, el centro educativo y el trabajo, como espacios que aportaban estas identificaciones y encuadres hoy se encuentran sometidos a cambios que operan con mayor intensidad en los sectores sociales menos favorecidos. Entre éstos se hace más notoria la apelación a una violencia que “se presenta como un modo de relación que aparece en condiciones de impotencia

3 A modo de ejemplo, en el caso de los episodios ocurridos en mayo del 2008 en el Liceo No. 38 de La Teja, para los vecinos la solución era “derrumbar el liceo” ya que había dejado de ser “referencia para los jóvenes de la zona” en tanto los problemas se generaban por los que “vienen del Paso de la Arena a buscar el certificado” con el único fin de “cobrar la asignación”.

4 Cabe la aclaración que “destitución” no es sinónimo de desaparición. Para Lewkowicz en el caso del Estado Nación significa una “pérdida de su potencia instituyente” que se observa en su “incapacidad de dar sentido, de orientar, de organizar”. (Lewkowicz 2006:40).

instituyente de la escuela y la familia”. En esta dirección, en una época donde parece haber perdido “*potencia enunciativa los discursos de autoridad y el saber de padres y maestros, que tuvieron la capacidad de interpelar, formar y educar en tiempos modernos*” se multiplican los obstáculos para construir una subjetividad donde “*estar alfabetizado, ser ciudadano y tener trabajo nombraba a un sujeto anclado en un lazo social y filiado a una genealogía cultural*” (Duschatzky y Corea 2005: 23-25).

La erosión de estos lugares de inserción que tejen identidades, hace que resulten hoy espacios prácticamente desconocidos para amplios sectores fuertemente afectados por la ruptura de los lazos sociales y marcados por la desafiliación a grupos de referencia y redes institucionales de apoyo. En una coyuntura donde el pasado deja de ser referencia y el futuro es incierto, se amplían los estímulos para vivir el presente con menos inhibiciones y por fuera de unos límites que se han desdibujado. De allí que la violencia se presente como un modo de relacionarse con los otros y un sustrato que permea las relaciones sociales. En la medida que no se logra configurar la categoría de “semejante”, los individuos no son capaces de construir la categoría de igualdad. La subjetividad de los “otros” no es representada como un límite efectivo y por lo tanto “*no opera la percepción de transgresión*”. (Duschatzky y Corea 2005: 25)

Esta reproducción y consolidación de episodios de violencia que frecuentemente protagonizan y casi siempre agonizan los más jóvenes y pobres, ha dado lugar a una especie de infantofobia que demanda mecanismos punitivos prematuros y permanentes para los calificados como “menores”, que se convierte en el último escalón de un recorrido que desde la década del noventa plantea una dinámica de profundización de los mecanismos de aislamiento social reproductores de la exclusión. En síntesis, la coyuntura marcaría una línea de continuidad entre un vaciamiento de sentido de las instituciones transformadas en “galpones” (Lewkowicz: 2006) a las instituciones “depósito” que pretenden invisibilizar el problema e inmovilizar en guetos o cárceles a los excluidos. (Wacquant: 2001; 2000).

El retraimiento de lo público y la lógica de “expulsión”

Las respuestas diseñadas por la sociedad uruguaya ante el incremento de la violencia y los delitos, magnificados por los medios de comunicación y convertidos en seria amenaza para la seguridad, tienden a profundizar el problema así como reducir las posibilidades de intervención efectiva de las políticas públicas que se promuevan.

En líneas generales, se puede señalar la existencia de dos tendencias: por una parte una profundización de la segregación de grupos sociales y por otra, la existencia de fuertes demandas ciudadanas que se inclinan por el incremento de los mecanismos pu-

nitivos como solución a los problemas. Algunos rasgos del contexto parecen proyectarnos a una especie de “medievalización” y para encontrar un símil con la realidad actual, posiblemente debamos replantear lo afirmado por Lucien Febvre respecto a un remoto pasado caracterizado por la omnipresencia del temor: “*miedo siempre y en todas partes*” (Bauman 2007: 8).

La respuesta ante esta construcción de la realidad recorre un camino que alimenta el círculo perverso de la exclusión: mayores niveles de segregación -entendida como deseo explícito de tomar distancia respecto a los *otros* percibidos como indeseables y peligrosos- profundizando las distancias sociales y menor nivel de tolerancia respecto a los instrumentos de inserción social y las políticas de “rehabilitación”.⁵

En el primer aspecto, debe señalarse la extensión en la última década de un proceso que ha dado lugar a un creciente mercado “privado” de la seguridad y a un diseño territorial fuertemente estratificado que tiende al aislamiento de los individuos, planteando un conjunto de problemáticas y desafíos a futuro. Históricamente el proceso de urbanización y la configuración de redes de sociabilidad fueron factores que se conjugaron y alimentaron recíprocamente. Posiblemente sea necesario volver a comienzos del pasado siglo para ubicar un paralelismo con características similares a la actualidad: la inseguridad y el temor urbano de hoy, adopta un tono de temor al contagio de enfermedades de pronóstico grave, dudoso tratamiento y penosos resultados.

De acuerdo a Bauman la convivencia bajo la modernidad capitalista supone un modelo que combina facetas emancipatorias y coercitivas, cada una de ellas volcadas hacia un sector diferente de la sociedad, agudizándose hoy las tensiones entre las demandas por ampliación sin límites de las libertades individuales y los imperativos de consumo, con sectores de la población a los cuales se niegan ambas posibilidades y para los cuales se propone sofisticadas formas de confinamiento. (Bauman: 2003).

En este sentido es posible avizorar como tendencia, un proceso que antes que llevar hacia una creciente intercomunicabilidad entre individuos y grupos, parece orientado hacia la expulsión de los *otros*, elaborando una construcción cognitiva donde el desconocido o diferente se transforma en un sospechoso imposibilitado de hacer parte de un *nosotros* colectivo. La ausencia o renuncia a los contactos promueve una ajениdad perceptiva que alimenta comportamientos, estéticas y éticas que se reafirman en los

5 Entiendo aquí las “políticas públicas de rehabilitación” en un sentido amplio, incluyendo desde la recuperación del entramado urbano, como las aplicables en el ámbito de la justicia de mayores y menores. Ellas comparten el común rechazo y por lo tanto destino incierto, como lo mostraran la indignación de los vecinos que impidiera el realojo y la regularización de un asentamiento existente en la Unión en Euskal Erría y el largo trámite pero escaso impacto de la Ley de Humanización del sistema carcelario. El ejemplo más reciente, es el caso Perera y la pública oposición al dictado de clases en secundaria como determinaba la medida alternativa dispuesta por la justicia.

círculos cerrados donde son aceptadas y valoradas positivamente. Esta dinámica aleja la posibilidad de construcción de reglas de carácter universal y debilita la apelación a lo colectivo como forma de resolución de problemas. Como destaca Reis en su análisis del clásico estudio de Banfield, el abandono de los sentimientos básicos de confianza mutua en una comunidad, promueve un retiro defensivo hacia los límites seguros de los círculos más íntimos; de allí que la falta de confianza generalizada lleve a los miembros de un colectivo a considerar el retraimiento hacia la esfera privada como su elección más racional (Reis: 1995).

Quienes más sufren este proceso, debido al envejecimiento demográfico de nuestra sociedad que obstaculiza la participación y visibilidad de demandas, y por los rasgos de una segmentación urbana que también es etárea, son los jóvenes de sectores populares, para los cuales la calle y los espacios públicos abiertos resultan de suma importancia para los intercambios y la socialización. Asimismo esta dinámica contribuye a la configuración perceptiva de dos infancias claramente diferenciadas: la figura inocente y frágil del niño del hogar y la situación de abandono-peligrosidad que reviste el menor de la calle. Para los primeros los problemas se califican como impulsividad, déficit atencional o neurosis, solucionables con pedagogos, psicoterapia y –en casos extremos- abogados privados. Los problemas de los segundos se transforman en inseguridad ciudadana y la solución reside en más policía, internamiento compulsivo o rebaja de la edad de imputabilidad penal.

Paralelamente a este proceso, es posible ubicar desde mediados de la década del noventa, crecientes demandas por profundizar los mecanismos punitivos. Apenas como un esbozo del estado de la opinión pública, podemos señalar las periódicas mediciones sobre la evaluación negativa en los ciudadanos acerca de los instrumentos legales y el funcionamiento de los mecanismos de control social, en particular la policía y la administración de justicia. El contexto indica un volumen importante de opiniones favorables –y fuertes demandas- por leyes que promuevan la creación de figuras delictivas nuevas y el endurecimiento de las penas para los delitos ya existentes. Esta configuración de las percepciones sobre una supuesta benevolencia del sistema penal y de administración de justicia, es inmune a la realidad que marca que nos encontramos entre los países del continente que posee tasas más elevadas de encarcelamiento; y que la mayor proporción de los privados de libertad está representada por jóvenes menores de veinticinco años. Paradojalmente, desde la recuperación de la democracia nuestra sociedad ha duplicado la cantidad de presos cada diez años, no obstante lo cual las demandas por mayor represividad se acentúan constantemente, pudiendo ser indicadores del bajo umbral de tolerancia, síntoma de los niveles de desconfianza interpersonal y señalar las expectativas de orientación esperadas para el desarrollo de las políticas públicas.

Un acercamiento al tratamiento que distintos actores efectúan a través de los medios de comunicación, podría dar cuenta además, de lo que Garland llama el “*declinio del ideal de la rehabilitación*” (Garland 2005:41). El actual debate sobre el funcionamiento de las instituciones de reforma de adolescentes en conflicto con la ley, no permite considerar la eventual idoneidad sobre su principal objetivo (la rehabilitación) sino apenas evaluar –en forma crítica- su capacidad para evitar que los adolescentes no se fuguen. El funcionamiento de las instituciones de reforma, parece haber desplazando lo que debería ser su objeto principal de atención, esperándose que cumpla eficientemente apenas su rol punitivo en tanto “institución-depósito”.⁶

Como último dato que puede ilustrar sobre esta creciente tensión en nuestra sociedad y las percepciones predominantes, podemos señalar la reciente encuesta que informaba que un 68% de los uruguayos estaba de acuerdo en que “hay que proteger la seguridad pública aunque se afecten los derechos y las garantías de los delincuentes y los presos”; en definitiva una clara apelación de los ciudadanos por resolver estos problemas en un marco que evidentemente se ubica “fuera de la ley”.⁷

El quiebre civilizatorio

Si observamos el paisaje que ofrece el conjunto de tendencias sociales, es posible que los términos que describían procesos centrales característicos de la modernidad deban ser resignificados. Categorías como solidaridad, redes de interdependencia, participación, espacios públicos e inserción en colectivos, no pueden ser entendidas plenamente sin hacer mención a las ambigüedades y tensiones que hoy promueven.⁸

Una mirada global de las orientaciones presentes en la sociedad contemporánea, podría indicar que no era éste el futuro previsible, al menos si lo interpretamos a la luz de lo esperable como evolución del proceso civilizatorio. Por el contrario, la tendencia parece marcar un importante retroceso en varios planos. De acuerdo a los planteos de

6 De acuerdo a Garland se ha operado una transformación que marca un resurgimiento de las sanciones punitivas y de una “justicia expresiva” ante los movimientos de ira y resentimiento popular provocados por la criminalidad. Esta retórica del castigo, donde adquieren un lugar central los sentimientos y emociones de las víctimas que demandan el endurecimiento penal, es independiente del efecto real que puedan tener las medidas para reducir la cantidad de delito y representa una renuncia al propósito de rehabilitar a los infractores. (Garland: 2005)

7 Encuesta de FACTUM. Publicada en El País, 19 de julio de 2008.

8 Ciertamente que los procesos sociales complejos no son lineales, de allí que se plantea la idea de ambigüedades y tensiones. Como señala Pratt es posible la convivencia de tendencias “civilizatorias y descivilizatorias operando juntas con diversos grados de intensidad”. Actualmente el uso de la violencia despierta mayor sensibilidad y permite la aprobación de la llamada “ley del coscorrón”, a la par que los movimientos de furia colectiva frente al delito hacen renacer sentimientos de venganza poniendo en cuestión el vínculo entre desarrollo civilizatorio y la escala de sufrimiento demandada como castigo. (Pratt 2006: 15-16; 26)

Elías, en grandes líneas este proceso suponía la centralización del poder a través de la constitución del Estado Moderno que tenía como atributo el monopolio de la violencia legítima mediante la construcción de un orden basado en una racionalidad legal. Paralelamente se extendía la regulación de los comportamientos bajo reglas comunes y normatizadas que harían posible la inserción en configuraciones más complejas e interdependientes, en un proceso que comienza por las elites y se extiende entre los sectores populares por vía de la educación. Por último, a nivel cognitivo se operaban transformaciones a nivel de los individuos que toman consciencia de las ventajas del autocontrol de la impulsividad y agresividad renunciando al uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas. La construcción de las subjetividades, debería inclinarse por un incremento del espíritu de previsión respecto al futuro, incorporando una mayor racionalización y la ampliación del campo de las restricciones en los comportamientos. Esta adopción generalizada de códigos y reglas comunes harían posible la inserción en figuraciones humanas y cadenas de interdependencia más sofisticadas y universales (Elías: 1987).

En ese sentido, la generalización de situaciones donde el uso de la fuerza pasa a tener preferencia en detrimento de formas de relacionamiento marcadas por la persuasión y evaluación racional de fines y medios, puede ser indicativa de una reversión de la evolución esperada del proceso civilizatorio. El mayor autocontrol sobre la agresividad y la renuncia a la utilización de la violencia directa en beneficio del monopolio estatal, no surgen hoy como características predominantes de acuerdo a una serie de manifestaciones de violencia existentes. En otros términos, no parece afirmarse una mayor interdependencia entre los individuos conectados en redes cada vez más amplias, unidos por un sentido moral consensuado y colectivo. La segmentación y segregación urbana parece desafiar esa idea de la modernidad de afirmación del individualismo compatible con la inserción en colectivos que plantea intereses y demandas universales y no particularísticas, como eje estructurador de la ciudadanía. Los efectos del retraimiento de los espacios públicos, la pérdida de sentido de la ciudad vivida como sinónimo de desprotección y peligro, la profundización de la desconfianza interpersonal y la menor tolerancia frente a los *otros* distintos más que al universalismo tolerante a las diferencias que la modernidad propuso como ideal de ciudadano, nos acercan a una especie de “familismo amoral” donde opera una contracción de la moral que niega la noción universalizante de solidaridad (Reis: 1995).

La privatización de la seguridad promovida por la extensión del temor y la proliferación de armas en manos civiles, parecen indicar también la pérdida de credibilidad del monopolio de la violencia legítima en manos del Estado y una recurrente apelación a una violencia asumida por los particulares como mecanismo de resolución de los conflictos. Conflictos que, podría agregarse, manifiestan mayor nivel de violencia en cuanto

el autocontrol, el espíritu de previsión y la persuasión características del proceso civilizatorio parecen hallarse en franco retroceso, en tanto existe una creciente “destitución” de los agentes tradicionales que debían moldear e impulsar estas características en la subjetividad de los individuos. Menos reglas comunes de comportamientos, mayor énfasis en intereses particulares sobre los colectivos y afirmación de espacios territoriales y culturales autónomos, podrían ser el contexto que torna “incomprensibles” los actuales episodios de violencia banal o “sin sentido”; así como el marco que hace posible articular un lenguaje que resulta “ininteligible” para un Senador que pretende realizar un viaje sin destino posible.⁹

Los límites del modelo de intervención

Como corolario de lo expuesto, es posible plantear que las políticas públicas encuentran límites que trascienden los meros aspectos de su gestión en términos de criterios de eficiencia o eficacia, para transformarse en problemas “filosóficos” que cuestionan las posibilidades y límites de un modelo de intervención pensado para una estructura de problemas que ha experimentado cambios radicales. Las debilidades y transformaciones de instituciones básicas de la modernidad delimitan una nueva dimensión de tensiones y conflictos, haciendo más notorias las dificultades de operar mediante un diseño de normativas, instituciones, categorías de conocimiento y políticas pensadas para una realidad que se resiste a ser comprendida dentro de los límites que imponen las mismas. Como señala Rosanvallon, las nuevas formas de exclusión cuestionan los principios organizadores de la solidaridad y la concepción tradicional de los derechos sociales, profundizándose el cuestionamiento de las bases sobre las cuales se asienta el modelo de intervención del Estado. Esta situación de crisis permanente marcaría el agotamiento de un modelo pautado por tres principios básicos: la definición de “poblaciones objetivos” de políticas públicas, la elaboración de una legislación para proteger estos “colectivos vulnerables” mediante un conjunto de reglas y prestaciones; acompañado del diseño de un aparato institucional con trabajadores especializados que atienda las adversidades y deficiencias de las poblaciones comprendidas bajo la protección de “derechos” enunciados en los textos legales. (Rosanvallon 1995: 10, 189-190)

Por múltiples motivos este esquema hoy se encuentra en cuestión. Entre estos factores se ubican las dificultades para definir colectivos con precisión, en tanto los proce-

9 Se toma el caso del Motín en la Colonia Berro de 2005 por la repercusión mediática y el valor simbólico que el mismo posee, pero no es el único ejemplo. Lo planteado quizás pueda servir para explicar, entre otros episodios, el desconcierto ampliamente difundido por los medios de comunicación del veterano líder de la barra brava del club Nacional, respecto a los “códigos” de sus nuevos integrantes, entre otras conductas que exponen la aparente ausencia de racionalidad en los episodios de violencia de los jóvenes. Ver declaraciones de Ramón Jesús, *El País* del 19 noviembre de 2008.

sos de especialización productiva, flexibilización y precarización del trabajo están presentes en todos los niveles de la escala social y adquieren carácter permanente, resulta problemática la adopción de medidas de protección frente a realidades que, son antes individuales que colectivas y más permanentes que accidentales. Al mismo tiempo la complejidad de un mundo globalizado y complejo que acelera la velocidad de los cambios, resiente la capacidad de las normas legales para brindar certezas y protecciones; su propio proceso de elaboración y búsqueda de consensos parlamentarios dilata las decisiones y la capacidad de elaborar un ordenamiento que brinde certezas. Allí juega también un rol importante la imposibilidad de los científicos sociales en construir categorías conceptuales y metodologías de intervención que no sean objeto de disputas epistemológicas o morales.

Un ejemplo de esta situación puede ser ilustrado con la problemática de los adolescentes en situación de conflicto con la ley. Si bien la reflexión sobre la administración de justicia para jóvenes infractores de normas legales y el aparato institucional de reforma, han adoptado históricamente los recurrentes términos de crisis y fracasos para describir su real funcionamiento; el largo proceso de construcción de consensos que culminaron en el año 2004 con la aprobación de un nuevo Código del Niño y Adolescente, ya comienza a mostrar sus debilidades prácticamente desde su entrada en funcionamiento, al igual que la institucionalidad y las prácticas previstas en el mismo. De allí que podamos interrogarnos si las debilidades residen en la inadecuación de la normativa y las instituciones creadas en tanto falencias racional-burocráticas o el nuevo perfil de las problemáticas como las demandas de la población, tornan inadecuada la propia concepción del modelo de atención. Todo parece indicar que con el advenimiento de un nuevo panorama de exclusiones el modelo encuentra dificultades en los tres planos antes señalados. En primer lugar, las poblaciones a atender se desdibujan y resulta controvertible la posibilidad de “*constituirlas estadística, jurídica y administrativamente para convertirse en un objeto de la acción pública*”.¹⁰ (Rosanvallon 1995: 190).

En segundo lugar, la construcción de los consensos legales en una sociedad democrática se prolonga y los marcos jurídicos que resultan del debate de intereses y demandas contrapuestas, no siempre logran captar ni reparar el universo posible de

10 Un posible ejemplo del dilema que se plantea es cómo llenar estos requisitos con los protagonistas y agonistas más frecuentes de los episodios de violencia en el deporte, los locales bailables y los centros educativos. Vale recordar aquí que, por el homicidio del hincha de Cerro (Da Cunha) fue procesado un profesor de Filosofía; en el caso “los Rodrigues” el supuesto autor material es un menor (Vladimir) que no hace parte de lo que podríamos calificar “población en riesgo”; situación que se repite en el homicidio producido en la Discoteca Keops de Marindia.

situaciones que son complejas y cambiantes; siendo además frecuentemente objeto de disputa interpretativa y ocasionalmente fuente de efectos no deseados ni previstos.¹¹

Por último, las instituciones son desbordadas por el incremento de las demandas, en un clima que simultáneamente reduce las posibilidades de intervención de la esfera estatal, al incorporar fuertes componentes de segregación, privatización y represividad.

En este marco contextual y atendiendo las características de los nuevos problemas, se sostiene que el ejercicio de administración de justicia para adolescentes infractores, enfrenta desafíos más profundos y complejos que los eventuales vacíos normativos susceptibles de ser corregidos mediante reformas legales o administrativas. De igual manera, y en lo que respecta a las instancias de reforma a los adolescentes en conflicto con la ley, la institucionalidad prevista no ha encontrado en las últimas dos décadas una razonable estabilidad que exprese un funcionamiento acorde a los fines previstos. La reciente creación del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción (SEMEJI), vino a sustituir al Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que a su vez heredó las funciones de la División Establecimientos de Alta Contención (DEAC) que a su tiempo suplantó la antigua División Rehabilitación. En definitiva, cuatro nombres para atender una idéntica problemática, que afecta a la misma cantidad de siempre de menores infractores. Cabe la interrogante si se trata de un problema de ingeniería institucional, modificable con una nueva reestructura del organigrama de la institución rectora de las políticas de infancia. La habitual tentación es pensar que los problemas residen en el buque (la institucionalidad); el capitán (los liderazgos y los programas) o los marineros (los técnicos). Sin embargo, posiblemente lo correcto sería abordar los problemas que plantea el puerto de destino de ese viaje. No habría ya lugares claros de hacia dónde dirigir la nave; si aceptamos que evitar que los menores infractores se fuguen parece ser la principal demanda y único proyecto de la sociedad y los niveles de desocupación e informalidad laboral tampoco ofrecen perspectivas que el disciplinamiento o la imposición de la rigurosidad para un oficio rudimentario sean siquiera garantía de una remota vía de inclusión social. De allí que la gran paradoja sea que los antiguos programas disciplina-rios que la “doctrina de la situación irregular” impulsara y que la actual normativa pretendiera superar, se nos aparecen como más humanizadores que la actual realidad que marca la imposibilidad de rehabilitar para un mercado de trabajo que ya no los necesita; o reinsertar en una sociedad que prefiere expulsarlos.

11 Valga como ejemplo la sentencia del Tribunal de Apelaciones de 3er.Turno, sobre el delito de violencia doméstica creado por la Ley de Seguridad Ciudadana en 1995. El fallo judicial señaló que “una vez más se optó por una solución política para un mal social”, “que operó sobre efectos y no sobre causas” y que en consecuencia “desampara a quienes pretende tutelar”. Sentencia No. 199 del 13 de noviembre de 1998.

En este sentido también es posible alertar de los riesgos que supone centrar exclusivamente las soluciones posibles en la inflación legal y la judicialización de los conflictos y las políticas sociales -que frecuentemente transitan el no deseado camino de la criminalización de la pobreza- como únicos mecanismos posibles y deseables para enfrentar las crecientes demandas. No sólo representan un recurso limitado para responder los desafíos actuales, al provenir los mismos de un ámbito cuya complejidad creciente resulta difícil abordar, sino que además su efectividad encontrará serios cuestionamientos de no contar con los imprescindibles compromisos de múltiples actores sociales y altos niveles de consenso social que reviertan la fuerte retracción que experimenta el espacio de “lo público”.

Bibliografía

- BAUMAN ZYGMUNT** (2007) Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores, Barcelona, Paidós.
- BAUMAN ZYGMUNT** (2003) Comunidade. A busca por segurança no mundo atual. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro.
- CASTEL ROBERT** (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.
- COHEN STANLEY** (1988) Visiones de control social. PPU. Barcelona.
- COSTA MARA, GAGLIANO RAFAEL** (2000) Las infancias de la minoridad. En: Duschatzky, Silvia (comp.): Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires, Paidós.
- CHRISTIE NILS** (2004) Una sensata cantidad de delitos. Buenos Aires. Del Puerto.
- DUSCHATZKY SILVIA, COREA CRISTINA** (2005) Chicos en Banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Buenos Aires, Paidós.
- ELIAS NORBERT** (1994) A Sociedade dos Indivíduos. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- ELIAS NORBERT** (1987) El proceso de la civilización. Madrid, Fondo Cultura Económica.
- FITOUSSI J.P., ROSANVALLON P.** (1999) La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Ed. Manantial
- GARLAND DAVID** (2005) La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona, Gedisa.
- LEWKOWICZ IGNACIO** (2006) Escuela y Ciudadanía. Disponible en: <www.inau.gub.uy/biblioteca/cla4.pdf> Visita: 10 de agosto de 2009.
- MORÁS LUIS E.** (1992) Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores. SERPAJ. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- PRATT JOHN** (2006) Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios. Barcelona, Gedisa.
- REIS ELISA** (1995) Desigualdade e solidariedade: uma releitura do “familismo amoral” de
- BANFIELD.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Año 10, No. 29. Disponible en: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_02.htm>
- ROSANVALLON PIERRE** (1995) La nueva cuestión social. Buenos Aires, Manantial.

WACQUANT LOIC (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Manantial.

WACQUANT LOIC (2000) *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Manantial.

Fronteras simbólicas de la desigualdad en Montevideo: consumo cultural en una ciudad fragmentada

Rosario Radakovich¹

El presente análisis focaliza en los factores de diferenciación cultural según zonas de residencia de la ciudad, la visualización de aspectos de fragmentación social y segregación territorial en el plano cultural. En particular, focaliza en el estudio de la “desigualdad cultural” –pérdida de status social, retraimiento, “apatía” cultural- en sectores de bajo nivel socioeconómico que habitan las zonas periféricas de Montevideo en los denominados “asentamientos irregulares”, a través del estudio estadístico de sus pautas de consumo cultural.

Montevideo ha sido considerada tradicionalmente como una ciudad de alto desarrollo humano y cultural en el concierto latinoamericano en tanto capital del Uruguay -la denominada “Suiza de América”- y sobre todo una ciudad con una estructura social relativamente integrada, asociada a un imaginario de clase media urbana, con una identidad común sin grandes distancias en las prácticas y consumo culturales y sin grandes diferencias en los hábitos y valores. Puede considerarse una ciudad de mediano porte, con una población de un millón y medio de habitantes. Constituye la capital económico-administrativa del Uruguay, así como también el mayor circuito cultural del país. En otros términos, concentra la mayor parte de los agentes culturales, así como instancias institucionales-organizativas a través de los tres grandes tipos de instituciones organizadoras de la acción cultural: el mercado, la gestión cultural y la comunidad, centrándonos en los procesos de producción y transmisión de bienes simbólicos.

En los últimos años se instalaron procesos de polarización y fragmentación urbana que dieron lugar a una creciente diferenciación cultural inter-clase. Ello supone la presencia de sectores con importante infra-consumo cultural en lo que podría denominarse necesidades básicas culturales insatisfechas (NBIC) (Achugar et al: 2007), lo que configura un escenario de quiebres culturales profundos a nivel histórico, reforzando

1 Observatorio universitario de políticas culturales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Licenciatura en Comunicación, UDELAR. rosario_radakovich@yahoo.com

las barreras simbólicas entre sectores sociales y limitando el relacionamiento cotidiano interclase.

Los asentamientos irregulares en la ciudad de Montevideo se multiplicaron en un 20% (INE: 2006) durante la década del 90. Adicionalmente, en los años recientes –pos 2000- el proceso de deterioro de las condiciones socioeconómicas que atravesó el Uruguay en el año 2002 consolidó los mecanismos de desintegración y polarización social que venían operando en la última década, reforzando los componentes culturales de la exclusión social en las zonas más pobres de la ciudad de Montevideo. El aumento de las barreras intangibles entre sectores sociales hace visible las limitantes que en el campo cultural tienen los sectores pobres de la ciudad así como deja al descubierto otros aspectos de la desigualdad extrema que legitiman y refuerzan la injusticia social y aseguran los determinantes estructurales de la pobreza.

El artículo presenta resultados de estudios empíricos en la ciudad de Montevideo. Por una parte se comparan las zonas de mayor y menor nivel socioeconómico de la ciudad, a partir de resultados de la Primer Encuesta Nacional de Consumo y Comportamiento Cultural de los Uruguayos realizada en 2002 (Achugar et al: 2003) y se analizan los asentamientos urbanos de la ciudad a partir de la Encuesta de Consumo Cultural en Asentamientos de Montevideo realizada en 2006 (Achugar et al: 2007).

Montevideo, fracturas culturales y desigualdad social

El análisis de los datos de la Encuesta de Consumo Cultural en Montevideo en 2002 constató la conformación de grupos contrapuestos o polarizados en el acceso y prácticas culturales.

Por un lado, nos encontramos con un *sector integrado globalizado* residente en zonas de mayor nivel socioeconómico de la ciudad (zona I) con acceso generalizado a las últimas innovaciones tecnológicas, lo cual supone un contacto cotidiano con otras lenguas y personas del exterior, cuenta con variedad de oferta televisiva, información mundial, número alto de cd, acceso a diversidad de estilos musicales, etc. Cuenta con posibilidades de alquiler de videos o películas, comunicarse con amigos y familiares en el exterior regularmente. Por otra parte, su tiempo en casa es culturalmente diverso, el tiempo dedicado al consumo televisivo es bajo y dedica tiempo a otras actividades de uso del tiempo libre a nivel doméstico como leer libros. La pertenencia a este grupo supone un nivel alto de renovación de las prácticas culturales extra-domésticas, ya que además de incorporar tecnología doméstica, asiste regularmente al cine, teatro, espectáculos públicos.

Por otro lado, surge un sector de *infraconsumo cultural que corresponde a quienes viven en las zonas de menor nivel socioeconómico (zona III) de la ciudad* que cuenta con apenas dos o tres electrodomésticos básicos tales como televisión y radio, sin internet en su hogar ni televisión cable, hace años que no va al cine ni al teatro y no incorporó la práctica de la lectura a sus hábitos culturales cotidianos. El mundo audiovisual a partir de la televisión es su ámbito privilegiado en el tiempo libre, sin embargo, el bajo nivel de acceso a otras actividades culturales lo convierte en un consumidor fallido con pocas oportunidades de elección, por tanto, el uso del tiempo libre supone un reforzamiento del espacio privado, del hogar, pero sin las gratificaciones de sectores con mayor capital económico y por tanto mayor acceso a tecnologías y ofertas asociadas.

El consumo para estos sectores contrapuestos supone una nueva forma de distinción y por tanto de visualizar diferencias entre sí. Supone formas específicas de percibir el consumo, formas de integración y distinción social, supone el reforzamiento de los mecanismos de diferenciación y la creación de códigos diferenciales para el consumo de bienes materiales y fundamentalmente simbólicos que permitan traducir referencias claras de status y estilo de vida hacia otros grupos e imponer límites precisos a otros sectores sociales.

Por ejemplo, el acceso a internet en el domicilio constituye uno de los indicadores más relevantes de las desigualdades en el consumo cultural entre las zonas de la ciudad. Mientras en la zona de mayor nivel socioeconómico, el acceso a internet en el domicilio se ubicaba en el orden del 50 %, en la zona de menor nivel socioeconómico sólo cuenta con una computadora el 16 % de la población.

Asimismo, la asistencia a diversos espectáculos públicos en la ciudad contrasta entre sectores de mayor y menor nivel socioeconómico de Montevideo. Resulta llamativo que la baja asistencia sea similar para salidas referentes a la “alta” cultura y expresiones tradicionales tanto como para espectáculos de la cultura de masas y la producción audiovisual. En este sentido, las diferencias entre las zonas expresan grandes contrastes. A estos efectos, mientras en la zona I de Montevideo la asistencia al teatro el último año alcanza el 31%, la asistencia en la zona III es de apenas el 11%. Por otra parte, mientras en la zona I casi la mitad de la población va al cine al menos una vez al mes (48%), en la zona III esta regularidad es menor a la sexta parte de la población (13%).

El acceso restringido a la diversidad de expresiones artísticas –espectáculos públicos, danza, teatro- se explica no sólo gracias a los costos asociados a las salidas sino también a la dificultad de la escasez de transporte público –principalmente en las noches- que constituyen dos de los principales motivos a los que se hace referencia cuando se cuestiona la baja asistencia a la oferta cultural en los espacios públicos de la ciudad.

En este sentido, se constató por una parte un uso diferencial de los servicios de recreación públicos y privados, del uso del tiempo libre y un fuerte arraigo del consumo cultural doméstico. Por otra se constataron procesos de creciente segmentación del estilo de vida de los distintos sectores sociales, quebrando la matriz de integración cultural que históricamente sustentó el mito de homogeneidad social en el país.

En la medida que los gustos se segmentan se ponen en escena nuevos mecanismos de distinción social (Bourdieu: 1989) en el plano cultural. Así es que la diferenciación en las preferencias musicales entre zonas de la ciudad de diferente nivel socioeconómico constituye un ejemplo significativo. En particular cabe destacar la apreciación diferencial en las zonas de la ciudad por la música clásica y por la música tropical. En las zonas de mayor nivel socioeconómico (zona I) el gusto por la música clásica alcanza el 35%, mientras en la zona de menor nivel socioeconómico (zona III) es mencionado por el 18% de la población.

En estos casos, los valores de la zona I prácticamente duplican a los de la zona III. Inversamente, la música tropical constituye el gusto favorito del 46% en la zona de menor nivel socioeconómico mientras en la zona de mayor nivel es mencionado por el 18%. La música folclórica es transversalmente aceptada por los sectores sociales en la ciudad (35% en la zona I y 42% en la zona III), al igual que el rock & pop.

Otro ejemplo constituye los hábitos de lectura que son disímiles entre las zonas de la ciudad y expresan distancias substanciales a favor de las zonas de mayor nivel socioeconómico. En la zona III una tercera parte de la población (34%) nunca lee, mientras en la zona I esta cifra se reduce al 10%.

El desplazamiento del consumo hacia el ámbito doméstico, en detrimento de los espectáculos colectivos y las prácticas sociales que estaban asociadas al uso del espacio público es un proceso que en el caso de la ciudad de Montevideo acaba instalándose en los últimos años de la década del noventa, de la mano con un incremento del uso del tiempo libre en el hogar y con la provisión de electrodomésticos culturales.

Supone -para quienes acceden- un cambio de escenario, un nuevo escenario cotidiano vinculado a la provisión de tecnología cultural, donde el consumo audiovisual es el centro de atención familiar para jugar, para informarse, para entretenerse. Para quienes no acceden a un mínimo de infraestructura cultural doméstica, supone una restricción adicional a la oferta de opciones culturales domésticas, impidiendo una mayor selectividad del consumo en base a gustos, preferencias y opciones, en virtud de la reducida oferta.

En este sentido, se constataron desigualdades importantes en la *posesión y uso de infraestructura cultural doméstica* en tanto símbolos de status y objetos materiales que

indican nivel de gasto y estilos de vida diferenciados entre los sectores sociales. También es relevante la diferenciación de las *prácticas culturales* (tal es el caso de la lectura) y en la intensidad y adopción de rutinas y hábitos de sociabilidad (frecuencia de asistencia a espectáculos, cine, teatro, viajes, etc.) entre sectores sociales contrapuestos.

Cabe preguntarse qué especificidades culturales expresan los sectores que viven en asentamientos urbanos en la periferia de la ciudad. ¿Siguen este mismo patrón de diferenciación social? ¿Constituyen subculturas específicas con patrones culturales diferentes del resto de la población? ¿En qué medida expresan pautas de una cultura de la pobreza? ¿Cuáles son las especificidades de los asentamientos en las pautas de consumo cultural?

Los más pobres: consumo cultural en asentamientos de Montevideo

La fragmentación y polarización social tiene su contracara en el ámbito de la segregación y marginalidad urbana. Así es que el fenómeno de los asentamientos en Montevideo surge en cierta forma ante el impulso de fragmentación social que años atrás experimentó la ciudad como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población en los últimos 15 años en el Uruguay. Adicionalmente, la crisis socioeconómica de 2002 otorgó mayor visibilidad al fenómeno, con el consecuente aumento del desempleo en capas medias-bajas y bajas que experimentaron un profundo descenso social y los transformó en los “nuevos pobres”. Estos sectores sociales sufrieron procesos de movilidad descendente en la ciudad que los llevó de las zonas céntricas a las zonas periféricas. Así es que el incremento de los requisitos de los alquileres, la dificultad de mantener la vivienda en un contexto de incertidumbre, precarización e inestabilidad laboral, contribuyeron a la multiplicación de los asentamientos urbanos en Montevideo recientemente de sectores sociales hasta entonces integrados geográfica, socio-económica y culturalmente al resto de la sociedad.

Entonces, el fenómeno pos crisis 2002 profundizó procesos históricos que ya se venían dando en el Uruguay e incrementó la visibilidad pública del fenómeno que alcanza a unos 130.000 individuos en la ciudad (un 8% aproximadamente de la población), frente a una población de nuevos pobres que llegan a los asentamientos y que en términos porcentuales representan la quinta parte de la población de los mismos. A este respecto, se considera que el período de la última década es más adecuado para entender el fenómeno de los asentamientos y las consecuencias de la pérdida de calidad de vida en Montevideo para amplios sectores de población.

El análisis de la composición de los asentamientos por tramos de ingresos del hogar indica que la mitad de la población de los asentamientos tiene un ingreso menor a

\$U 4.000 pesos mensuales (alrededor de 200 dólares americanos -I/C enero 2010-). La mitad restante se subdivide en dos grupos: por una parte quienes tienen un ingreso de entre \$U 4000 y \$U 6000 pesos (entre 200 y 300 dólares americanos) y por último quienes tienen un ingreso mensual mayor a \$U 6000 pesos (mayor a 300 dólares americanos).

Este nivel de ingresos expresa una realidad de bajísimos recursos materiales no sólo para el pago de los gastos de los hogares más significativos de mantenimiento y reproducción del hogar (salud, alimentos, gastos relacionados a la educación de los hijos, transporte cotidiano) sino aún más en cuanto a la adopción de prácticas culturales intensivas en recursos económicos tales como las salidas (cine, teatro, espectáculos en general) y el uso de internet y televisión cable (al menos cuando debe pagarse por ello).

Debe destacarse que la heterogeneidad en la procedencia social de origen de los pobladores de los asentamientos se expresa también en sus hábitos, prácticas y consumos culturales. El análisis realizado constató la existencia de *patrones culturales relativamente diferenciados al interior de los asentamientos*.

Sin embargo no plantea una asociación fuerte entre las condiciones materiales de vida de los mismos y la formación de subculturas con patrones de integración social y cultural diferenciadas del resto de la población. Dicho de otro modo, *el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población de los asentamientos no se refleja de manera inmediata en procesos acabados de marginación cultural*.

Ello no invalida la existencia de algunas características incipientes de marginación cultural como la pérdida de expectativas de consumo o la presencia de algunas prácticas y gustos culturales específicos.

Esta constatación en primer lugar, refleja la convivencia de grupos sociales diferentes, constituyendo un espacio social relativamente heterogéneo. Por una parte, existe un subsector en el que sí se puede plantear un proceso inicial de diferenciación en el plano de los gustos y prácticas culturales frente a los patrones culturales medios. Pero esta afirmación no es válida para el conjunto de los asentamientos de Montevideo donde más que subculturas existe una estrategia de sectores sumergidos pos crisis (o sectores perdedores pos crisis) que enfrentan las dificultades económicas de resolución habitacional pero no dejan de tener una referencia cultural integrada al resto de la sociedad nacional.

Es decir, a pesar de este contexto de restricción socio-económica, estos sectores sociales parecerían mantener *pautas de integración cultural similares al conjunto de la sociedad*.

Esta constatación supone que a diferencia de los procesos de “círculo perverso de la pobreza” que operan en núcleos de pobreza extrema como los habitualmente llamados “cantegriles” en Uruguay (y en particular a las “favelas” en Brasil y “villas miseria” en Argentina), son perceptibles en los asentamientos gustos y expectativas de consumo cultural propios del conjunto de la sociedad.

Ejemplo de ello es que casi la mitad de la población de asentamientos declare leer al menos un libro en el último año, que el 36% indique los informativos como el programa que ve más en televisión, que el 19% prefiera la música folclórica al igual que en el promedio nacional constatado en 2002, entre otros indicadores. Todas prácticas “típicas” o regulares de la vida cultural uruguaya promedio, de acuerdo a la encuesta de consumo y comportamiento cultural de los uruguayos de 2002 y que se manifiestan en proporción similar en los asentamientos en 2006.

Si bien el consumo cultural aparece postergado frente a los condicionamientos materiales de reproducción social, estos sectores mantienen como referencia cultural las prácticas y hábitos de consumo cultural de los sectores integrados a nivel socio-económico. En otros términos, *estos sectores tienen como grupo de referencia los gustos, prácticas y patrones de consumo cultural de los sectores medios aún cuando en su gran mayoría no acceden a ellos. Por tanto, son sectores que presentan un infra-consumo cultural relevante.*

Ahora bien, ¿estos sectores sociales constituyen subculturas específicas? ¿Expresan pautas de una cultura de la pobreza (Lewis)? ¿En qué medida un patrón de consumo cultural basado en experiencias pasadas y expectativas futuras constituye una identificación social real del presente?

Los asentamientos en Montevideo: el consumo en situación de pobreza

Lo cultural aparece como una estrategia de integración de los sectores sumergidos y en el caso de los asentamientos no expresa cabalmente la formación de subculturas propias, afirmativas, de nuevas o diferenciadas sensibilidades culturales aunque sí existen indicios de un proceso de diferenciación en el plano cultural. Cabe preguntarse ¿por qué?

Es de esperar que frente a las contradicciones entre los estímulos al consumo y la insatisfacción de las restricciones económicas para poder consumir, las respuestas de quienes viven en los asentamientos se visualizaran en el campo cultural en apuestas nuevas a prácticas, hábitos, comportamientos diferenciados del resto de la población. A cambio, estos sectores sociales caracterizados como “nuevos pobres” se refugian en lo cultural como expresión de mejores tiempos, como forma de marcar aún simbólicamente

mente las continuidades que la trayectoria de vida les negó en oportunidades laborales y ascenso social.

Podría plantearse como hipótesis de trabajo, que algunos subsectores de quienes han experimentado este descenso social pertenecieran a los sectores más bajos de la “clase” media o formaran parte de sectores populares cuya referencia es la expectativa de consumo medio de la población.

Los hábitos de lectura y la existencia de un relativo acervo literario doméstico confirman la existencia de un acervo de capital cultural, que en primer lugar podría asociarse a la educación formal. Cabe recordar que más de la mitad de la población encuestada en los asentamientos de Montevideo superó la educación primaria, llegando a educación secundaria -y en un porcentaje minoritario del 4%– pero existente en este sector poblacional -también hubo quienes alcanzaron formación terciaria- y que casi la mitad de los encuestados afirmó leer al menos un libro en el último año. También puede asociarse al sistema educativo el haber ido alguna vez en su vida a un museo (ya que constituye una práctica común en las escuelas), o el haber asistido a espectáculos de danza el último año (si consideramos que puede asociarse a los espectáculos escolares de fin de año).

Otros indicadores de capital cultural analizados por Hugo Achugar (2007) refuerzan la hipótesis de un acervo de cultura letrada en los asentamientos. Por ejemplo el conocimiento de escritores nacionales constatan que cuatro de diez personas en los asentamientos de Montevideo sabe quién es Mario Benedetti, así como Juan Carlos Onetti, dos representantes de la denominada “alta cultura letrada” del país. También debe señalarse que Juana de Ibarborou es reconocida por el 53% de los entrevistados, mientras otros representantes tradicionales son menos reconocidos.

Este capital cultural que no se corresponde con prácticas culturales cotidianas asociadas al mismo, no obstante podría explicar la existencia de un *patrón de consumo cultural “poroso” o “arenoso”* con una consistencia mínima para dar la ilusión de integración y pertenencia social de estos sectores en el plano cultural. No se trata de un consumo continuo, denso o sólido, sino por el contrario de un tipo de consumo cultural discontinuo, fragmentado, marcado por tensiones frente a otras prioridades de consumo más apremiantes como la alimentación, la vivienda o la salud. Las opciones cotidianas en un contexto acotado de márgenes de decisión, suponen un *“infra-consumo”* en cuanto al uso y realización de prácticas en el espacio público que implican un gasto o inversión económica como las salidas a espectáculos o actividades públicas, o el acceso a Tic’s (Internet, tv cable, etc.).

Lo más relevante es que el consumo y las prácticas culturales tienen que ver con el pasado, con lo que se consumió. Frente a la imposibilidad inmediata de contar con los

medios materiales para el consumo cultural en el presente, se aferran a representaciones y expectativas socioculturales adquiridas en la socialización previa.

El “infra-consumo” evidencia por una parte la imposibilidad o “*discontinuidad*” del acceso. La *discontinuidad de la práctica o el consumo* supone limitación en la regularidad, ritmo y alcance. Es decir, se trata de una práctica que no logra ser parte de la vida cotidiana, o un consumo que no es ya habitual. Por ejemplo, cuando se trata de la denominada “cultura de las salidas” (salidas al cine, al teatro, a espectáculos públicos) que es casi inexistente: el 80 % hace años que no va o nunca fue al cine, el 93.7% hace años que no va al teatro, el 86 % no fue este año a ver ningún recital, concierto o espectáculo musical en vivo, en tanto estas actividades culturales son aspiraciones postergadas, experiencias pasadas o deseos de una vida mejor en el futuro. Por ejemplo cuando se pregunta que le gustaría hacer en su tiempo libre sin restricciones de tiempo y dinero reaparecen las aspiraciones de tener o recobrar –para quienes ya la tuvieron- una vida cultural más activa en términos de salidas –tales como la asistencia al cine, teatro y otros espectáculos públicos-.

La inasistencia al cine, al teatro o a espectáculos públicos en buena medida se argumenta como desinterés (“no me interesa”). Esta “inconsistencia” entre ambas respuestas podría indicar una cierta vulnerabilidad o resentimiento ante la pérdida de espacios de ocio, en grupos sociales que tuvieron una movilidad descendente abrupta en los últimos años o pueden constituir justamente el indicio de un cambio cultural en estos sectores.

Consumo intenso: la televisión

Sin embargo, el *consumo* se vuelve “*intenso*” y “*cotidiano*” cuando se trata de los medios de comunicación masiva audiovisual –televisión y radio- que constituyen las opciones de sobre-consumo o sobre-saturación del consumo: uno de cada cinco declara mirar más de cinco horas diarias de televisión. El *consumo de los medios masivos de comunicación audiovisual, principalmente radio y televisión* es intensivo porque entre otras cuestiones no hay limitantes de acceso y de costos económicos, porque no supone traslado en la ciudad ni la exposición pública frente a otros grupos sociales.

La intensidad del consumo no asegura recepción diversa en los contenidos (tipo de programa por ejemplo) y en buena medida ello está también condicionado por la escasez de opciones de la televisión abierta generalista en el Uruguay. Es decir, en términos de calidad el consumo televisivo resulta altamente homogéneo -presenta restricciones en la variedad de los contenidos así como en el número y tipo de oferta-. La televisión constituye entonces el punto de conexión social más relevante en términos de prácticas y consumo cultural y opera como “conector” con otros sectores sociales de la ciudad y del

país en ausencia de otras prácticas y consumos que resultan ajenos al día a día de estas personas, aunque “alguna vez” o “hace años” formaron parte de sus vidas. Adicionalmente, las pautas de consumo televisivo no presentan peculiaridades específicas en relación al consumo de la ciudad o al nacional muy marcadas y sus representaciones tienden a subrepresentar y estereotipar los sectores de menor nivel socio-económico.

Igualmente, debe destacarse que la televisión tiene en los contingentes poblacionales de los asentamientos un público que si bien aparece cautivo *no por ello deja de ser crítico*. De acuerdo a las opiniones de la gente en los asentamientos se reclama más y mejor información, calidad televisiva para públicos que consumen masivamente los medios generalistas nacionales (televisión abierta). Se reivindica la producción nacional y local, se resignifican y se enfatizan posicionamientos frente a la producción y las parrillas televisivas actuales: no se quiere un Gran Hermano uruguayo, sí se quiere producción sobre los departamentos del interior del país.

En otras palabras, una primera constatación es que la *disponibilidad de opciones* en prácticas y consumo cultural-artístico para estos sectores es bien reducida pero concentrada a favor de los medios masivos de comunicación audiovisual, a los cuales se les adopta pero manteniendo una lectura crítica y atenta de los contenidos.

Igualmente el repertorio de la oferta a la que acceden es sumamente limitado y los márgenes de elección pequeños, con lo cual los hábitos y gustos culturales están más bien ligados a la cultura masiva y tradicional-popular, fundamentalmente marcados por el mercado a través de la televisión y la radio y con algunas influencias del sistema educativo -que mantiene un cierto capital cultural tradicional por ejemplo en el acervo de libros en el domicilio y en las prácticas de lectura- que para la mitad de la población de los asentamientos de la ciudad continúan vigentes.

Espacios públicos y privados. La desigualdad cultural en la forma de experimentar el espacio

En términos de *uso del espacio público & espacio doméstico*, este último concentra las opciones más demandadas de uso del tiempo libre y consumo cultural habitual. El espacio doméstico es a la vez un espacio poco diversificado y un escenario donde se reproducen las desigualdades de acceso a “otras” ofertas culturales más innovadoras, con mayor margen de elección de contenidos.

Las brechas en el acceso a múltiples actividades culturales fuera del ámbito doméstico y las brechas de acceso a las nuevas tecnologías de información y particularmente internet, reducen las oportunidades de diversificación de las opciones e innovaciones en gustos dentro de los hogares.

Las brechas digitales también reducen substancialmente la capacidad crítica de los individuos y la capacidad de generar alternativas a los condicionamientos presentes. A este tipo de brecha se le ha denominado “info-pobreza” y señala la insuficiencia en el acceso a información básica que vaya a fortalecer los individuos y comunidades y ayudarlos a superar las circunstancias en las que viven (Bellvis: 2004).

El escenario que parece dibujarse es el de un sector social pauperizado, que no deja de tener gustos y prácticas similares al resto de la población de la ciudad pero que no puede por razones económicas acceder a las mismas y al consumo en forma más plena. Podría señalarse que tienen una “*integración condicionada*”, donde los grupos de referencia son los patrones de consumo de los sectores medios y medios-bajos, pero se encuentra fuertemente limitada por aspectos económicos, una débil infraestructura cultural doméstica y la pérdida de la utilización de los espacios públicos para el ocio y consumo cultural. Al mismo tiempo, conforman en cuanto al consumo que efectivamente realizan –fundamentalmente en cuanto a los medios de comunicación audiovisual- una misma “comunidad interpretativa” (Lindlof: 1988) con otros sectores sociales nacionales. Ello constituye un aspecto relevante a tener en cuenta para el análisis de la fragmentación social y cultural del país.

Un aspecto que surge como relevante a partir del análisis de las prácticas, comportamientos y consumo cultural en los asentamientos de Montevideo es pensar cuál es el significado e importancia que adquieren la ciudad y el barrio, es decir, cuál es la relación entre el espacio urbano, los gustos y prácticas culturales, cuál es el espacio específico del consumo cultural, qué significados y relevancia tiene en la cotidianidad de los sectores que viven en los asentamientos.

A este respecto, mientras las clases medias y medias-altas de la ciudad ganaron disponibilidad de opciones culturales con el incremento de las tecnologías de infraestructura cultural en los hogares, los sectores de menor nivel socio-económico -como los que viven en los asentamientos- perdieron espacio-visibilidad en el ámbito público, en los espacios culturales comunes, públicos y privados.

A la vez, el consumo doméstico tendió a centralizarse en mirar televisión, con lo cual el corte imaginario con la realidad cotidiana lo expresa por excelencia la televisión abierta y el hogar constituye el centro de la sociabilidad. Como consecuencia inmediata, la vinculación social se restringe al barrio y fundamentalmente a la familia y amigos cercanos que frecuentan el hogar. De la misma forma se establece una vinculación social débil a partir de los limitados intercambios sociales (gastos en fiestas, asistencia al cine, teatro, clubes deportivos, sociales, clases de aprendizaje o producción cultural).

Para quienes viven en los asentamientos de Montevideo, el espacio del “consumo cultural” y el ámbito de desarrollo de las prácticas culturales-artísticas es principalmente el ámbito privado del hogar. El espacio donde se mira televisión y se escucha radio, el espacio de lectura y de uso del tiempo libre es el hogar. Esta constatación supone “prácticas claustrofóbicas”, es decir, un uso limitado del espacio público y de la ciudad: el tránsito hacia otros barrios, otras zonas de la ciudad no es cotidiano en lo que a prácticas y consumo cultural se refiere, queda más asociado al mundo del trabajo (cuando lo hay). Ello expresa la reclusión a un mundo doméstico agravada por el hecho de un progresivo deterioro de las condiciones habitacionales de los hogares.

Los asentamientos irregulares urbanos sufren directamente los procesos de segregación residencial y guettización de los espacios urbanos con déficits notorios en el acceso y disponibilidad de infraestructura cultural pública y privada. Es en este aspecto en el que los factores económicos y culturales (tales como el estigma) podrían jugar un rol central en la autoexclusión progresiva de quienes tienen menores recursos hacia los nuevos espacios de consumo de la ciudad (shopping centers por ejemplo).

Para estos sectores la baja disponibilidad de recursos económicos destinados al uso del tiempo libre y gustos culturales no se vio necesariamente beneficiada por el nuevo escenario de las NTI sino que la exclusión de las mismas incrementó la brecha entre sectores sociales colocando una nueva barrera cultural que les “aisla” en sus hogares más de lo que los conecta al mundo.

Consumo cultural en situación de pobreza & cultura de la pobreza

No es posible afirmar que en Uruguay no haya cultura de la pobreza, pero si puede afirmarse que en los asentamientos no aparece con fuerza este estilo de vida que lleva al círculo de reproducción de la pobreza y que impide que quienes acceden a oportunidades no las tomen o crean que sus hijos no las van a tener. Entre las respuestas a la pregunta qué le gustaría que fuera su hijo, en la categoría “otros” apareció lo que sintetiza esta percepción de injusticia social, al responder “que no fuera pobre como yo”.

Tanto es así que cuando se les pregunta que quisiera que su hijo e hija fuera siguen apareciendo con fuerza referencias a una inversión educativa fuerte y también tradicional como la idea de m'hijo el doctor! que tanto ha configurado la referencia de los sectores populares de ascenso social en el Uruguay. Si bien hay un alto porcentaje de quienes quisieran que su hijo varón fuera jugador de fútbol, clásica forma también de ascenso social para los sectores populares y asociado a destrezas, entrenamiento sistemático y azar o suerte, en el caso de la hija mujer se menciona que sea profesional, doctora, por más del 50%. Ambos imaginarios del futuro de los hijos suponen esfuerzo para una vida

mejor y expresan fenómenos de inconsistencia de status acentuados por los procesos de movilidad social descendente.

El infra-consumo se expresa en una falta de oportunidades y restricción asociado a los costos de acceso tanto en lo que se refiere a costos económicos, como de movilidad física en la ciudad. Si bien es posible determinar que existe un proceso de deterioro del interés propio por hacer (producción cultural propia), de conocer (visitas a museos, galerías), salir (cultura de las salidas), las expectativas sociales por detener el proceso de movilidad descendente se expresan por aspiraciones de recuperar el uso de los espacios públicos y el acceso a la infraestructura cultural.

Tanto es así que cuando se pregunta qué cree que sería necesario en el barrio en términos culturales, se señala primero un club deportivo, lo cual es coherente con la expectativa y deseo que los hijos tengan un futuro mejor pensando en el caso de un hipotético hijo jugador de fútbol lo que garantiza el éxito rápido y ascenso social, aunque supone una inversión en entrenamiento que cada vez exige mayor profesionalización y por tanto cada vez se visualiza menos posible desde las improvisadas canchas de fútbol de cada esquina en los barrios marginales; le sigue una biblioteca, espacio para lo educativo, también coherente con el ánimo de que la hija sea doctora y logre el ascenso social por medio del estudio y en tercer lugar, el acceso que hoy más discrimina socialmente, aquel relacionado con las TIC's y en particular con el aprendizaje de computación y acceso a internet. Este tercer deseo está relacionado a las competencias que exige el mercado laboral y en el plano cultural a una brecha que es tan sustantiva como la material, el acceso al mundo.

Podría decirse que hay una retracción en el ánimo a salir, a la innovación y experimentación cultural, así como un desanimo con respecto a las posibilidades de una producción cultural propia. Quizás, debería estudiarse en profundidad, responda a una posición más instrumental en cuanto a lo cultural como forma de acceso a un empleo, como forma de multiplicar oportunidades en el mercado, lo cual es bastante obvio si se piensa en un contexto de reducidas oportunidades laborales y acceso a empleos manuales con pocas posibilidades de experimentar la creación y la innovación. Por contrapartida, debe señalarse que lo cultural es valorado por quienes viven en los asentamientos y constituye una clave de diferenciación social frente a quienes no se sienten integrados.

Conclusiones

El consumo cultural en los asentamientos urbanos de Montevideo expresa una situación de infra-consumo, la intensidad del consumo doméstico y la práctica inexistencia del tránsito hacia otras zonas de la ciudad por razones culturales y de uso del tiempo

libre. Los sectores sociales que viven en asentamientos son heterogéneos en cuanto al origen social y trayectorias, por lo cual en los asentamientos se evidencian diferentes pautas de consumo cultural. Estos sectores expresan procesos de movilidad descendente, lo que da cuenta de un consumo cultural “poroso”, cuya densidad se sustenta en el acervo de capital cultural previo y en la relevancia que mantienen los grupos sociales de referencia –los sectores medios- en términos culturales.

A pesar de constatarse que existe un proceso de polarización social y fragmentación en el ámbito urbano, el contexto cultural que plantean los asentamientos urbanos no puede caracterizarse bajo lo que Oscar Lewis denominó “cultura de la pobreza”.

Primero, porque no constituyen ámbitos homogéneos de pobreza extrema en convivencia. Así es que se afirma a modo de hipótesis que los asentamientos en Montevideo constituyen más una consecuencia de resolución habitacional de sectores medios-bajos y populares (bajos) “perdedores” pos-crisis (desde los 90 y en particular luego de 2002) sin consecuencias aún profundas en el ámbito de la integración cultural a la sociedad en su conjunto, que resultantes de procesos de configuración de subculturas específicas diferenciadas profundamente del resto de la sociedad en el plano cultural. En otras palabras expresan el empobrecimiento económico pero aún no tienen consecuencias profundas en el plano cultural.

El 50% de quienes viven hoy en asentamientos en Montevideo señalan que sus padres vivían en un barrio mejor. A la vez, la mitad de la población de asentamientos supera los estudios primarios. El 46% tiene estudios secundarios y un 4 % ha cursado estudios universitarios.² Por otra parte, una cuarta parte declara más de 6000 pesos uruguayos (300 dólares americanos aproximadamente) de ingresos mensuales con lo cual, si bien es muy reducido, está por encima de la línea de pobreza.

A vuelo de pájaro estos datos no concuerdan con la imagen que uno puede hacerse inicialmente de los asentamientos, en particular si se los asocia linealmente a los denominados cantegriles, favelas o villas miseria como se los llama en la región. Una aproximación alternativa debe suponer que asentamiento y cantegril son dos fenómenos diferentes, con características propias y diferenciadas, lo cual debería analizarse en profundidad en futuros estudios.

Segundo, y en este mismo sentido, porque como señala Lewis en el libro *Cultura de la pobreza*, “*cuando la gente siente que en realidad pertenece a una sociedad más amplia*

2 En cuanto a los indicadores de nivel socioeconómico, el perfil se divide en dos. Un primer perfil integrado por quienes alcanzaron primaria que llega al 45% de la población de los asentamientos. Un segundo perfil educativo que constituye la otra mitad que tiene un nivel educativo secundario. Asimismo, el 4% de la población que vive en asentamientos en Montevideo tiene nivel terciario.

y que tiene su propio lugar en ella, cuando piensa que puede triunfar y vivir según los valores de una sociedad mayor, cuando tiene sus propias organizaciones, entonces no hay cultura de la pobreza, hay sólo pobreza” (Lewis, 1972:51) Debe señalarse el valor de la educación, la tradición literaria que convive con el cambio de época hacia lo audiovisual y la centralidad de la televisión, un cierto nivel de organización de la comunidad en muchos asentamientos para la gestión de servicios públicos (luz, agua, regularización de los terrenos) que supone un nivel de asociación colectiva relativamente alto, el alto nivel de ong’s que operan en las zonas de asentamientos, la proliferación de iglesias de “nuevas religiones”, como factores que contribuyen a la cohesión en el plano cultural.

El sentimiento de apatía entonces aparece matizado por una cierta esperanza, también quizás resultado del reciente cambio político y la puesta en funcionamiento de políticas sociales que fundamentalmente fueron focalizadas en condiciones de pobreza extrema y marginalidad, por tanto, donde los asentamientos fueron objeto de atención estatal y recibieron ayudas del estado específicas.

Tercero, porque la matriz integradora del Uruguay bajo los patrones culturales medios es tan fuerte que aún en un contexto de deterioro generalizado del nivel de vida y de las condiciones materiales de existencia, los sectores populares sostienen, aún de forma “porosa”, sus opciones culturales –gustos y predilecciones que ya no pueden mantener como prácticas cotidianas- como forma de mantener en algún aspecto la integración social que perdieron en otros ámbitos. En otras palabras, la ilusión de mantener cierto status de ciudadano integrado supone no alejarse de los patrones culturales medios, al menos como aspiración futura o como herencia de tiempos pasados.

Debe advertirse igualmente que no obstante, los asentamientos constituyen zonas en transformación tanto desde el punto de vista social como cultural.

Bibliografía

- ACHUGAR HUGO (org.) (1991) *Uruguay, ¿mito, crisis o afirmación?*, Trilce.
- ACHUGAR HUGO, RAPETTI SANDRA, DOMINZAÍN SUSANA Y RADAKOVICH ROSARIO (2003) *Imaginario y consumo cultural. Primer encuesta de prácticas, comportamiento y consumo cultural en Uruguay*, Montevideo, Trilce.
- AGUIRRE R., BUXEDAS M., ESPINO A. (1999) *Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Uruguay*, Serie documentos de trabajo/105, OIT-ETM, Santiago.
- BARROS PAULA, DE LOS RÍOS, DANAÉ, TORCHE FLORENCIA (1996) *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Serie documentos de trabajo/32. OIT. Santiago.
- BAUDRILLARD JEAN (1991) *A sociedade de consumo*, Lisboa, Edições 70.
- BAUMAN ZIGMUNT (2001) *Modernidade líquida*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BOURDIEU PIERRE (1998) *La distinción: crítica social del gusto*, Madrid, Taurus.

- BRYMAN ALAN (1995) *Quantity and Quality in Social Research*, London, Routledge.
- DOUGLAS M., E ISHERWOOD, B. (1979) *El Mundo de los Bienes. Hacia una antropología del consumo*. México: Editorial Grijalbo.
- ERRANDONEA ALFREDO (1989) *Las clases sociales en el Uruguay* Montevideo, CLAEH-EBO.
- FEATHERSTONE MIKE (1995) *Cultura de consumo e pos-modernismo*, São Paulo, Studio Nobel.
- FEITO ALONSO, RAFAEL (1995) *Enfoques actuales sobre las clases*, Madrid, Siglo XXI.
- FITOUSSI JEAN-PAUL, ROSANVALLON PIERRE. (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Bs. As., Editorial Manantial.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. -----*Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México, Grijalbo, 1996.
- KATZMAN R., BECCARIA L., FILGUEIRA F, GOLBER L., KESSLER G. (1999) *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. OIT, Santiago.
- LANDI, O., A. VACHERI, Y A. QUEVEDO. *Públicos y consumos culturales en Argentina*, FLACSO, Sede Argentina, Secretaria de Cultura y Comunicación de la Nación, marzo, 2001 (informe).
- LONGHI AUGUSTO. *Un esquema de representación de la estructura de clases: hacia un enfoque multidimensional, relacional y sintético*, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencia Sociales, Universidad de la República, Informes de Investigación N°35, Mdeo, 2003.
- ORTIZ RENATO. *Mundialização e cultura*. Convenio Andres Bello, Caracas, 2004.
- Lo próximo y lo distante. Japón y la modernidad-mundo*. Interizonea, 2003.
- SASSEN SASKIA (1999) *La ciudad global*, Nueva York, Londres, Tokio, Eudeba, Buenos Aires.
- SOLARI ALDO (1958) *La estratificación social de las clases sociales*. Montevideo, EBO.
- SUNKEL GUILLERMO. *Consumo cultural en América Latina*. Convenio Andres Bello, 1999.
- TOURAINÉ ALAIN (1969) *La sociedad post-industrial*, Barcelona, Ediciones Ariel.
- VEBLEN THORSTEIN (1965) *A teoria da classe ociosa*, São Paulo, Librería Pioneira Editora.
- WORTMAN ANA (2003) *Pensar las clases medias. Consumos culturales y estilos de vida urbanos en la Argentina de los noventa*. Colección Aperturas. Buenos Aires, Editorial La Crujía.

Programas sociales contra la pobreza y políticas sociales

Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad

Christian Adel Mirza¹

A más de un año de iniciada la ejecución del Plan de Equidad es posible examinar exhaustivamente su implementación, para dar cuenta de sus logros, dificultades y desafíos. A dichos propósitos se distinguen a continuación los antecedentes y surgimiento del Plan de Equidad, el debate originado en torno a las orientaciones normativas, sus rasgos y componentes fundamentales, las dificultades encontradas y finalmente algunas conclusiones primarias.

No cabe duda del impacto que dicho Plan ha tenido con respecto a la arquitectura social del Estado así como con los objetivos obtenidos en la cobertura de las prestaciones, bienes y servicios sociales que a distinto ritmo fueron expandiéndose hasta llegar a la casi totalidad de la población. Esta es una sensible diferencia si comparamos el Plan de Equidad con el Plan de Emergencia Social que entonces se propuso y alcanzó solamente a los grupos en situación de indigencia o extrema pobreza. Otro rasgo distintivo viene dado por el tipo, la naturaleza y los formatos de los programas y medidas aplicadas en el Plan de Equidad. Por otra parte, mientras el Plan de Emergencia se ejecutó en un lapso acotado y predefinido tal y como se había oportunamente anunciado, el Plan de Equidad ha proyectado y concretado diversas reformas sine die, en el supuesto de la continuidad de las mismas más allá de un período de gobierno.

Antecedentes y orígenes del Plan de Equidad

Atender las situaciones de extrema vulnerabilidad social con respuestas inmediatas y sin dilaciones; esa fue la impronta de la primera etapa en el desarrollo e implementación de las políticas públicas sociales en Uruguay a partir de marzo del 2005. En consonancia se ejecutó el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (en adelante PANES), que finalizó en diciembre de 2007 con buenos resultados en la medida que pudo reducirse la tasa de indigencia en un 50%, puesto que a diciembre de 2004 se

1 Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, ex Director Políticas Sociales Ministerio de Desarrollo Social. cmirza@mides.gub.uy

registraba un 3.9% y al término del PANES la extrema pobreza había bajado a 1.7% del total de personas.

A partir del 1º de enero del 2008 entró plenamente en vigencia el Plan de Equidad (en adelante PEQ), sin embargo debe subrayarse - para evitar equívocos -, que el mismo comenzó a dibujarse en marzo de 2006 y su diseño, formulación y elaboración definitiva fue producto de todo el Gobierno Nacional embarcado en un proceso que insumió un año y medio de trabajo.

El Plan de Equidad según versa en su formato publicado y presentado en octubre de 2007, se concibe como una estrategia de reducción de la pobreza y de la desigualdad, en procura de la equidad económica, social, territorial, étnico-racial, intergeneracional y de género, abarcando al conjunto de la población y no solamente a los sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica, aún cuando éstos siguen siendo los grupos prioritarios en términos de acumulación de intervenciones estatales. El principio general de “que nadie quedara librado a su propia suerte” explícitamente planteado en el capítulo introductorio del PEQ tiene correlatos institucionales al incluir los dos pilares que lo sostienen; el pilar no contributivo o la Red de Asistencia e Integración Social y el segundo pilar, denominado Componentes Estructurales de la Matriz de Protección Social. Esta es una característica que lo diferencia del PANES, pero también conviene resaltar otras diferencias importantes, como lo es la cobertura para toda la población y una formulación *sine die* de sus lineamientos, que por ello no determina plazos de extinción de beneficios, programas o prestaciones sociales.

“La agenda social integra de manera inexorable al conjunto de la población en condiciones de pobreza (urbana y rural), cabe entonces que nos formulemos algunas interrogantes fundamentales: ¿de qué forma se asegura el sostenimiento de las rutas de salida construidas en el proceso de aproximadamente dos años que dura el PANES? ¿Cuáles dispositivos atenderán las necesidades del conjunto de los hogares que se encuentran en situación de pobreza en todo el país? ¿Podemos asegurar las condiciones sociales para el desarrollo económico? ¿Cuan suficiente será la creación de nuevos puestos de trabajo? ¿Qué mecanismos alternativos de integración e inclusión social son viables de manera contemporánea a la pérdida de la centralidad del trabajo y como recuperar dicha modalidad privilegiada a tales propósitos? ¿Hacia qué sistema o modelo de protección social se encamina el país? ¿Cuáles son las estrategias necesarias y posibles de reforma social? Tales interrogantes precisamente son y serán parte del debate y definiciones que nuestro gobierno asumió como compromiso ineludible con la ciudadanía. Las respuestas ya las estamos construyendo” (Gabinete Social, Informe sobre las salidas de la emergencia social. Montevideo, 6 de diciembre de 2005).

El texto que antecede es una transcripción del último párrafo del Informe elevado al Presidente de la República en diciembre de 2005 por el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Este último fue expresamente mandado a los efectos de la confección del Plan de Equidad a partir de marzo de 2006. Como puede apreciarse, se manifiesta una visión estratégica que proyecta los dilemas *ex post* que enfrentaría el Gobierno al término del Plan de Emergencia. Ello evidencia una preocupación por la articulación y encadenamientos positivos (Pereira: 2000) de las políticas y programas vis a vis los objetivos básicos de integración e inclusión social.

Precisamente en su versión original, la propuesta del Plan de Equidad anunciaba los presupuestos para el éxito de las medidas a emprender, colocando la atención en el conjunto de reformas sociales de carácter estructural que se venían perfilando en aquella etapa en pleno despliegue de todos los componentes del Plan de Emergencia Social.

Paralelamente a la elaboración del Plan de Equidad, se desarrolló el debate nacional sobre seguridad social que culminara entonces con un conjunto de propuestas de reformas de corto, medio y largo plazo. Varias de éstas fueron efectivamente incluidas en el Plan y en la respectiva Rendición de Cuentas del 2007 para que tomaran vigor a partir del 1° de enero del año 2008.

Resulta muy significativo que - durante la etapa de diseño y formulación del PEQ -, los debates internos en el Gobierno combinaran las prioridades sociales con las restricciones fiscales sin que estas últimas prevalecieran a la hora de acordar los incrementos presupuestales contenidos en la Rendición de Cuentas. Sin duda, la incorporación de las autoridades económicas a los ámbitos del Gabinete y del Consejo Nacional contribuyó decisivamente al logro de consensos políticos en torno a los problemas sociales más acuciantes y las prioridades de la agenda social.

Por otra parte un dato nada desdeñable resulta la existencia previa de acuerdos programáticos y normativos básicos a nivel del partido de gobierno, lo que facilitó enormemente la construcción de alternativas y la selección de las mejores opciones en un contexto de urgencias sociales y económicas.

Los debates en torno a las opciones normativas

A partir de algunos lineamientos estratégicos fundamentales presentados por el Presidente de la República en la ciudad de Salto en marzo del 2006, se constituyó una Comisión multiinstitucional de técnicos² con especialidad en materia de políticas socia-

2 La mayor parte del Equipo técnico estuvo conformado inicialmente por sociólogos, economistas, científicos políticos y asistentes sociales del MIDES y de la Universidad de la República, poco tiempo después se incorporaron técnicos designados por casi todas las instituciones que integran el Consejo Nacional de Políticas

les y miembros del Consejo Nacional quienes tuvieron como primera tarea la producción del primer borrador del Plan para ser sometido al colectivo de Gobierno.

Las líneas principales de discusión se centraron en la primera instancia en diagnosticar e identificar los soportes o dispositivos de la red o malla de protección social preexistente, de modo de proyectar escenarios posibles o viables de rápida instrumentación. Asimismo hubo que considerar necesariamente no solo la malla preexistente sino los mecanismos que el propio Plan de Emergencia había instalado desde su inicio. La posibilidad de expandir el Ingreso Ciudadano - que alcanzaba en ese momento a más de 60.000 hogares - al resto de la población en situación de pobreza fue una de las opciones manejadas en aquella etapa; sin embargo fue luego descartada por diversas razones.

Teniendo en cuenta que el Plan de Emergencia se componía en su versión original de siete programas, se examinaron los avances y resultados de cada uno a fin de establecer la pertinencia de mantener o reformular algunos de ellos en la siguiente etapa. Las evidencias demuestran que en primer lugar el PEQ dio un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema o malla de protección y en segundo lugar, que recogiendo las lecciones aprendidas durante la ejecución del PANES se rediseñaron algunos de sus componentes, ajustando la cobertura y mecanismos de acceso. Por ejemplo, en materia alimentaria se dispuso la ampliación de la Tarjeta Magnética que habilitó a seguir operando en los comercios adheridos, disponiendo en forma concomitante la cancelación progresiva de la modalidad de Canastas distribuidas por el INDA – MTSS. Asimismo, uno de los programas socioeducativos de inclusión social, que obtuvo buenos resultados denominado “Construyendo Rutas de Salida”, motivó la creación del Programa Uruguay Integra, que con varias modificaciones dio continuidad a la política de promoción social desarrollada durante la etapa anterior. En tanto que el Programa de Atención a los Sin Techo mantuvo su formato - en la medida de lo previsible - para seguir brindando la cobertura a las problemáticas que persistieron más allá de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Debe subrayarse que se incluyeron en el PEQ las diversas reformas sociales y la tributaria, que se analizaron y expresaron por diferentes andariveles pero en congruencia con las respuestas generadas desde la Red de Asistencia. En consecuencia, desde diversos ámbitos de gobierno y en concertación con los actores sociales más representativos, se procedió a amalgamar de manera coherente todos los componentes de la nueva matriz de bienestar.

Cambios en los formatos de la protección social

La reconfiguración del modelo de protección social es inequívocamente una intención declarada en el Plan de Equidad acordado por el gobierno de izquierda cuya expresión tanto normativa como financiera confirma aquella intencionalidad (leyes específicas aprobadas en 2007³ y Leyes de Rendición de Cuentas 2008 y 2009-10). El conjunto de medidas y programas se organizó en torno a dos pilares básicos, el vinculado a las reformas sociales estructurales (polo contributivo), y el pilar que modificó la Red de Asistencia e Integración Social (polo no contributivo), a menudo asimilado como el único y principal componente del Plan de Equidad.

“El propósito del Plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas” (Documento Plan de Equidad, octubre 2007). En este otro fragmento se refleja la voluntad del Gobierno de introducir cambios paulatinos y progresivos, utilizando las capacidades instaladas en el Estado en materia de instrumentos y dispositivos, así como ir proyectando transformaciones de medio y largo plazo en la arquitectura social.

Una caracterización del sistema de protección social uruguayo como un híbrido o mixtura de rasgos propios del modelo liberal – residual y del modelo universal – estratificado (Midaglia: 2002; Filgueira y Filgueira: 1994), nos remite de manera crítica a reconocer por un lado la direccionalidad política y estratégica fundada en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y por otro, las contradicciones generadas por los constreñimientos de una economía capitalista dependiente cuya inserción internacional condiciona aquellas opciones de políticas públicas que intentan revitalizar un patrón de inclusión universal.

En este sentido el contexto socioeconómico, cultural e institucional en el cual se diseñaron y elaboraron las respuestas públicas y plasmadas en el PEQ, anunciaba tempranamente algunas mejoras en el plano social como resultado de las políticas públicas aplicadas y además reflejaba un perfil de fuerte y sostenido crecimiento económico. Estos elementos habilitaron una lectura optimista desde el Estado para proyectar escenarios de amplia cobertura e importante asignación de recursos presupuestales, no obstante lo cual los montos finalmente aprobados en el Parlamento fueron menores a las cifras originalmente planificadas. En efecto, de los casi 145 millones de dólares previstos para

3 Leyes vinculadas a las asignaciones familiares, seguro de paro, flexibilización del acceso a jubilaciones para mayores de 50 años, retiros por edad avanzada, asistencia a la vejez y trabajo promovido.

financiar el paquete de reformas y medidas de la Red de Asistencia quedaron adjudicados unos 84 millones de dólares, que sin embargo, sumados a los 70 millones de dólares destinados a la reforma sanitaria y a varios otros componentes, alcanzaría un monto total para el PEQ de aproximadamente 150 millones anuales.

Prestaciones No Contributivas – Transferencias monetarias

Las modificaciones al subsistema de transferencias monetarias partieron de la premisa de actuar sobre los mismos dispositivos generados durante décadas atrás (para el caso de las AFAM hay que remontarse a la década del 40), introduciendo en el caso de las Asignaciones Familiares cambios trascendentes en tres direcciones: a) incremento del monto, pasando de un subsidio de aproximadamente \$ 250 a una escala progresivamente decreciente en función del número de hijos a cargo⁴, b) la titularidad preferentemente femenina del atributario y c) el cobro mensual de la prestación no contributiva. Entretanto, se mantuvieron las condiciones habilitantes de acceso, sobre la base de verificar la asistencia regular a las instituciones educativas y constatar la realización de los controles de salud para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

Por otro lado se instauró la Asistencia a la Vejez para adultos mayores de 65 años y menores de 70, con monto equivalente a la pensión; ello se explica en virtud de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas a quienes no contarán con ninguna cobertura de la seguridad social y se hallaren en situación de extrema pobreza.

Complementariamente, se dispusieron más recursos presupuestales para reforzar la modalidad de tarjeta magnética para la transferencia de ingresos a las familias con niños a cargo, para lo cual también se estableció el escalonamiento progresivo⁵. En términos de la nueva política alimentaria, se procuró sustituir el histórico mecanismo de las Canastas de Alimentos por la Tarjetas con el monto acreditado directa y mensualmente en cuentas individuales de los usuarios.

El fundamento central de este nuevo sistema se sustenta en la idea de otorgar mayores márgenes de libertad de elección a los beneficiarios, apostando fuertemente a la responsabilidad individual y familiar en las pautas de consumo. De hecho, la información disponible proveniente de la red de comercios adheridos, evidencia una lógica y racional pauta de consumo de los usuarios de la tarjeta alimentaria, a diferencia de las prácticas que expresan otros estratos socioeconómicos con mayor poder adquisitivo. De todos modos seguirán coexistiendo las tres modalidades de provisión de alimentos para los

4 El monto básico para un hijo en edad escolar es de \$ 764 en escala decreciente hasta un tope de \$ 3.509 y para los que están en el nivel de secundaria de \$ 1.091 hasta \$ 4.775 en caso de tener 7 hijos.

5 El monto básico es de \$ 479 por un hijo hasta un tope de \$ 1.287 de acuerdo al número de hijos.

hogares en situación de vulnerabilidad; además de las tarjetas magnéticas que alcanzan unos 85.000 titulares (de los cuales alrededor de 64.000 perceptores del Ingreso Ciudadano hasta diciembre de 2007 fueron incluidos de inmediato), continúa en vigencia la modalidad de canastas para una población en riesgo nutricional y para portadores de enfermedades crónicas y finalmente la distribución de alimentos a los Comedores Escolares, al Plan CAIF y una extensa red de organizaciones sin fines de lucro.

En orden a lograr la máxima cobertura según lo planificado, el Ministerio de Desarrollo Social creó una Unidad de Seguimiento con alcance nacional, que tiene como propósito la constatación de las condiciones sociales de las familias para su inclusión en los nuevos dispositivos instituidos. En coordinación estrecha con el BPS, dicha Unidad realiza visitas de acuerdo a las solicitudes de ingreso al nuevo régimen de Asignaciones Familiares, para –una vez verificada la pertinencia y el cumplimiento de los requisitos–, reenviar el informe detallado para cada caso o solicitud. De este modo, el procedimiento resulta absolutamente transparente y garantiza la objetividad en la asignación de las prestaciones. Debe agregarse por otra parte, que la Unidad de Seguimiento también identifica a los hogares que por diversas razones no perciben las AFAM para derivar o actuar directamente en la solución o remoción de los obstáculos administrativos, legales o sociales que inhiben el acceso.

Varias campañas de difusión del nuevo régimen de asignaciones familiares tanto desde el BPS como del MIDES han contribuido a incrementar notablemente la cobertura de acuerdo a lo dispuesto en la propia ley⁶, en razón de que la inclusión automática inicial de los hogares que se encontraban amparados por el PANES, distaba de ser el universo de la población a incorporar en este nuevo régimen de AFAM.

El número total de prestaciones en el nuevo régimen (Ley N° 18.227), alcanzaba en julio del 2009 a 365.000, con una proyección a diciembre de ese año de unos 450.000 niños. Los dilemas planteados en un esquema universalista, exigen repensar el carácter de las prestaciones familiares, esto es, si se trata de apoyar a los hogares o el beneficio se concentra únicamente en la infancia. En cierto modo, las tres modalidades de transferencias monetarias examinadas, podrían consolidar una tendencia desmercantilizadora en la provisión de bienestar si efectivamente la orientación a largo plazo condujera a la universalidad de las prestaciones no contributivas. Sin embargo, de permanecer las fórmulas actuales, se corre el riesgo de afectar las condiciones de inclusión e integración social, manteniendo un formato de amparo a los hogares en situación de pobreza pero sin avanzar sustancialmente en la eliminación o reducción sensible de la vulnerabilidad.

6 Ley N° 18.227, que entró en vigencia el 1° de enero del 2008.

La volatilidad de las prestaciones que dependen precisamente del status económico de los destinatarios, podría someter a las familias a la disyuntiva de no incrementar sus ingresos o no declararlos por temor a la pérdida de aquellas transferencias monetarias. El umbral de la pobreza determinado por el método del ingreso hace que estar por arriba o por debajo del mismo pueda modificarse exactamente por la pérdida del monto de aquellas prestaciones económicas, lo que invalidaría cualquier política de inclusión social. No obstante debe subrayarse el carácter contracíclico que caracteriza el nuevo régimen de las AFAM, en virtud de que la ley establece que los beneficiarios son los niños y adolescentes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Por tanto, si aumentara la pobreza, el alcance de las prestaciones también se incrementaría y viceversa, en caso de que la pobreza continuara disminuyendo. En el actual programa del partido de gobierno se prevé la universalización de las asignaciones familiares, esto es, ampliar el subsidio a todos los niños y adolescentes sin distinción alguna; con lo cual eventualmente se volvería a una etapa pretérita pero con los cambios introducidos en el nuevo régimen.

El debate incipiente en torno a la instauración de una Renta Básica Universal podría revigorizarse en un futuro no muy lejano de confirmarse la opción universalizadora de las AFAM, en la medida que un importante segmento de la población recibiría una transferencia monetaria con cierta independencia del status económico.

Educación

En el plano de la educación, el PEQ expandió y reforzó los programas piloto que apuntaron a revertir la alta tasa de deserción a nivel medio, así como mejorar el rendimiento escolar de niños cuyas familias se encontraban en contextos socioculturales críticos. Deben mencionarse especialmente el Programa Maestros Comunitarios y el Programa Aulas Comunitarias, ambos gestionados inicialmente por INFAMILIA pero transferidos y asumidos por ANEP a partir del 2008 con el objetivo de cristalizarlos como una nueva tipología de intervenciones específicas y focalizadas, pero supeditadas y subsidiarias de las orientaciones universalistas de la educación pública.

Resulta interesante la impronta de producción de estos ensayos piloto que luego de ser sometidos a la evaluación correspondiente fueron cooptados por las agencias públicas clásicas y en función de sus propias competencias legalmente atribuidas. No obstante ello, persisten los riesgos de que este tipo de programas permanezcan en “zonas indefinidas” o solapados entre dos instituciones. Es importante traer a colación lo que en los noventa algunos autores denominaban los “by pass” de la política social (Midaglia: 2002), en la medida que en aquella década se procuraba evitar los mecanismos, procedimientos y normas que regulan la provisión de bienes y servicios sociales y la gestión de

proyectos sociales, con la presunción de obtener por esa vía una mayor eficiencia en la aplicación de políticas públicas.

Sortear las agencias estatales generando estructuras paralelas conlleva el peligro de la desconexión y la fragmentación de las intervenciones públicas además de evitar los controles políticos de rigor; precisamente eso fue lo acontecido con diversos programas y planes sociales en la década de los noventa. Reiterar aquella estrategia sería inconveniente teniendo en cuenta los cambios en la ingeniería institucional procesados a partir de marzo de 2005. De momento las orientaciones indican que se ha operado en sentido contrario, esto es, robusteciendo o reformulando las instancias ministeriales o estatales sometidas a la fiscalización, evaluación y control de las instancias parlamentarias.

En el marco del PEQ también se planteó la expansión de la educación inicial a través del Plan CAIF y la obligatoriedad de la educación preescolar a partir de los 4 años. Haber alcanzado la meta de 43.000 niños y niñas en el tramo de 0 a 3 años ha sido ponderado muy positivamente. En este capítulo no puede dejar de mencionarse la auténtica “socialización informática” que ha significado el Plan Ceibal, asignándole a cada niño y niña en edad escolar una computadora portátil.

Seguridad Social – Protección a los trabajadores

En materia de seguridad social la introducción de pequeñas reformas pero en número importante, ha significado una mejora notoria de algunos dispositivos y marcos legales destinados a proteger selectivamente a los trabajadores y pasivos más vulnerables. En este sentido y como producto de los acuerdos derivados del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social impulsado por la Comisión Sectorial de Seguridad Social (MEF, MSP, MIDES, MTSS, OPP, BPS), se aprobaron y promulgaron diferentes leyes destinadas a los trabajadores ocupados y desempleados. Así por ejemplo se introdujo una norma de flexibilización de las jubilaciones comunes que refiere específicamente a la rebaja de 35 a 30 años de servicio manteniendo la edad mínima para retiro en 60 años. Por otra parte se introdujo un subsidio especial para personas de 58 años y más con 28 años de trabajo, que estuviesen previamente desempleadas al menos durante un año, generando por tanto un mecanismo de cobertura en régimen de seguro de paro con aportes jubilatorios durante dos años, por lo cual le da posteriormente las posibilidades de ingresar al retiro en las condiciones estipuladas en el régimen general. Esta importante modificación del esquema de protección a los trabajadores formales atiende una problemática que se ha agravado en los últimos diez años vinculada a los trabajadores de más de cincuenta años con dificultades de reinsertarse en el mercado de empleo.

Por otra parte se consideraron las situaciones particulares de las mujeres trabajadoras en el sentido de computar adicionalmente un año de servicio reconocido por cada hijo con un máximo de 5 años adicionales, con lo cual se incorpora la perspectiva de género para mejorar la prestación jubilatoria. Con relación a la discapacidad también se efectuaron cambios que flexibilizan y suavizan los requisitos exigidos para el acceso a la jubilación por incapacidad total y al subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Finalmente y en materia de protección a los trabajadores asalariados de más de 50 años, se modificó el régimen de seguro por desempleo, extendiendo el plazo del subsidio a un máximo de un año, duplicando de este modo el plazo anterior de 6 meses. Otros cambios significativos aprobados por el Parlamento refieren a la posibilidad de compatibilizar el trabajo con el subsidio por desempleo, es decir estableciendo un mecanismo de subsidio parcial y en consideración a las intermitencias o alternancias entre trabajos zafrales y desempleo. También se destaca la exigencia del trabajador que se acoge al Seguro de Paro de participar en los programas de capacitación o recalcificación laboral. Otras medidas tienen que ver con la mejora del monto mínimo del subsidio y el escalonamiento del porcentaje de la prestación en función del plazo previsto.

Como se aprecia, estas reformas o innovaciones en el sistema de seguridad social pretenden adecuarse a las necesidades de algunos colectivos o segmentos de la población trabajadora, garantizando el acceso a determinados dispositivos de protección ante riesgos o contingencias previsibles y situaciones particulares que merecían una atención especial. La reducción de la tasa de desempleo y el aumento concomitante de la tasa de actividad, junto con la negociación colectiva a través de los consejos de salarios y los cambios introducidos en el esquema de la seguridad social, alientan a proyectar un escenario con mejora sensible de la matriz de bienestar. No obstante ello, la persistencia de algunos problemas estructurales y de larga data exigen una revisión más exhaustiva de las políticas y estrategias de protección a largo plazo. La constatación del proceso demográfico uruguayo de envejecimiento gradual de la población, explicada por dos factores fundamentales, por un lado el aumento de la esperanza de vida (hoy muy cercana a los 80 años) y por otro, el descenso pronunciado de la tasa de natalidad, proyecta mayores dificultades de financiamiento solidario intergeneracional de la seguridad social a largo plazo. Ello exigirá una profunda reestructura del sistema en paralelo a otras medidas tendentes a equilibrar la tasa de crecimiento de la población, sin descartar aquellas acciones dirigidas a la diáspora cuya cifra se estima en unos 700.000 compatriotas residentes fuera del país.

Trabajo Promovido

Uno de los logros del actual gobierno ha sido sin duda el abatimiento de la tasa de desempleo que pasó del 13% en el año 2004 a un 8% en el 2009, no obstante lo cual, un conjunto de trabajadores permanece desocupado por acumulación histórica de hándicaps o desventajas estructurales. Este problema ha sido abordado en el marco del Plan de Equidad trazando para ello dos estrategias diferentes, pero con un propósito similar, esto es, contribuir a la reinserción de los trabajadores y trabajadoras desempleadas de larga duración (más de dos años).

Por un lado el Programa Uruguay Integra que gestiona directamente el MIDES resulta ser un sucedáneo de una versión anterior de trabajo promovido denominado Trabajo Por Uruguay. Una diferencia significativa entre ambos programas viene dada por la eliminación de la figura del contrato de empleo en su versión actual, sustituyéndolo por la implantación de un subsidio con contraprestaciones laborales. A nivel internacional pueden hallarse programas similares: en efecto la modalidad del *workfare* comenzó a experimentarse en Estados Unidos y Gran Bretaña en la década de los ochenta, con la idea de que a cambio de una transferencia transitoria de ingresos se exigía una contrapartida de trabajo.

Los trabajadores que participan del programa realizan actividades laborales en jornadas de seis horas de lunes a viernes en tareas de baja exigencia y calificación, aún cuando uno de los objetivos apunta a ampliar las capacidades, habilidades y destrezas de quienes permanecen en el programa durante todo el período que dura casi un año completo.

Por otro lado, el Programa Objetivo Empleo gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad social utiliza otros incentivos para obtener la reinserción de los desocupados, a partir de una reducción muy grande de los costos laborales de contratación, del 80% en caso de incorporar mujeres y del 60% en caso que sean hombres los que se integren a la plantilla de trabajo de las empresas. Dichos estímulos pretenden generar una adecuación más ajustada de la oferta con la demanda de empleo; sin embargo los resultados logrados a la fecha parecen indicar un déficit muy significativo respecto al número de puestos de trabajo provistos por estos mecanismos.

Las políticas públicas destinadas a los contingentes de desempleados “crónicos” o mejor dicho de larga duración no han tenido el éxito deseable si constatamos que el número efectivo de plazas o puestos de trabajo creados por estímulo del Programa Objetivo Empleo no alcanza a los 500 en todo el país de los casi 10.000 candidatos seleccionados. Ciertos problemas de gestión, retrasos en el inicio del programa, escaso interés de parte

de los empresarios, difusión relativamente débil, parecen haber sido elementos que frenaron el primer impulso.

Por otra parte, Uruguay Trabaja ha generado aproximadamente unos 15.000 puestos de trabajo transitorio, sin embargo por su propio carácter no se propone mantenerlos por cuanto la relación empleador-empleado fue sustituida por el subsidio servido por el BPS. Y si bien el Programa ha desarrollado múltiples actividades conexas o asociadas al trabajo con el objetivo de dotar de más herramientas y capacidades a los participantes, resulta prematuro extraer conclusiones respecto a las condiciones ulteriores o ex post una vez finalizado el ciclo de trabajo.

De todas formas, esta versión de trabajo transitorio ha significado una cierta regresión respecto de las anteriores, por cuanto se optó por eliminar la figura del contrato y por ende se perdieron algunos de los derechos laborales que otrora aportaban un valor material y simbólico. En este formato la contraprestación exigida a cambio del subsidio altera el derecho al trabajo y lo convierte en obligación, en vez de colocar el centro precisamente en el derecho.

Salud

Como uno de sus componentes principales, el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud integra el PEQ expandiendo la cobertura sanitaria a todos los trabajadores y sus hijos, descomprimiendo la demanda en el sector público estatal y transfiriéndola al subsistema del mutualismo. La implementación de la reforma de salud implicó encaminar el sistema a la universalidad de las prestaciones, el mejoramiento de la calidad de la asistencia y la profundización del modelo de atención primaria. El trasiego de usuarios desde ASSE a las instituciones de atención médica colectiva y la inclusión de los niños y adolescentes en un número aproximado de 500.000 revela la magnitud y el alcance de la reforma.

Además, varios otros programas complementarios se expandieron o multiplicaron, entre ellos debemos destacar el Plan Aduana, que se propone captar a los recién nacidos y realizarles un seguimiento neonatal y durante los siguientes 36 meses. Este tipo de intervenciones que apuntan a la primera infancia ha tenido éxito sobre todo por la posibilidad de disminuir los riesgos asociados al embarazo y prevenir o eliminar los factores causantes de la mortalidad infantil⁷.

La instrumentación del Carné Adolescente también ha sido una iniciativa multiinstitucional que ha venido a llenar un vacío de atención específica, no solo por la

⁷ Actualmente se estima que la tasa de mortalidad infantil en niños menores de 1 año se ubica en un 10,3 por mil, fuente MSP.

problemática del embarazo temprano sino por enfocarse a la prevención, detección precoz de afecciones y al fomento de una vida saludable. Además deben mencionarse dos programas inéditos, Salud Bucal de amplia cobertura a nivel escolar y Salud Ocular que logró quebrar la resistencia corporativa y dar cuenta de más de 10.000 operaciones de cataratas y la inauguración del novel Hospital de Ojos “José Martí” en el 2009.

Si bien el nuevo sistema de salud se identifica casi irreductiblemente al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y al Seguro de Salud con las contribuciones diferenciales al mismo, resulta importante subrayar que junto con su implementación se introdujeron modificaciones en la regulación de los servicios sanitarios vinculados a los tiempos de espera, los plazos para obtener análisis clínicos y la supervisión de la calidad. Aún cuando se reconoce el avance significativo en este nuevo sistema, deben mencionarse las dificultades que persisten en orden a contrarrestar la masificación creciente de la atención con un aumento de las capacidades organizativas y de personal. Asimismo los llamados “corralitos” parciales o temporarios no favorecieron la libertad de elección de los usuarios conllevando un riesgo de instalar “clientelas cautivas” de las instituciones mutuales.

La calidad de la atención sigue siendo un asunto pendiente tanto en el sector público estatal como en el mutual; no obstante reconocemos que los procesos de readecuación pudieran ser más lentos que los previstos. El hecho de aumentar el gasto per cápita en ASSE no implica automáticamente cambios en la calidad de los servicios sanitarios. Finalmente convengamos que siendo un gran paso la incorporación de los hijos de los trabajadores formales, éstos pueden eventualmente quedar sin cobertura por la pérdida del empleo de sus padres o madres, problema que las autoridades ministeriales están encarando para su pronta resolución.

Equidad de Género y étnico-racial

En el marco y formando parte del Plan de Equidad, se ha aprobado el Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades para mujeres y hombres, que sintetiza y condensa un conjunto bien amplio de actuaciones, lineamientos y compromisos que cada una de las instituciones públicas asumió para revertir la actual estructura de disparidades en el plano de los derechos de la mujer.

Todo lo realizado en estos años y muy particularmente desde el Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES) ha procurado precisamente la inclusión de medidas afirmativas y de discriminación positiva a fin de equiparar las asimetrías existentes en varios órdenes de las relaciones sociales, económicas, culturales y familiares. En este sentido se avanzó en el grado de sensibilización acerca de la problemática que en muchos casos cobra altos niveles de dramatismo y en la instrumentación de múltiples mecanismos

de protección a las mujeres y sus hijos. Asimismo en cuanto al mercado de trabajo, la reducción de la tasa de desempleo masculina fue acompañada también de un descenso más pronunciado de la tasa de desempleo femenina. Sin embargo varios otros asuntos aún están a medio camino en su abordaje, por un lado el que refiere al fenómeno de la violencia intrafamiliar o doméstica y por otro el vinculado al uso de los tiempos y el papel de las mujeres en los cuidados en general.

“El informe del Instituto Nacional de Estadística sobre el módulo de Uso del Tiempo de la Encuesta Continua de Hogares 2007, da cuenta de la disparidad existente entre los tiempos dedicados al trabajo no remunerado dentro de la familia, siendo ésta una responsabilidad prácticamente exclusiva de las mujeres” (Cita textual del Informe País sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, agosto 2009, inédito). He aquí una de las cuestiones aún no atendidas por el actual sistema de protección social; aún cuando se han planteado desde diversos ámbitos y en el marco de la actualización y revisión del PEQ, la necesidad de implantar una suerte de sistema nacional de cuidados en aras de contemplar las inequidades resultantes. No obstante ello, el PEQ ha generado una excelente posibilidad de articulación de políticas y programas focalizados junto con medidas más universales que contribuyeron al incremento de la autonomía de las mujeres en los hogares perceptores de las asignaciones familiares.

Al considerar la discriminación étnico-racial, el PEQ supuso un leve pero no menos importante avance sobre todo si tenemos en cuenta la invisibilidad de la problemática que de acuerdo a los datos estadísticos impacta en los niveles de pobreza y exclusión de los afrodescendientes. La propia creación de dos Comisiones especializadas (INJU e INMUJERES), ha permitido que las intervenciones públicas contemplaran las situaciones de desigualdad y por tanto se fijaran metas relacionadas a la superación de la discriminación y la inequidad de raíz étnico-racial.

Reforma Tributaria

La nueva estructura impositiva que fue el producto de una reforma profunda en varios planos ha impactado de un modo inequívoco en la redistribución de la riqueza nacional a través de la eliminación de algunos impuestos, la sustitución de unos por otros y la reducción de la presión hacia los trabajadores asalariados. Vale decir que sin ser *-strictu sensu-* una política social, no cabe duda del efecto que ha tenido en la disminución de la brecha entre los quintiles de ingreso más altos y los más bajos.

El coeficiente de Gini es uno de los indicadores que se utilizan precisamente para medir la distancia entre los grupos que captan más ingresos de aquellos grupos con menores ingresos, en otras palabras, expresa una forma de calibrar la desigualdad exis-

tente en cualquier sociedad. Dicho indicador ha registrado en el 2008 un quiebre de la tendencia histórica, para dar cuenta del inicio de un proceso redistributivo que apunta a la equidad. Las dificultades iniciales de implementación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas no parecen haber dañado o perjudicado el sistema en su totalidad, antes bien, los ajustes y correctivos aplicados durante esta última etapa han mejorado los controles, la fiscalización y la transparencia en la recaudación.

Siendo un instrumento legitimado socialmente y que ha beneficiado efectivamente a más del 75% de los trabajadores, aún cuenta con una “sensación negativa” de los segmentos sociales que absorbieron mayormente la descarga fiscal. No obstante, la perspectiva de su modificación no parece plausible en un horizonte cercano, más allá de las sucesivas modificaciones que ya anunciadas, prevén una más equitativa redistribución de la renta nacional.

Dificultades operacionales y limitaciones estructurales

La puesta en marcha del PEQ exigió el afiatamiento de los nexos y canales de comunicación y coordinación intraestatal a nivel del Poder Ejecutivo y el acrecentamiento del diálogo institucional con entidades autónomas, con los cuerpos intermedios de los diversos organismos públicos involucrados y con los operadores terminales de las políticas y programas concretos.

Si bien en términos generales la implementación del Plan no tuvo inconvenientes de gran importancia, se identificaron algunos problemas vinculados al desconocimiento inicial del alcance y características del PEQ, a la ausencia o insuficiencia de una comunicación masiva dirigida a los primeros destinatarios de las prestaciones monetarias condicionadas, así como a obstáculos administrativos y legales que en determinadas circunstancias exigieron el auxilio de normas correctivas o complementarias.

Un conjunto de leyes y decretos constituyó el soporte jurídico – normativo que legitimó la instauración de las prestaciones no contributivas, así como institucionalizó el resto de las medidas y reformas aplicadas; por lo que los tiempos de debate parlamentario y construcción de acuerdos políticos retrasaron levemente algunos de los plazos previstos para la puesta en vigor de sus contenidos.

En cuanto a las limitaciones estructurales, el PEQ debe enmarcarse en un contexto actual de crisis económica mundial de mayor o menor impacto según cada país, pero en definitiva con estrecho margen para las naciones aún subdesarrolladas o en desarrollo. Y si bien ello es un dato coyuntural, la estructura productiva del Uruguay está aún fuertemente condicionada por el patrón de inserción internacional y por ende establece los límites estructurales para un crecimiento y expansión del Gasto Público.

De todos modos, el incremento del Gasto Público Social ha sido sostenido gracias a la tasa de crecimiento económico y una voluntad política de reasignación de las prioridades sociales, reflejo de lo cual es el casi 75% de Gasto Social (debiera decirse inversión social), respecto del Gasto Público Total, representando alrededor de un 23% del PBI y cuya recomposición registró un incremento notable en los rubros salud y educación. De acuerdo a declaraciones públicas de voceros oficiales, los fondos destinados al Gasto Social están blindados lo que significa la imposibilidad de aplicar recortes fiscales aún en tiempos de crisis.

Habrá que esperar la evolución de mediano plazo de las economías regionales que tanto inciden en la economía nacional para inferir o arriesgar pronósticos de retraimiento o ampliación de la cobertura e inversión en función de las numerosas medidas y prestaciones servidas por los organismos de seguridad social.

Algunas conclusiones preliminares

Las transformaciones iniciadas en el marco del PEQ han marcado un rumbo estratégico y programático en términos del modelo de desarrollo social que se procura afianzar para los próximos veinte años. El eje que articula el conjunto de las políticas públicas se basa en el interés supremo de los ciudadanos y ciudadanas en clave de derechos sociales. A partir del mismo se diseñaron las reformas estructurales y se formularon las medidas y programas que constituyen la red actualizada y renovada de asistencia e integración social.

El tránsito de la emergencia social a la equidad, cuya etapa puede fecharse entre los meses de diciembre de 2007 (finalización del PANES) y febrero de 2008 (inicio del Plan de Equidad) no fue traumático para los hogares que recibían el Ingreso Ciudadano. Los pronósticos que algunos quisieron apresuradamente anticipar no se verificaron, antes bien, la extinción del subsidio monetario para los hogares en extrema pobreza no generó sorpresa ni malestar generalizado y tampoco provocó la ola de protestas y demandas hacia el Estado. Por el contrario, el término del PANES dio paso casi naturalmente a la siguiente etapa, que aún cuando fuera cronológicamente su continuidad, no lo fue ni cualitativa ni cuantitativamente por varias razones.

La implementación, el control, supervisión y seguimiento del PEQ en todas sus fases permiten desprender algunas conclusiones primarias y sujetas a revisión en virtud que este plan en rigor no se propone una fecha límite para su término y se fue adecuando a los requerimientos de los destinatarios.

- a. En primer lugar el PEQ le confiere más coherencia y unicidad al conjunto de las políticas públicas y muy particularmente a las políticas sociales, en tanto se fijaron

metas y establecieron con claridad los criterios de gradualidad y progresividad. El intento del Gobierno ha sido de evitar la fragmentación y dispersión de las intervenciones sociales imprimiendo mayor articulación y coordinación desde los niveles centrales hasta los niveles microinstitucionales.

- b. En segundo lugar, el Plan ha sido el resultado de un esfuerzo y trabajo conjunto entre todas las entidades involucradas en la formulación y gestión de las políticas sociales, que aglutinadas en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales pudieron generar los consensos necesarios en torno a los contenidos sustantivos y sus correlatos financieros. La elaboración colectiva del PEQ pone de relieve la premisa de una política social estrechamente asociada a la política económica pero no subordinada ni subsidiaria a ésta. La presencia de las autoridades económicas junto a las del área social en pie de igualdad política, contribuyó de manera decisiva a la construcción de los acuerdos políticos indispensables para el diseño e implementación del Plan de Equidad.
- c. En tercer lugar, se han blindado los recursos presupuestales para la aplicación de las medidas a través de la Rendición de Cuentas y la promulgación de varias leyes y decretos que refuerzan la irreversibilidad de los cambios instrumentados, y en este sentido las reformas sociales en ejecución difícilmente sea canceladas o suspendidas; su propia naturaleza y alcance hacen imposible desmontar o dismantelar los mecanismos instituidos y la morfología que fueron adquiriendo sus elementos fundacionales.
- d. En cuarto lugar, las diversas medidas, programas y proyectos específicos han obedecido a una lógica integrada en la que prima la interacción institucional, la conexión potenciadora y sinérgica entre todos los elementos constitutivos del Plan y el encadenamiento positivo entre políticas, programas y proyectos. Vale decir por ejemplo que las intervenciones en el plano educativo se relacionan con aquellas desarrolladas en el plano de la alimentación y ambas enmarcadas en políticas de inclusión social.
- e. En quinto lugar, el PEQ se sustenta en una multifacética gama de acciones y medidas que contemplan las necesidades de toda la población, aunque privilegia a los sectores sociales en situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Tiene el mérito de haber incorporado una perspectiva global y al mismo tiempo plantear selectivamente las propuestas referidas a determinados segmentos sociales que por su situación ameritaban respuestas diferenciales.
- f. En sexto lugar, el Plan que aspira a condensar una estrategia de desarrollo humano, ha iniciado un itinerario de reconfiguración del sistema de protección social y de

cambios relevantes en la matriz de bienestar, de tal modo que el Estado Social viene adquiriendo una fisonomía singularmente renovada conforme se va adaptando a los cambios de la estructura de riesgos sociales.

La concertación política amplia en torno a los principales componentes del Plan de Equidad es una ventaja adicional que lo coloca en una posición sólida al término del quinquenio. Desde varios grupos y partidos se ha venido insistiendo acerca de la necesidad de acordar determinadas políticas de estado; una de estas se relaciona con la infancia y la adolescencia. Precisamente un porcentaje importante de las medidas, innovaciones e inversiones plasmadas en el PEQ tiene directa relación con los niños y adolescentes, por lo que puede preverse una continuidad de las políticas de infancia sin alteraciones importantes.

También es cierto que los recursos públicos que financian el PEQ están inevitablemente anclados en el Presupuesto Quinquenal y por ello mismo se podría argumentar o conjeturar con la posibilidad de revisiones presupuestales en el siguiente período, aún cuando es muy poco probable que se registre una disminución de la inversión social. Tampoco puede soslayarse el condicionamiento económico suscitado por efecto de la crisis internacional que viene impactando en la región y en nuestro país, si bien aparentemente la etapa más dura ha sido superada.

Cabe consignar que los cambios impulsados en el campo de las políticas sociales han removido viejas prácticas burocráticas y sacudido algunas de las estructuras que parecían perennes. No obstante, la reforma del Estado es una condición indispensable para asegurar y afirmar aquellos cambios, si efectivamente la aspiración de los actuales gobernantes es de construir un sistema de protección social más eficaz y acorde a la finalidad de la integración e inclusión social.

Los retos de mediano y largo plazo están centrados en la fisonomía que va adquiriendo el sistema de protección social, en el que las tendencias parecen afirmar una contención básica de los colectivos sociales más vulnerables y la construcción concomitante de una estructura de oportunidades para toda la población en el punto de partida. De la misma envergadura se refleja la preocupación por la igualdad en los resultados, lo que se manifiesta en la combinación de la universalidad con la focalización subsidiaria.

Repensar y refundar un Estado de Bienestar exige por un lado una cierta dosis de audacia y por otro, la consideración de la viabilidad económica, fiscal y política de los pilares que lo hagan sustentable, profundo y duradero. El Estado Social en ciernes puede avizorarse como un trayecto hacia la mayor justicia y equidad, en una sociedad que acepta la diversidad y consolida una práctica solidaria de asistencia y promoción. La anhelada movilidad ascendente, que parece ser una aspiración social universalmente aceptada, no

conduce necesariamente a los mismos logros según las clases o segmentos sociales a los que pertenezcan los individuos. Por ello mismo, un Estado robustecido y eficiente no solo asegura protección sino estimula y promueve las condiciones óptimas para el más pleno desarrollo personal y colectivo. El Plan de Equidad se podría decir que es la “hoja de ruta” o el “plano” que guía aquella construcción innovadora y perdurable hacia una nueva matriz de bienestar en el Uruguay del siglo XXI.

Bibliografía

- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2007) *Plan de Equidad*, Ed. IMPO, Montevideo.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2009) *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Uruguay 2009, Informe País*, Montevideo, Ed. Tradinco.
- FILGUEIRA CARLOS, FILGUEIRA FERNANDO (1994) *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Arca.
- FILGUEIRA FERNANDO, FILGUEIRA CARLOS (1997) *Taming market reform. The politics of social state reform in Uruguay*. South Bend: University of Notre Dame.
- GABINETE SOCIAL (2005) *Informe sobre las salidas de la emergencia social*, Montevideo.
- MIDAGLIA CARMEN, DAVERIO ANDREA (2002) *Itinerario Institucional de las Reformas de Estado: el caso de las políticas sociales en la democracia restaurada (1985-2000)*, Ed. Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR), Montevideo.
- PEREIRA POTYARA (2000) *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*, San Pablo, Cortez.

Las percepciones de las elites: políticas y reformas en la arena social en el gobierno progresista (2005-2007)¹

José M. Busquets, Marcela Schenck²

El artículo aborda el mundo de las percepciones de las elites uruguayas en relación a las políticas y las reformas en dos momentos del primer gobierno progresista del Frente Amplio.

La invitación es a conocer la caracterización de las elites, su evaluación de las políticas de salud, de educación y de seguridad social, y de las reformas en el plano tributario, del consejo de salarios, en materia del Sistema Nacional de Salud y del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES).

Las evaluaciones realizadas a través de la técnica de la encuesta son formuladas al inicio del gobierno en 2005 y posteriormente en el año 2007, cuando las reformas de las políticas fueron diseñadas. Mientras que la seguridad social mejora en la evaluación de las elites, la salud y la educación empeoran, con la diferencia de que en la educación el saldo llega a ser levemente negativo y en la salud es casi neutro.

Finalmente, se examinan y confirman la asociación entre la autoidentificación ideológica y las diferentes reformas.

Introducción

Este artículo describe y analiza las percepciones de las elites uruguayas en la arena de la política pública social, según dos encuestas realizadas en los años 2005 y 2007 por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR³.

En primer lugar, detalla en forma brevísima la agenda de las políticas y de las reformas en la arena social del gobierno progresista entre 2005 y 2008.

1 Un avance de este trabajo fue presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República realizadas el 8 y 9 de setiembre de 2009.

2 Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. busquets@chasque.net, marcela.schenk@gmail.com

3 Agradecemos a la Candidata a Dra. Lucía Selios por las orientaciones brindadas en relación a las bases de datos.

En segundo término, describe las características de las elites de la muestra de 2005, la percepción de las elites sobre la evaluación de las políticas y de las reformas del gobierno y en relación al grado de estatismo en las políticas de la arena social. Luego analiza la relación existente entre la autoidentificación ideológica y las diferentes reformas propuestas por el gobierno progresista.

En tercer lugar, describe las características de las elites de la muestra de 2007, la percepción de las elites sobre la evaluación de las políticas y de las reformas y en relación al grado de estatismo en las políticas del área social. Por último, también analiza la relación existente entre la autoidentificación ideológica y las diferentes reformas propuestas por el gobierno progresista.

Finalmente, compara y analiza la evaluación de las elites sobre las políticas y las reformas en el área social en los años 2005 y 2007. Asimismo, compara el grado de estatismo en las políticas de educación, de seguridad social y de salud.

Agenda de las políticas y las reformas en el gobierno progresista⁴

El gobierno progresista comenzó su gestión en 2005 implementando los consejos de salarios y el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). Asimismo, anunciando la reforma de la salud y la reforma tributaria.

Durante el año 2006 se realizó el Debate Educativo y en el transcurso de 2007 el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social.

En 2008 ya estaban formulados y comenzaron a implementarse el Plan de Equidad y la reforma de la salud. La reforma tributaria comenzó a implementarse a mediados de 2007. En el siguiente cuadro mostramos esquemáticamente los beneficiarios y los beneficios de las políticas y de las reformas.

⁴ Consultar ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Informe de Coyuntura. Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, 2006 y el Informe de Desarrollo Humano del P.N.U.D, 2008.

Cuadro 1. Políticas y reformas: beneficiarios y beneficios.

Consejos de salarios	PANES*	Plan de Equidad	Reforma de la Salud	Reforma Tributaria
Negociación Colectiva Beneficio: Fijar salario mínimo Fijar aumento salarial	Beneficiarios: Acceso focalizado en sectores de pobreza extrema	Asignaciones Familiares Beneficiarios: hogares en situación de pobreza con menores de 18 años Beneficios: \$ 700 a menores de 12 años y \$ 1000 a menores de 12 a 17 años	Beneficiarios: hijos menores de 18 años de empleados formales con salario nominal mayor a 2,5 BPC cuyo aporte será: 3% con hijos menores 1,5% sin hijos menores	Beneficio: Eliminación del IRP para todos los salarios
	Ingreso Ciudadano (principal)	Asistencia a la vejez Beneficiarios: personas entre 65 y 70 años que integraban el PANES Beneficio: 1,5 BPC	Beneficio: transferencia en salud que equivale a la cuota mutual promedio	Aportes por IRPF
	Contrapartidas: Educativas Sanitarias	Tarjeta Alimentaria Beneficiarios: Hogares del PANES con menores de 18 años Beneficio: \$400.		

* El PANES incluyó además del programa de ingreso ciudadano, los programas construyendo rutas de salida, Trabajo por Uruguay, Atención a los Sin Techo, Plan Alimentario y Mejoramiento del hábitat.

Fuente: Elaboración propia.

“Encuesta Permanente de Elites” (EPE): 2005

La Encuesta Permanente de Elites de 2005 se realizó entre octubre y diciembre del mencionado año. Dicha encuesta fue efectuada a más de un centenar de dirigentes políticos, sindicales y empresariales, así como a integrantes de las Fuerzas Armadas, de organizaciones religiosas, jurídicas, de la sociedad civil y a intelectuales que se desempeñaban en ámbitos académicos y en medios de comunicación. Concretamente, de los 118 entrevistados, un 25.4% eran legisladores, un 16,9% gobernantes, un 16,9% empresarios, un 16,9% sindicalistas, y un 23.7% correspondía a otros segmentos (intelectuales, Fuerzas Armadas, organizaciones religiosas, judiciales y de la sociedad civil).

Características de las elites de 2005

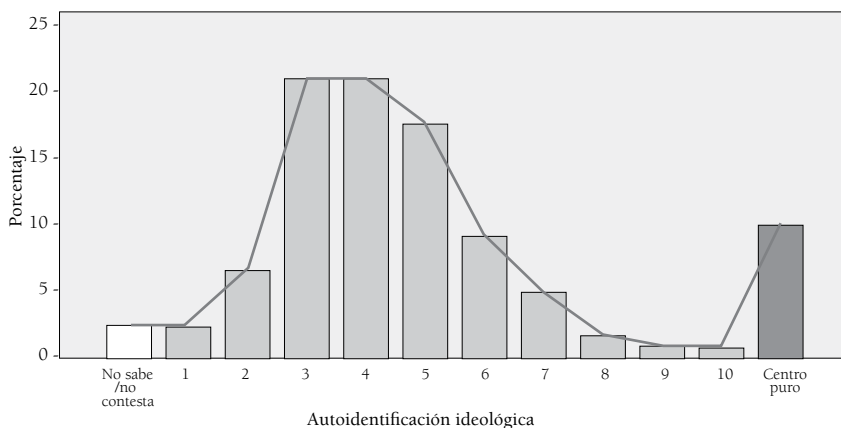
Al analizar las particularidades que arroja la muestra, se destaca que un poco más de la mitad de la elite uruguaya (51,7%) no profesaba religión alguna, mientras que 32,2% eran católicos.

En cuanto a la educación que percibieron, un 61,9% tenían grado o postgrado universitario y sólo un 3.3% tenían a lo sumo primaria completa.

Un dato significativo surge al analizar el sexo de las elites, dado que un 85,6% de los entrevistados eran hombres y sólo un 14,4% eran mujeres.

Consultados por su autopercepción sobre su inclinación ideológica, un 69,5% se ubicaban del centro para la izquierda, un 10,2% en el centro puro⁵ y 17,7% del centro para la derecha. En el siguiente gráfico se aprecia la distribución completa:

Gráfico 1. Autoidentificación ideológica



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las elites uruguayas de nuestra muestra en 2005 no profesaban religión alguna o bien eran católicos en su enorme mayoría (83,9%), tenían niveles educativos altos (61,9%), eran abrumadoramente masculinas (85,6%) y finalmente, se autopercebían como mucho más de izquierda que de derecha (69,5%).

5 Se clasificaron como centro puro aquellas personas que expresamente insistieron que se autopercebían como de centro, centro.

Evaluaciones de las elites

Sobre “las políticas”

La evaluación por parte de las elites fue más buena o muy buena que mala o muy mala en las políticas de salud (40,7% vs. 26,2%), de educación (34,7% vs. 16,1%) y de seguridad social (38,1% vs. 11,9%). El mayor saldo positivo lo obtuvieron la política de seguridad social, luego la política de educación y finalmente pero muy cercana la política de salud. El cuadro 2 ilustra la evaluación del desempeño del gobierno en salud, educación y seguridad social, respectivamente.

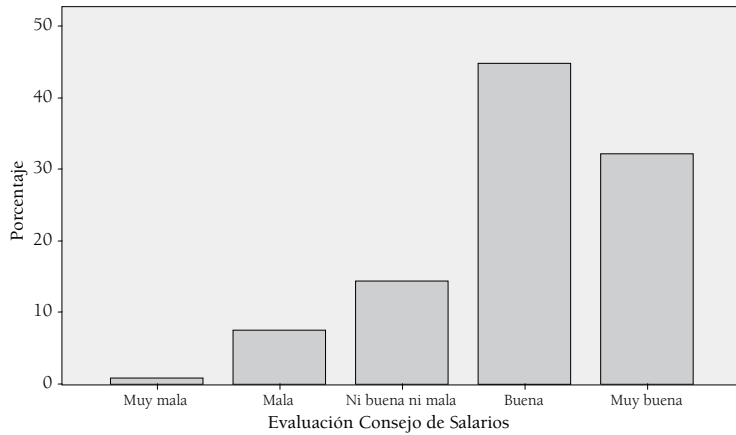
Cuadro 2. Evaluación del desempeño del gobierno en porcentajes

	Salud	Educación	Seguridad Social
No sabe / no contesta	5.1	.8	2.5
Muy malo	2.5	2.5	3.4
Malo	23.7	13.6	8.5
Ni bueno ni malo	28.0	48.3	47.5
Bueno	35.6	32.2	34.7
Muy bueno	5.1	2.5	3.4
Total	100.0	100.0	100.0

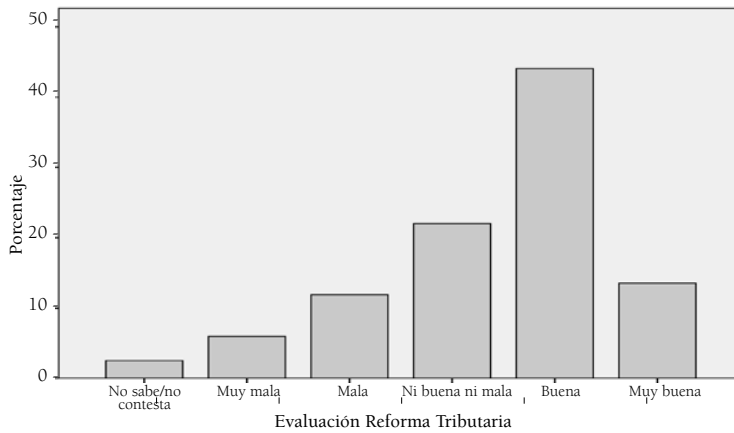
Fuente: Elaboración propia.

Las reformas

La evaluación por parte de las elites fue más buena o muy buena que mala o muy mala en primerísimo lugar en los consejos de salarios (68,7%), luego en la reforma tributaria (39,9%), posteriormente sobre el Sistema Nacional de Salud (22%) y con un bajísimo saldo favorable sobre el PANES (3,3%). Los siguientes gráficos ilustran la evaluación que efectuaron las elites respecto a estas reformas.

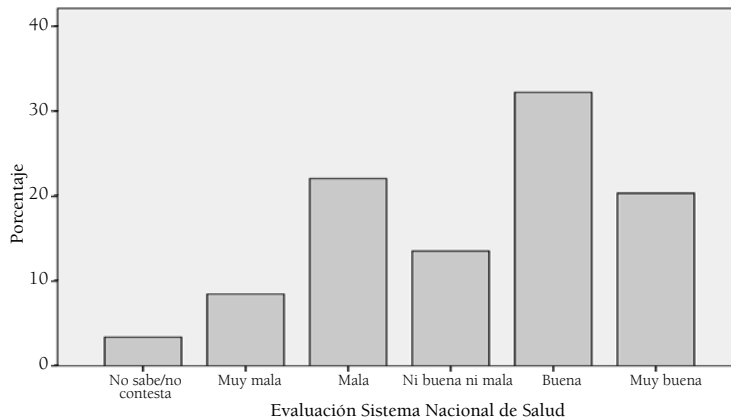
Gráfico 2. Evaluación de los consejos de salarios

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3. Evaluación de la Reforma tributaria

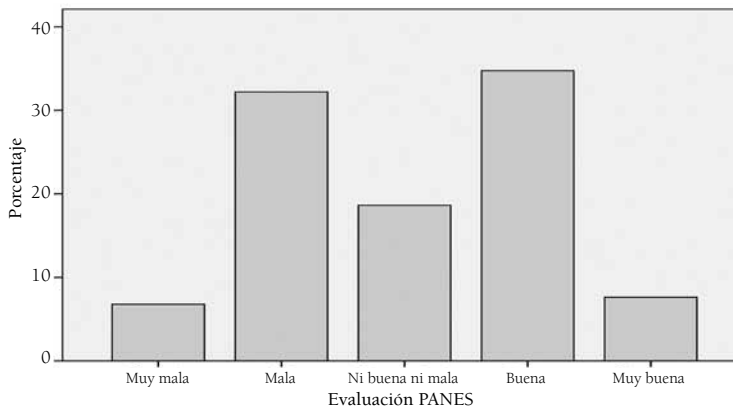
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4. Evaluación del Sistema Nacional de Salud



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Evaluación del PANES

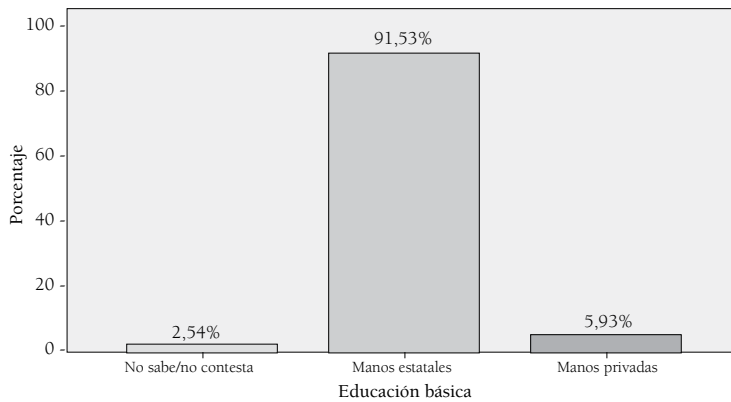


Fuente: Elaboración propia.

Grado de estatismo de las elites

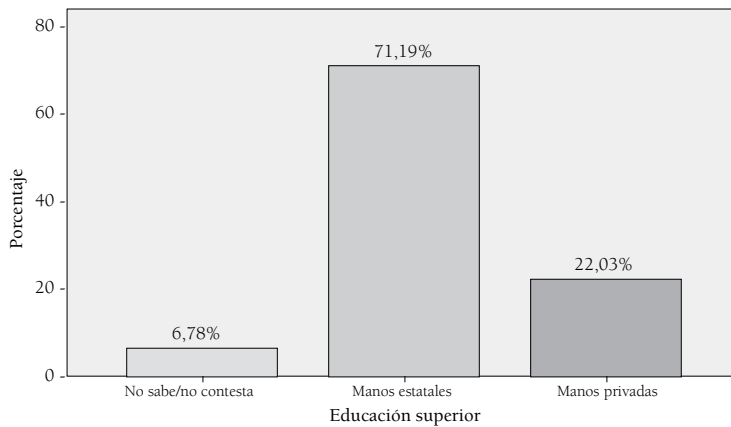
Las elites eran más estatistas que privatistas en todas las arenas de la política pública social. Siendo de más a menos estatistas en educación básica, seguridad social, educación superior y salud. Mientras que en educación básica eran estatistas en un 91,5% en salud lo eran en un 64,4%.

Gráfico 6. Educación básica en manos estatales vs educación básica en manos privadas



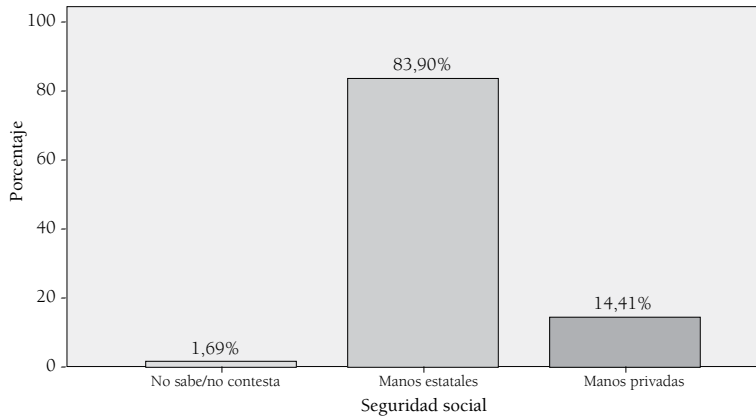
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7. Educación superior en manos estatales vs educación superior en manos privadas



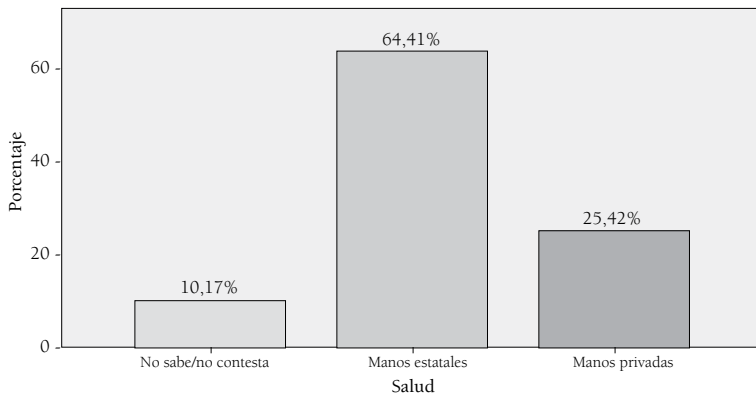
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Seguridad social en manos estatales vs seguridad social en manos privadas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9. Salud en manos estatales vs salud en manos privadas



Fuente: Elaboración propia.

“Encuesta Permanente de Elites” (EPE): 2007

La Encuesta Permanente de Elites de 2007 se realizó entre agosto y setiembre, habiéndose ampliado el número de entrevistados. En esta oportunidad, de un total de 200 entrevistados, un 30,5% fueron legisladores, un 17% gobernantes, un 20% empresarios, un 20% sindicalistas, y un 12.5% correspondía a la categoría otros, que estuvo integrada por intelectuales –tanto periodistas como académicos-, representantes de organizaciones sociales y políticos por fuera de la esfera representativa (tanto del Ejecutivo como del Legislativo).

Características de las elites de 2007

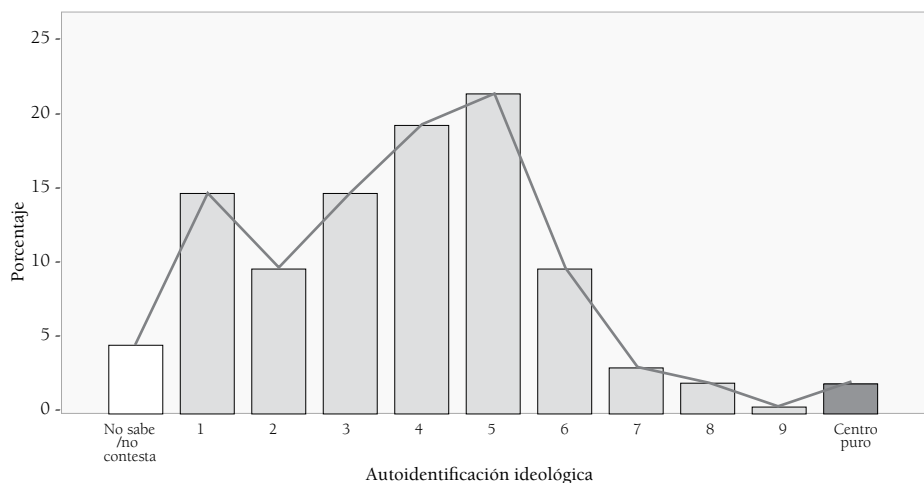
Un poco más de la mitad de la elite uruguaya (57,5%) no profesaba religión alguna, mientras que un 32% se declaraba católico.

En lo referente al nivel educativo, un 45% tenía grado o postgrado universitario y sólo un 3,5% tenía a lo sumo primaria completa.

En cuanto al sexo, se observa una mayoritaria presencia masculina en las elites: entre los consultados, un 90% eran hombres, mientras que sólo un 10% eran mujeres.

Al consultar a los propios entrevistados sobre su inclinación ideológica, un 78,5% se ubicaba del centro para la izquierda, un 2% en el centro puro y 15% del centro para la derecha. En el siguiente gráfico se ilustra la distribución completa:

Gráfico 10. Autoidentificación ideológica



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las elites uruguayas de nuestra muestra en 2007 no profesaban religión alguna o bien eran católicos en su enorme mayoría (83,9%), tenían niveles educativos altos (45%), eran abrumadoramente masculinas (90%) y finalmente, eran mucho más de izquierda que de derecha (78,5%).

Evaluaciones de las elites

Sobre “las políticas”

La evaluación por parte de las elites fue más buena o muy buena que mala o muy mala en la política de seguridad social (57% vs. 16%), fue prácticamente igual de buena o muy buena que mala o muy mala en la política de salud (32% vs. 31,5%) y más mala o muy mala que buena en la política de educación (34% vs. 30,5%). El saldo positivo lo obtuvo la política de seguridad social, la política de salud logró un saldo casi cero y la política de educación un saldo negativo en la evaluación de las elites. En el siguiente cuadro se observa la evaluación en porcentajes.

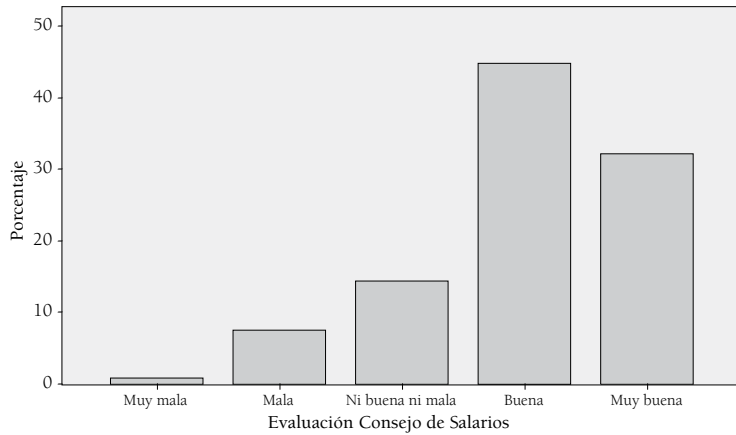
Cuadro 3. Evaluación del desempeño del gobierno en porcentajes

	Salud	Educación	Seguridad Social
No sabe / no contesta	3.5	1.0	1.5
Muy malo	6.0	7.0	4.5
Malo	26.0	27.0	11.5
Ni bueno ni malo	33.0	34.5	25.5
Bueno	27.5	30.5	53.5
Muy bueno	4.0	0.0	3.5
Total	100.0	100.0	100.0

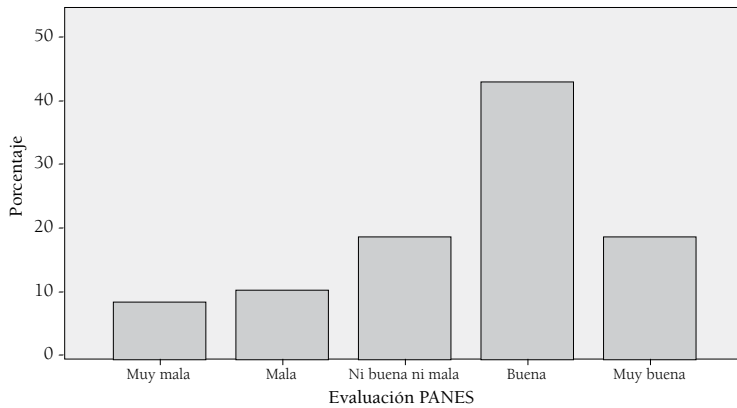
Fuente: Elaboración propia.

Las reformas

La evaluación por parte de las elites fue más buena o muy buena que mala o muy mala en primerísimo lugar en el consejo de salarios (67%), en un segundo lugar en el PANES (42%), luego en la reforma tributaria (11,5%) y finalmente con un modestísimo porcentaje de aprobación favorable en el Sistema Nacional de Salud (7%).

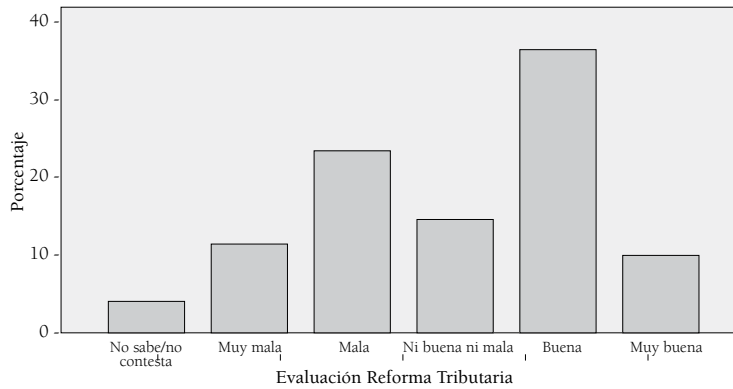
Gráfico 11. Evaluación consejos de salarios

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 12. Evaluación PANES

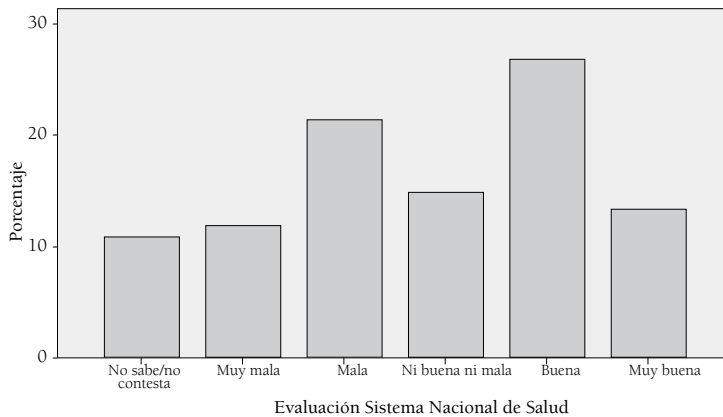
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Evaluación Reforma Tributaria



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14. Evaluación Sistema Nacional de Salud

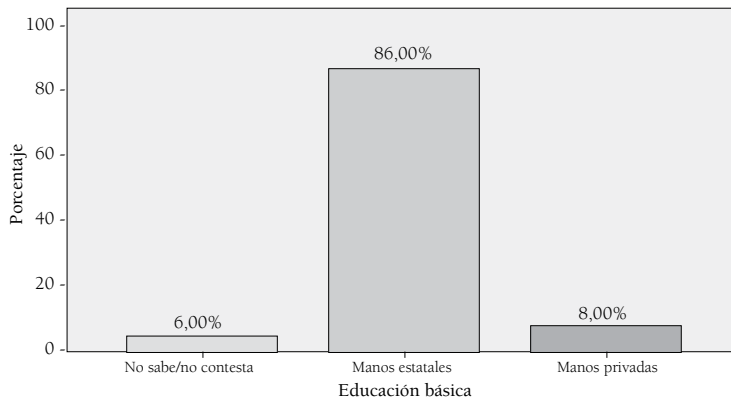


Fuente: Elaboración propia.

Grado de estatismo de las elites

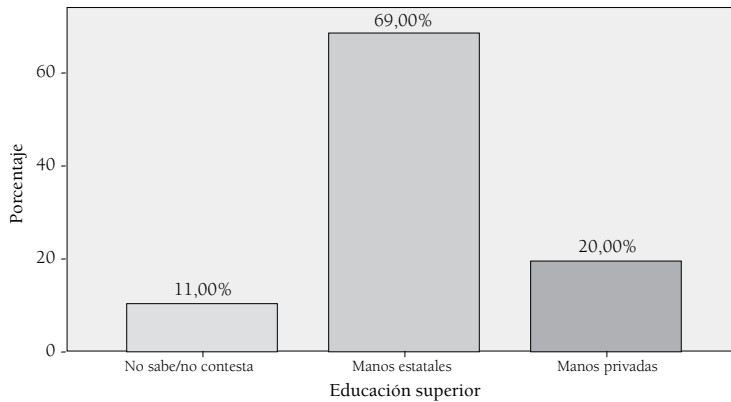
Las elites eran más estatistas que privatistas en todas las áreas de la política social. Siendo de más a menos estatistas en educación básica, seguridad social, educación superior y salud. Mientras que en educación básica eran estatistas en un 86% en salud lo eran en un 67%.

Gráfico 15. Educación básica en manos estatales vs educación básica en manos privadas



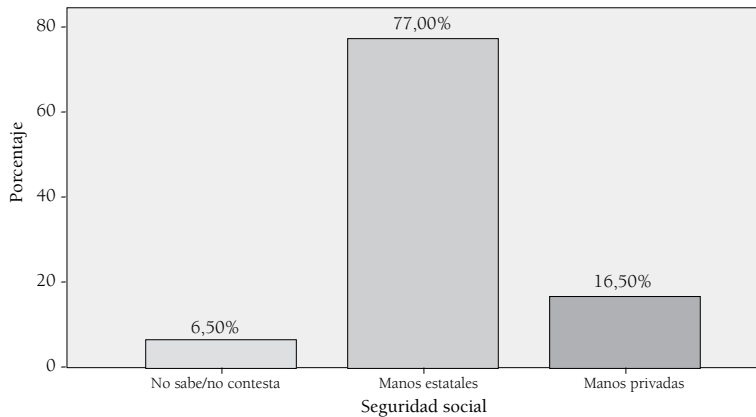
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 16. Educación superior en manos estatales vs educación superior en manos privadas



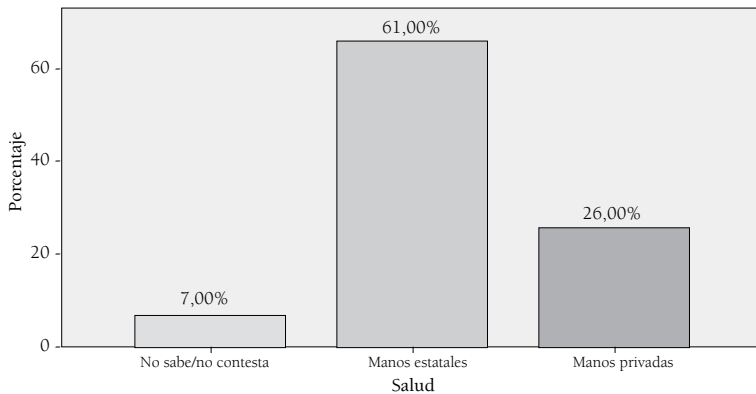
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 17. Seguridad social en manos estatales vs seguridad social en manos privadas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 18. Salud en manos estatales vs salud en manos privadas



Fuente: Elaboración propia.

Comparación de las percepciones de las elites entre 2005 y 2007

Evaluación comparada de las políticas

En 2005, las políticas de seguridad social, de salud y educación tenían un saldo favorable en la evaluación de las elites, mientras que en el 2007 sólo la seguridad social mantuvo y mejoró la consideración en la percepción de las mismas y las políticas de

salud y de educación empeoraron significativamente la valoración, al punto de que la política de educación pasó a tener un saldo negativo.

Cuadro 4. Saldo de la evaluación de las políticas según años

	2005	2007
Seguridad social	26,2	41
Salud	14,5	0,5
Educación	18,6	(3,5)

Fuente: Elaboración propia.

El buen nivel de aprobación de la política de seguridad social en 2007 coincide históricamente con el desarrollo del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, impulsado por el gobierno, mientras que la evaluación negativa en la política educativa en 2007 también coincide con el Debate Educativo. En el caso de la evaluación negativa de la política de educación existe una correlación con la evaluación igualmente crítica que realizan las elites del Debate Educativo.

En el caso de la política de salud en el año 2007, existe igualmente una correlación entre la evaluación de la política y la evaluación de la reforma del sistema de salud. Veamos, entonces, la evaluación de las mismas.

Evaluación comparada de las reformas

En 2005 la percepción de las elites tenía un saldo muy positivo en el consejo de salarios (68%), positivo en la reforma tributaria (39,9%) y en el Sistema Nacional de Salud (22%), finalmente apenas positivo en el PANES (3,3%).

En 2007, las elites mantuvieron su percepción respecto al consejo de salarios, empeoraron su percepción en la reforma tributaria y en el Sistema Nacional de Salud y mejoraron sensiblemente su percepción en relación al PANES.

Cuadro 5. Saldo de la evaluación de las reformas según años

	2005	2007
Consejo de salarios	68,7%	67%
Reforma Tributaria	39,9%	11,5%
Sistema Nacional de Salud	22%	7%
PANES	3,3%	42%

Fuente: Elaboración propia.

Las reformas (tributaria y de salud) al momento de anunciarse reciben una buena aprobación, mientras que al momento de ser implementadas bajan sensiblemente en su nivel de aprobación. De todas maneras ninguna reforma alcanza un saldo negativo.

Asimismo, el PANES -que en el momento de su implementación obtiene un escaso 3,3% de saldo positivo de aprobación- pasa a tener un 42% en 2007, momento en que ya se había anunciado por parte del gobierno el cierre de dicho programa.

Grado de estatismo

Las elites eran más estatistas que privatistas en todas las áreas de la política pública social y la estructura del grado de estatismo no se alteró en las percepciones relevadas en 2005 y en 2007.

Cuadro 6. Grado de estatismo según políticas y años

	2005	2007
Educación básica	91,5	86
Seguridad Social	83,9	77
Educación Superior	71,2	69
Salud	64,4	67

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis

Uno, las elites uruguayas de nuestra muestra en 2005 y en 2007 no profesaban religión alguna o bien eran católicos en su enorme mayoría, tenían niveles educativos altos, eran abrumadoramente masculinas y finalmente, eran mucho más de izquierda que de derecha.

Dos, en el año 2005, las políticas de seguridad social, de salud y educación tenían las tres un saldo favorable en la evaluación de las elites, mientras que en 2007 sólo la seguridad social mantuvo y mejoró la consideración en la percepción de las mismas y las políticas de salud y de educación empeoraron significativamente la valoración, al punto de que la política de educación pasó a tener un saldo negativo.

Si quisiéramos explicar por qué la política de seguridad social logró una buena consideración de las elites, mientras que la política de educación no, podríamos hipotetizar que la diferente naturaleza de la política, o bien las diferencias en el proceso de política, pueden ser factores explicativos de los diferentes resultados.

Tres, las reformas (tributaria y de salud) al momento de anunciarse reciben una buena aprobación, mientras que al momento de ser implementadas bajan sensiblemente en su nivel de aprobación. De todas maneras ninguna reforma alcanza un saldo negativo.

Asimismo, el PANES, que en el momento de su implementación obtiene un escaso 3,3% de saldo positivo de aprobación, pasa a tener un 42% en 2007, momento en que ya se había anunciado su cierre por parte del gobierno.

Cuatro, las elites eran más estatistas que privatistas en todas las áreas de la política pública social y la estructura del grado de estatismo no se vio alterada desde 2005 hasta 2007.

Bibliografía

- BUQUET DANIEL (2006) Opinión de las élites. ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. *Informe de Coyuntura. Instituto de Ciencia Política*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- BUSQUETS JOSÉ M. (2008) Mamá, ¿Qué pasa con la pobreza y con la desigualdad? en *Librevista* (<http://www.librevista.com/>).
- MIDAGLIA CARMEN (2006) “El Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social” en ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. *Informe de Coyuntura. Instituto de Ciencia Política*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- P.N.U.D. Informe de Desarrollo Humano, 2008.
- SENATORE LUIS (2006) Relaciones Laborales, en ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. *Informe de Coyuntura. Instituto de Ciencia Política*, Ediciones de la Banda Oriental.

Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema¹

María Ester Mancebo²

El artículo se centra en las políticas de educación inclusiva que se encuentran actualmente en desarrollo en América Latina, con particular referencia al caso uruguayo. En las dos primeras secciones se traza un recorrido a las definiciones que se han dado de inequidad educativa en las últimas décadas y se profundiza en la actual conceptualización sobre “inclusión educativa”. En el tercer apartado se avanza en la sistematización de algunos de los rasgos que caracterizan a la actual ola de políticas pro-equidad en la región.

La definición del problema de inequidad educativa: un enfoque dinámico

El problema de la inequidad educativa no es nuevo en la agenda de los países latinoamericanos. Por el contrario, por décadas se han desarrollado diversas líneas de política pública que abordaron esta cuestión, desde diversas conceptualizaciones y estrategias. Con perspectiva histórica hoy es posible distinguir cuatro olas de políticas pro-equidad en la región (Reimers: 2000; Aguerrondo: 2007), a saber:

- a. En los años '40 y '50 la definición del problema de la inequidad educativa estuvo centrada en el acceso universal a la escuela primaria, con vistas a asegurar para todos los ciudadanos una educación común. Entonces fueron frecuentes instrumentos de política tales como el comedor escolar, la distribución de útiles escolares y vestimenta, entendiendo que la vulnerabilidad material constituía la mayor causa de no asistencia escolar.
- b. En los años '60 y '70 el foco siguió estando en el acceso a la escolaridad básica y, simultáneamente, cobraron relevancia los problemas de aprendizaje. En función de este nuevo énfasis, la Psicopedagogía apareció como una importante fuente de inspiración a la hora de pensar dispositivos para abordar la inequidad.

1 El presente artículo fue preparado para este libro sobre la base de la ponencia presentada al Seminario “Reforma del Estado y políticas públicas en Chile y Uruguay: enfoques analíticos e instrumentos de gobierno” realizado en Montevideo en abril de 2009.

2 Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. memancebo@gmail.com

- c. En las décadas de los '80 y '90, la preocupación por la equidad se ligó estrechamente a los cuestionamientos sobre la calidad de la educación y, gracias a las incipientes mediciones estandarizadas de aprendizaje, comenzó a hacerse hincapié en la inequidad de los logros de aprendizaje. Los programas compensatorios fueron entonces recurrentes en las reformas educativas desarrolladas en la región en esos años.
- d. En la presente década se ha extendido la detección de serios procesos de exclusión educativa, frente a lo cual la noción de inclusión ha ganado relevancia en el discurso público y varios países han comenzado a ejecutar programas de nueva generación, inspirados en este nuevo “concepto estelar”³.

La tabla que sigue sistematiza los énfasis que se han dado al problema de la inequidad educativa en los diversos momentos históricos, incluyendo también cuáles han sido las tónicas predominantes en el discurso educativo y las estrategias de intervención más frecuentes.

Cuadro 1. La evolución en la definición del problema de la inequidad educativa en América Latina

Momento histórico	Discurso	Definición del problema	Estrategias de intervención
Años '40 y '50	Educación común universal	Acceso universal	Asistencialismo (comedor escolar, vestimenta, útiles)
Años '60 y '70	Educación común universal	Acceso universal y problemas de aprendizaje	Psicopedagogismo (gabinetes, grados de nivelación)
Años '80 y '90	Calidad con equidad	Inequidad en logros de aprendizaje	Programas compensatorios
Segundo lustro de años 2000	Inclusión educativa	Exclusión educativa	Programas de nueva generación

Fuente: Elaboración propia en base a Reimers (2000) y Aguerrondo (2007).

3 Según Braslavsky, los conceptos estelares son “aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados. Por cierto, los mismos son resignificados de diversa manera con relación a cómo se articulan con [...] los ‘conceptos controversiales’, que son aquellos respecto de los cuales no existe consenso.” (1997:32)

Esta evolución permite visualizar que, como en todos los problemas de política pública, la delimitación de la inequidad educativa no ha sido estática sino dinámica, y ha estado asociada a las corrientes teóricas vigentes y también a la disponibilidad de información en cada sociedad en cada momento histórico. En este plano empírico, América Latina ha avanzado en los últimos años y cuenta hoy con un interesante repertorio de indicadores sobre inequidad educativa⁴. En la actualidad se conoce cómo varían, según región de residencia, ingreso per cápita del hogar, clima educativo del hogar, tipo de institución educativa, indicadores tales como la tasa bruta de escolarización, la tasa neta de escolarización, la completitud de cada ciclo educativo, el rezago, la repetición, la deserción, la suficiencia en pruebas de aprendizaje, la tasa de transición de un ciclo a otro.

¿De qué hablamos cuando hablamos de “inclusión educativa”?

Según el Diccionario de la Real Academia excluir significa “sacar a alguien o algo del lugar que ocupaba”, e incluir es “poner algo dentro de sus límites”, “conexión o amistad de alguien con otra persona”. Las dos palabras no remiten pues a atributos de los individuos sino a la relación de unos individuos con otros, de quienes quedan fuera del ámbito educativo y quienes sí gozan plenamente de su derecho a educarse.

Recientemente, UNESCO ha colocado la inclusión educativa en el centro de sus lineamientos programáticos, definiéndola como:

“el proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de la participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reducir la exclusión dentro de la educación y desde ella. Implica cambios y modificaciones en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños según su rango de edad y una convicción según la cual es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños” (2007: 6).

No obstante esta definición, la última Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en el año 2008 mostró que en el término “inclusión educativa” conviven diversas concepciones: para algunos, él remite –como en el pasado- a la incorporación en la educación común de alumnos con necesidades educativas especiales (discapacitados); para otros, incluir supone llevar a la práctica los mandatos de “Educación para Todos”⁵; finalmente, hay quienes usan “inclusión” en referencia a los grupos vulnerables a la exclusión. De hecho, los documentos presentados en la referida Conferencia revelan diferencias en el uso del vocablo según regiones: mientras en Europa, alude fundamen-

4 Una propuesta de catorce indicadores para medir la desigualdad educativa a nivel sistémico se encuentra en Marchesi, 2000.

5 www.unesco.org

talmente a la educación dirigida a los inmigrantes, adultos y discapacitados, en América Latina se asocia a la educación en contextos de vulnerabilidad social (Vaillant: 2009).

El término “inclusión educativa” tiene aún un carácter polisémico, sin perjuicio de lo cual su uso recurrente en la actualidad puede ser interpretado como una resignificación del concepto de equidad educativa y remite a la noción de “igualdad de oportunidades”, con la distinción entre “el punto de partida” y “el punto de llegada”:

- a. La igualdad de oportunidades en el “punto de partida”, o equidad en el acceso, implica fundamentalmente que todos los estudiantes tienen derecho a ingresar en determinado nivel del sistema educativo.
- b. La igualdad de oportunidades en el “punto de llegada” implica, además de la cobertura, equidad en las condiciones de aprendizaje de forma tal que los estudiantes, con independencia de su punto de partida, puedan alcanzar resultados semejantes.

Cuando el énfasis se pone en el “punto de partida” la cobertura del sistema educativo resulta fundamental, mientras que cuando el centro es el “punto de llegada” el concepto de equidad queda íntimamente ligado al de calidad educativa puesto que la realización de aquel principio no es posible sin el logro de éste. En palabras de García Huidobro:

“Los afectados por un proceso educativo de mala calidad enfrentan una modalidad primaria de desigualdad social que, por estar ligada al equipamiento de las personas (y por lo tanto a la posibilidad de generar acciones efectivas en los dominios ligados a la calidad de la vida), se comporta como una desigualdad generadora de mayor desigualdad” (1996:7).

Desde esta perspectiva teórica el análisis de una política educativa en materia de equidad educativa requiere su ubicación en el nivel educativo específico y la consideración tanto del punto de partida (la matriculación) como del de llegada, con sus diversas dimensiones: la completitud del ciclo, la adquisición de las destrezas y competencias propias del mismo, y el acceso a las oportunidades económicas y sociales a él asociadas (Mancebo: 2003).

Todas estas dimensiones de la equidad educativa están presentes en la actual preocupación por las políticas de inclusión. Al decir de Tenti:

“(Hay que distinguir) dos dimensiones de la exclusión educativa: la que tiene que ver con estar fuera de la escuela y la que se relaciona con la exclusión del conocimiento. La agenda de la política educativa tiene que resolver las dos cosas al mismo tiempo.” (2007: 1).

Por otra parte, el análisis de la equidad educativa no sólo ha prestado atención a la unidad “individuo”, sino que también recaló -más tibiamente- en el ángulo del sistema, diferenciando (CEPAL: 2000):

- a. Equidad pre-sistema, en tanto capacidad del sistema educativo para absorber la demanda educativa de usuarios que se incorporan al mismo procedentes de muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales; en otras palabras, equidad referida a las condiciones de acceso al sistema educacional, que determinan posteriormente los logros dentro de él.
- b. Equidad intra-sistema, que alude a la homogeneidad en la calidad de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales.
- c. Equidad post-sistema, en referencia a la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo⁶.

En la actual línea de trabajo sobre la inclusión educativa, Tenti sostiene que:

“Los sistemas educativos latinoamericanos tienen que resolver, al mismo tiempo, dos desafíos estrechamente relacionados. Por una parte, tienen que ampliar las oportunidades de escolarización, por la otra deben mejorar la calidad de los aprendizajes de quienes frecuentan la escuela” (2007: 2).

En suma, el término “inclusión educativa” –de fuerte vitalidad en el actual discurso educativo- constituye una resignificación del concepto de “equidad educativa” y también es un reconocimiento de que la escuela moderna, lejos de operar como una canal de igualdad de oportunidades, ha tendido a reproducir las desigualdades de origen.

La nueva edición de políticas pro-equidad en América Latina

UNESCO (2008, 2007) ha planteado recientemente una serie de estrategias sociales y pedagógicas favorables a la inclusión porque facilitan el acceso al sistema educativo y

6 Como antecedente de esta clasificación, cabe citar una versión más desagregada elaborada por Hopenhayn (1996): (i) equidad intrasistema, entendiendo por tal el grado de homogeneidad en la calidad de la oferta educativa entre establecimientos ubicados en distintos contextos (sociales y geográficos); (ii) equidad extra-sistema, que alude a cierta homogeneidad en la capacidad para absorber la demanda educativa de usuarios que llegan al sistema desde muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales; (iii) equidad meta-sistema, en referencia a la distribución de capacidades para la inserción productiva que tienen estudiantes de distintos orígenes socioeconómicos cuando egresan del sistema educativo; (iv) equidad funcional, consistente en la distribución social de destrezas útiles y valoradas por el patrón de desarrollo productivo, de integración social y de proyecto colectivo en el que se inserta el sistema educativo; (v) equidad sistémica que atiende la combinación de las acepciones precedentes.

la permanencia en el mismo, y también la adquisición de aprendizajes significativos por parte de todos y cada uno de los ciudadanos:

- Impulsar y articular esfuerzos para contar con un marco curricular compartido para la educación desde la primera infancia hasta la educación de los jóvenes.
- Desarrollar un enfoque personalizado que ofrezca a cada niño una real oportunidad de pleno desarrollo de su potencial.
- Adoptar estrategias más dinámicas y diversificadas de enseñanza.
- Desarrollar currículos flexibles que permitan atender a la diversidad de las necesidades de aprendizaje, reconociendo que los currículos inclusivos plantean mayores demandas a los docentes que necesitarán ayuda para aplicarlos efectivamente.
- La creación de nuevos formatos escolares y el establecimiento de puentes que permitan una comunicación fluida entre la educación formal y la no formal.
- La creación de “entornos inclusivos” en los que se respete, comprenda y atienda la diversidad socio-cultural e individual, se promueva el acceso a una educación de calidad por todos los educandos y se verifique una fuerte coordinación de la educación con otras políticas sociales.
- Renovar el rol profesional de los docentes.

En América Latina, las reformas educativas de los '90 implementaron diversas medidas tendientes a promover la equidad (Grajardo: 1999). Sin embargo, a mediados de la presente década, el balance sobre los impactos efectivamente conseguidos en este plano dista de ser positivo. El estudio de PREAL (2005) sobre el avance de la educación en la región en los últimos años, califica con “B” la matriculación, “C” la permanencia en la escuela y con “D” la equidad, en una escala de “A” a “F” donde “A” es “excelente” y “F” es “muy malo”. En otras palabras, nuestros países han mejorado el acceso a la educación primaria y media, están en una situación regular en cuanto a la retención y continúan presentando serios problemas de inequidad educativa.

En este contexto, varios países han comenzado a desarrollar programas de inclusión educativa. Uruguay lanzó el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), entre otros. En Argentina se ha ejecutado el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa Integral para la Igualdad Educativa y las Escuelas de Reingreso en la Provincia de Buenos Aires. En Colombia se ha puesto en marcha el programa “La Escuela busca al niño-a” (EBN) y en el Distrito Federal de México funcionan los Centros de Transformación Educativa (CTE). En todos los casos se trata de programas recientes,

que surgieron en la mayor parte de los casos como respuesta a la problemática socioeducativa de sectores vulnerables en las áreas urbanas.

Los estudios de sistematización de estas experiencias y los de corte comparativo⁷ son aún escasos, pero permiten visualizar algunas de las claves del funcionamiento de estos programas de inclusión educativa.

En primer lugar, se trata de dispositivos de pequeña escala que funcionan con una buena ratio alumnos-docentes, lo cual permite la personalización del proceso educativo y el fortalecimiento del vínculo pedagógico (Tiramonti: 2007; Mancebo: 2009; Calvo: 2009). Todo parece indicar que la inclusión educativa requiere no sólo brindar atención académica a los estudiantes sino también acompañarlos afectivamente en su desarrollo. En tal sentido, no debe olvidarse que estos programas suelen reclutar alumnos con malos recuerdos de su pasaje por la educación formal y baja motivación para seguir estudiando (Vaillant: 2009). De ahí que el nuevo esfuerzo de inclusión proponga acompañar no sólo el proceso educativo del estudiante sino también su recorrido vital, considerando en forma particular su entorno.

En segundo lugar, con el objetivo de incorporar a la escolarización básica a los grupos más vulnerables y reducir la brecha educativa, los programas de inclusión educativa adoptan nuevos formatos escolares⁸, en el entendido que los formatos clásicos dan cuenta de una concepción homogeneizadora de la enseñanza que no incorpora la existencia de grandes diferencias en el capital cultural entre los jóvenes provenientes de sectores de mayor y menor vulnerabilidad social (Tiramonti et al: 2007).

Según Tiramonti et al (2007), esta flexibilización del dispositivo escolar único supone una respuesta de política pública que no había sido posible alcanzar a través de las políticas universales anteriores. De ahí que los programas de esta nueva ola de políticas pro-equidad recurran a la flexibilización de los planes de estudio y a la aplicación de estrategias pedagógicas más dinámicas y diversificadas. Según Jacinto y Terigi (2007), la revisión de las experiencias latinoamericanas para enfrentar las desigualdades en educación secundaria, han sido variadas y se han usado en forma aislada o combinada. Las mismas pueden ser clasificadas en grandes rubros, según se centren en el ausentismo de los alumnos; la reformulación de los tiempos de instrucción; la reformulación del régimen académico; la convivencia en las escuelas; las tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes; la compensación de aprendizajes; la reformulación didáctica de las clases presenciales; la formación para el trabajo.

7 En Vaillant (2009) puede encontrarse una comparación entre tres programas de reingreso a la escuela básica: PAC de Uruguay, EBN de Colombia y CTE de México.

8 Buenas definiciones de “formato escolar”, “gramática escolar”, “cultura escolar” se encuentran en Tiramonti (2007).

En tercer lugar, en sintonía con los dos rasgos anteriores, estos programas entienden que para lograr el universalismo en educación, es necesario quebrar la oferta homogénea, entre otras razones porque se asume que el sistema educativo está fuertemente fragmentado y que, además, esa fragmentación está fuertemente ligada a los problemas de cohesión de nuestras sociedades. Por ello, se apuesta a la creación de nuevas instituciones (las Aulas Comunitarias del PAC, por ejemplo) encargadas de la escolarización de jóvenes en situación de vulnerabilidad, instituciones que tienen conexiones más o menos débiles con el sistema como un todo. A título de ejemplo, el PAC de Uruguay fue concebido como un “puente” con el ciclo básico clásico porque en las Aulas Comunitarias los estudiantes cursan el primer grado de dicho ciclo para luego ingresar a liceos o escuelas técnicas y cursar allí segundo y tercero.

En cuarto término, los recursos humanos juegan un rol absolutamente clave en la implementación de estas políticas. En el PAC, por ejemplo, se ha recurrido a docentes con formación clásica de Magisterio o Profesorado pero también a técnicos con trayectoria en el campo de la educación no formal y/o con formación en otras disciplinas como el Trabajo Social, la Psicología o la Sociología (Mancebo: 2009). Por su parte, la investigación sobre las escuelas de reingreso bonaerenses mostró que los docentes y directores tenían una postura diferente frente a los estudiantes, habían descartado una imagen descalificadora y adoptado una perspectiva de ilusión y de posibilidad de superación de los obstáculos (Tiramonti et al: 2007).

Para Dussel, la experiencia indica que en el formato escolar clásico, para convivir con la exclusión cotidiana, los docentes suelen generar un mecanismo de defensa, una cierta anestesia para no conmoverse ante la impotencia de las limitaciones de su intervención. Este mecanismo de defensa naturaliza el fenómeno de la exclusión y le resta importancia, por lo cual, según la autora, *“la cuestión es cómo podemos hacer para protegernos como educadores, protegerlos a los niños, ofrecerles otra educación y al mismo tiempo poder proponerles algunas estrategias de superación, de salida, de reparación de las situaciones en las que estamos.”* (2008: 2).

La evidencia disponible parece apuntar que quienes trabajan en los programas de educación inclusiva deben exhibir apertura frente a la diversidad, gran flexibilidad para revisar permanentemente su propuesta pedagógica, capacidad para profundizar el componente afectivo del proceso de enseñanza, y también convencimiento respecto a que todos los alumnos pueden aprender.

El punto es que la puesta en marcha de estas políticas de inclusión educativa no siempre ha estado acompañada de programas de formación de los docentes para el trabajo pedagógico con el alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Este trabajo educativo exige recursos humanos con una formación especializada para desarrollar

no solo una función de regulación sino también una adecuada mediación educativa (Román: 2003; Vaillant: 2009).

En quinto lugar, los programas de re-ingreso y de aceleración encuentran límites en el apoyo a algunos estudiantes, sea porque provienen de contextos de extrema vulnerabilidad o porque presentan dificultades psicopedagógicas específicas. En otras palabras, no siempre logran incluir a todos los excluidos, por lo que habría que instrumentar alternativas de atención a estos alumnos para evitar se conviertan en los más excluidos de los excluidos. En la misma dirección, resulta clave realizar el seguimiento de los alumnos una vez que egresan de los programas inclusores porque la probabilidad de que se reitere la desafiliación educativa no es nula en el caso de muchos de estos jóvenes con historias de exclusión socioeducativa.

A modo de cierre

Las políticas públicas son alternativas de solución a problemas que han sido incorporados a la agenda política en un momento histórico dado. Tal incorporación está determinada por los enfoques teóricos vigentes así como también por los datos empíricos disponibles.

En el campo educativo es posible reconocer, a lo largo de las últimas seis décadas, una evolución en la conceptualización de la inequidad educativa y también constatar variaciones en los instrumentos de política impulsados para conseguir mayores niveles de igualdad.

En el actual discurso educativo se ha vuelto moneda corriente el uso de la expresión “inclusión educativa” que, más allá de sus diversas acepciones, puede ser interpretada como una verdadera resignificación de la noción de “equidad educativa”.

En América Latina en la primera década del siglo XXI y hecho ya el balance de las reformas de los años '90, se asiste a la puesta en marcha de una nueva edición de políticas pro-equidad en la cual es posible reconocer una serie de rasgos constantes: la pequeña escala y una buena ratio alumnos-docentes, para asegurar la personalización del proceso educativo; la adopción de nuevos formatos escolares; el quiebre de la oferta homogénea como forma de avanzar efectivamente hacia la universalización de la escolaridad básica; el reconocimiento de que los recursos humanos juegan un rol absolutamente clave en la implementación de estas políticas; la aparición de límites a la inclusión efectiva de todos los alumnos.

Además de estos límites, la nueva edición de políticas pro-equidad arroja evidencia respecto a tres paradojas de la mayor inclusión (Jacinto y Terigi: 2007): la ampliación en

el acceso no siempre va acompañada de logros educativos, con lo cual se corre el riesgo de caer en una falsa democratización; la utilización de atajos en la implementación de las políticas no siempre consigue tender puentes eficientes con el sistema y promover el cambio educativo del conjunto; y, por último, el sentido equitativo original no siempre se mantiene cuando se llega a la implementación concreta.

Por ello, cabe recordar la apelación de Aguerrondo en cuanto a que la inclusión educativa requiere una verdadera refundación de los sistemas educativos:

“Frente a un sistema educativo montado para la exclusión (para la selección), la idea de inclusión es un ventana de oportunidad (...) Para superar la exclusión, que es parte constitutiva de este sistema educativo, es necesario otro sistema educativo, pensado desde una lógica de verdadera inclusión... La idea de “incluir” debe ser una idea – fuerza que se sostenga desde la necesidad de una sociedad más justa y democrática. Entendida de este modo, la inclusión supera la conceptualización de que es una nueva meta, o de que es un proceso, para entenderse como la base de un nuevo paradigma educativo.” (2008: 11-12)

La construcción de dicho paradigma implica la conjugación de diversas dimensiones: una dimensión político-ideológica, una dimensión pedagógico-didáctica y una dimensión institucional que requiere la construcción de organizaciones educativas con nuevas estructuras y reglas de funcionamiento.

“La unidad de cambio ya no es el alumno, ni el aula, no la escuela, sino el sistema educativo como tal, lo que implica por supuesto cambiar (como son) las escuelas y (quienes son) los alumnos. Pero también proponer otro currículo, otra propuesta de enseñanza, otra organización de las escuelas, otra formación docente, otro perfil de quien debe ser docente, otra distribución territorial y especial de las escuelas, otros arreglos institucionales con nuevos entornos de aprendizajes, otros sistemas de control de calidad y así por demás. Pero lo más importante, entender toda la organización social desde su potencial educativo para imaginar y delinear los nuevos y múltiples entornos de aprendizaje.” (2008:17)

Bibliografía

- AGUERRONDO I. (2008) *Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión*. Ginebra: BIE, mimeo.
- AINSCOW M. et al. (2006) *Improving schools, developing inclusion*. Londres: Routledge.
- BENAVIDES M. (2007) *Para acercarse a los que se alejan. Exclusión, jóvenes y políticas públicas*. Washington DC: BID / RES-BID, www.iadb.org
- BRASLAVSKY C. (1997) *Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas*. En Políticas, instituciones y actores en educación. Bs. As.: Ediciones Novedades Educativas.
- CALVO G. (2009) *La Escuela Busca al Niño. Hacia la integración escolar Informe final del estudio realizado para OEI sobre políticas de reingreso educativo*. Bogotá: OEI.

- CEPAL (2000) Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago: CEPAL.
- DUSCHATZKY S., SKLIAR C. (2000) La diversidad bajo sospecha. Reflexiones sobre los discursos de la diversidad y sus implicancias educativas. En *Cuaderno de Pedagogía Rosario Año 4 nro. 7*. Rosario: Ed. Bordes. En www.redligare.org
- DUSSEL I. (2008) *Desigualdad social y desigualdad educativa*. Bs. As.: FLACSO. En www.redligare.org
- GARCÍA HUIDOBRO, J.E. (1996) Equidad y educación en Chile. Santiago: mimeo.
- GRAJARDO M. (1999) Reformas educativas en América Latina. *Documento nro. 15*. Santiago: PREAL.
- HOPENHAYN M. (1996) El desafío educativo: en busca de la equidad perdida. Santiago: CEPAL.
- JACINTO C., TERIGI F. (2007) *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires. UNESCO-IIPE, Editorial Santillana.
- KESSLER G. (2002) *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media de Bs. As.* Bs. As.: IIPE-UNESCO.
- KRICHEVSKY M. et al (2007) Escuelas de reingreso. Mirada de directores, docentes y alumnos. Ciudad de Buenos Aires.
- LOYO A. (2009) El programa Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México. Informe final del estudio realizado para OEI sobre políticas de reingreso educativo. Bogotá: OEI
- MANCEBO E. (2009) Estudios de re-ingreso al sistema educativo: el caso del Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay. Informe final del estudio realizado para OEI sobre políticas de reingreso educativo. Bogotá: OEI
- MANCEBO MA. E. (2004) “La equidad educativa en Uruguay”, en *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2004*. Montevideo: SERPAJ.
- MANCEBO MA. E. (2003) “Políticas de formación docente, equidad y profesionalización en Uruguay”. Montevideo: mimeo. Tesis de Doctorado, presentada ante la Universidad Católica del Uruguay.
- MARCHESI A. (2000) Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. En *Revista Iberoamericana de Educación* nro. 23. Madrid: OEI.
- PREAL (2005) *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago: PREAL.
- REIMERS F. (2000) *Unequal schools, unequal chances*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University Press.
- SITEAL (2008) Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007. Bs. As.: IIPE/UNESCO-OEI.
- TENTI E. (2007) Dimensiones de la exclusión educativa y las políticas de inclusión. Bs. As.: mimeo.
- TIRAMONTI G. et al (2007) Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Bs. As.: FLACSO.
- UNESCO-BIE (2008) *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra: mimeo, Documento de Referencia.
- UNESCO-BIE (2007) *Issues and challenges on inclusive education from an inter-regional perspective*. Ginebra: mimeo.
- VAILLANT D. (2009) *Estudios en profundidad sobre políticas estatales y otras iniciativas que atienden a problemáticas de reingreso para estudiantes de educación básica en Colombia, México y Uruguay*. OEI: en prensa.

El cuidado social y familiar: reto para las políticas sociales¹

Rosario Aguirre²

En este texto se sostiene que el cuidado constituye un campo propio de las políticas sociales, en tanto conforma un ámbito de actuación con sus actores y sus instituciones. La preocupación fundamental es contribuir a la construcción del cuidado como problema público objeto de políticas. Se aspira a que adquiera visibilidad y que sea valorado por su contribución al bienestar social y al funcionamiento del sistema económico a través de la producción de conocimientos y de la discusión y difusión de argumentaciones y propuestas. La línea de investigación que impulsa el Grupo de Investigación sobre Género del Departamento de Sociología tiene como objetivo “desprivatizar” este tema para que la cuestión relativa a quien se hace cargo de las personas dependientes forme parte del análisis académico y político sobre la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales. Mirado desde la perspectiva de la equidad se trata de lograr que disminuya la desigual e injusta división del trabajo según sexo en el cumplimiento de las funciones familiares a fin de promover la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de derechos y el logro del bienestar por parte de mujeres y varones de distintas generaciones y estratos sociales.

Introducción

En los países latinoamericanos los debates políticos y académicos sobre el cuidado social y familiar son incipientes. En los países anglosajones fueron impulsados por las corrientes feministas en el campo de las ciencias sociales los que se remontan a los años setenta. El concepto de cuidado se fue construyendo progresivamente sobre la observación de las prácticas cotidianas y mostrando la complejidad de los arreglos que permiten cubrir las necesidades de cuidado y bienestar. El análisis de las actividades de cuidado,

1 Este artículo ha sido reelaborado a partir de dos publicaciones: 1. Aguirre Rosario (2007) Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas en Irma Arraigada Coordinadora, Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros, Santiago de Chile, CEPAL, UNFPA. 2. Aguirre Rosario (2008) El futuro de las familias, en Irma Arraigada Editora, Futuro de las familias y desafíos para las políticas. Santiago de Chile, CEPAL.

2 Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. E-mail: rcuns@yahoo.com

separadamente de otras actividades del trabajo doméstico, ha significado un avance porque define un campo de problemas de investigación y de intervención social “*con sus actores, sus instituciones, sus formas relacionales, un campo que se sitúa en la intersección entre las familias y las políticas sociales*” (Letablier 2001:40)

Las investigaciones realizadas principalmente en los países europeos -a partir de experiencias de los países nórdicos, Reino Unido, Italia y Francia- introdujeron una aproximación de género en un campo que ignoraba esta dimensión: el de las políticas sociales y los Estados de bienestar. Se ha mostrado que el carácter doméstico de los cuidados ha sido la base para la exclusión de las mujeres de los derechos ciudadanos propugnando un concepto de ciudadanía social que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. Se reformula el concepto de ciudadanía social para introducir la noción de derecho a ser cuidado y el derecho a cuidar (véase, por ejemplo, Lewis: 1992; Orloff: 1993; Sainsbury: 1996, 2000; Sarraceno: 1995, 2004).

En términos generales, se concibe el cuidado como una actividad generalmente femenina y no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el cuidado inmaterial que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Supone un vínculo entre el que brinda el cuidado y el que lo recibe. Está basado en lo relacional y no solamente en una obligación jurídica establecida por la ley sino que también involucra emociones que se expresan en las relaciones familiares, al mismo tiempo que contribuye a construir las y mantenerlas.

En este sentido Arlie Russell Hochschild (1990) precisa que: “*El cuidado es el resultado de muchos actos pequeños y sutiles, conscientes o inconscientes que no se pueden considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo.... Así nosotras ponemos en el cuidado mucho más que naturaleza, ponemos sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo*”.

La provisión del cuidado puede ser remunerada o puede quedar fuera del mercado. Pero aun fuera del marco familiar, el trabajo de cuidado está marcado por la relación de servicio y de preocupación por los otros. El carácter pago o impago no deriva del carácter intrínseco de la actividad sino que es consecuencia de valoraciones culturales compartidas, decisiones políticas y del orden de género imperante en la sociedad.

Por lo general la preocupación mayor gira en torno al cuidado de los más jóvenes y de los enfermos y de los más viejos. El cuidado proporcionado a niños, niñas y adolescentes en el que junto a la obligación hay una fuerte fuente de gratificación y por otro lado, el cuidado que se dedica a la atención para hacer frente a una enfermedad, crónica o aguda, el cuidado asistencial. Pero no puede desconocerse que todas las personas necesitan cuidados con mayor o menor intensidad a lo largo de su ciclo vital, aunque haya

períodos de la vida en que prevalece una mayor dependencia. Es una actividad central para la reproducción biológica y el bienestar de las personas, las familias y la sociedad.

En el cuidado de las personas mayores dependientes existen también dificultades para que las tareas que integran el cuidado sean reconocidas como tales cuando son prestadas de manera informal. Una clave para entender esta situación la proporciona Soledad Murillo (2003: 114) cuando precisa que *“el cuidado está inmerso en la lógica del sacrificio, un sacrificio que puede entrañar -sin pretenderlo- un grado de reconocimiento social. A pesar de que la enfermedad se cronifique, y ésta termine por saquear el tiempo a quien lo prodiga”*.

La economía del cuidado ha eclosionado en los últimos años. Este campo estudia la producción de bienes, servicios y actividades realizadas en los hogares. Incluye también la provisión de cuidados que se realiza en la esfera pública y mercantil. Conceptualizada de esta forma por las economistas feministas ha significado una ruptura epistemológica trascendente con la corriente principal de la teoría económica. Se interesa por el valor económico del cuidado y por la relación entre el sistema económico y la organización del cuidado. Pero el estudio del cuidado no se reduce a lo económico sino que integra otras perspectivas disciplinarias (sociología, antropología, psicología social, historia) en donde se han producido rupturas epistemológicas con sus respectivos cuerpos teóricos. Si bien es legítimo producir conocimientos desde cualquiera de las Ciencias Sociales y Humanas, trabajar con una visión amplia del cuidado requiere integrar conocimientos de las diferentes disciplinas, sobre todo si se pretende realizar aportes para colocar el tema en la agenda pública, proporcionar argumentos a las organizaciones sociales y estimular la acción pública. Es por eso que preferimos referirnos a la organización social del cuidado para aludir a este nuevo campo de investigación y de intervención social.

En las últimas décadas, la crisis económica en la región latinoamericana, las transformaciones de los Estados y la orientación de las políticas sociales se encaminaron a privatizar la responsabilidad por el bienestar social, transfiriendo a otras esferas -familias, comunidades y mercado- tareas que en ciertos casos los Estados dejaron de cumplir. También puede observarse que no llegan a constituirse nuevos campos de actuación como respuesta a nuevas necesidades, las que no logran configurarse como derechos. Estas nuevas necesidades se vinculan al incremento de la población dependiente de adultos mayores y al aumento generalizado de la actividad económica de las mujeres, particularmente, aunque no exclusivamente, de las trabajadoras que son madres, lo cual plantea en nuevos términos la pregunta de las obligaciones y los derechos al cuidado de los integrantes de las familias y de las responsabilidades estatales en este campo.

Este documento se desarrolla en cuatro partes. En la primera se mencionan los cambios que incrementan las necesidades de cuidado. En la segunda se presentan de for-

ma sintética algunos trabajos que dan luz sobre los cuidados y las personas que cuidan, destacándose el aporte de las encuestas sobre uso del tiempo realizadas recientemente en el país. En la tercera se esbozan posibles escenarios de futuro respecto a la provisión del cuidado. En la cuarta se presentan las opiniones de la población adulta de Montevideo sobre la responsabilidad social del cuidado. Por último, se plantea la necesidad de debates con múltiples actores para avanzar en la consideración del cuidado como problema público y lograr acuerdos en las propuestas de políticas.

Cambios recientes que inciden en las funciones familiares de cuidado

La conjunción de factores sociodemográficos y subjetivos hace que cada vez haya cada vez más personas a quienes cuidar y menos cuidadores potenciales.

En las últimas décadas se redujo el tamaño medio de las familias, se diversificaron los arreglos familiares, aumentó la vida en solitario, disminuyeron los hogares con mujeres dedicadas exclusivamente a las tareas del hogar, todo lo cual incide en las posibilidades de que actualmente las demandas de cuidado puedan ser satisfechas en el seno de las familias.

Existe abundante evidencia empírica sobre la persistente tendencia a la elevación de los niveles educativos de la población femenina y el aumento de la actividad económica de las mujeres, particularmente de las madres. En todos los países de la región la tasa de actividad de las mujeres entre 20 y 44 años de edad con hijos aumentó en los últimos años, así como la aspiración de autonomía económica y de posibilidades de desarrollo personal. Sin embargo, la provisión pública de servicios de cuidado ha tenido escaso desarrollo. Los servicios para los más pequeños sólo están dirigidos a los sectores más pobres de la población, en general con niveles bajos de cobertura, al mismo tiempo que se va desarrollando una creciente mercantilización del cuidado infantil para los sectores sociales que pueden pagarlos, situación que es similar en los servicios destinados a los adultos dependientes (Aguirre: 2003).

Los cambios demográficos, particularmente el aumento de la proporción de las personas mayores de 65 años en la población total, fenómeno mundial debido a la baja natalidad y al aumento de la esperanza de vida, plantean importantes dilemas de tipo económico, social y político. Los datos para 2005 revelan que los países del cono sur son los que alcanzan la mayor proporción de adultos mayores: el 9.8% en Argentina, el 7.2% en Chile y el 12.9% en Uruguay. Es objeto de preocupación el incremento de los gastos sanitarios y asistenciales y el creciente peso de las personas no incluidas en el sistema de seguridad social. Menos atención merece la presión sobre las familias para la prestación de servicios. Esta presión está en aumento por el “envejecimiento dentro

del envejecimiento” que refiere al aumento de las personas mayores de 75 o de 80 años dentro de la población mayor. Esta población cuenta cada vez con mayor número de población femenina (feminización del envejecimiento) debido a las crecientes diferencias favorables a las mujeres en la esperanza de vida. Así por ejemplo, el índice de feminidad de la población de 80 y más años era en el año 2005 en los países del cono sur de 201 en Argentina, 181 en Chile y 199 en Uruguay (CEPAL: 2005). Frente a las crecientes necesidades de cuidados y la ausencia de personas disponibles para hacerse cargo gratuitamente de ellos, el sector mercantil de cuidados para niños pequeños, adultos mayores dependientes y enfermos han adquirido en la última década un importante desarrollo.

En América Latina, las enormes desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la provisión desigual de cuidado familiar y social conformando un verdadero círculo vicioso. Quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad en situación de tener menos miembros del hogar que cuidar. Aquellos que disponen de menores recursos para acceder a los cuidados mercantiles y que tienen más cargas de cuidado acumulan desventajas por el mayor peso del trabajo doméstico familiar, por las dificultades en el acceso a los escasos servicios públicos y la necesidad de recurrir a cuidadoras “informales”.

Diversos autores llaman la atención sobre los cambios culturales y las disposiciones personales por la propagación de una visión más individualista de las relaciones sociales. Crecientemente las uniones de las parejas no implican responsabilidad de por vida y los hijos no son la única fuente de realización personal, pero al mismo tiempo existe el mandato cultural hacia la promoción del desarrollo de los niños en todas sus facetas, lo que trae consigo nuevos deberes lo cual para algunas familias de sectores medios y altos se convierte en trabajo real de gestión de la formación de sus hijos (Beck-Gernsheim: 2001). Aunque no se disponen de evidencias empíricas para los países de nuestra región, es probable que el costo de tener un hijo para estos sectores sea crecientemente alto.

Otra fuente de tensión con relación a la disposición hacia la autonomía y autorrealización de los miembros de las familias es la dependencia familiar de los hijos adultos jóvenes que viven con sus padres, con lo cual la inversión parental hacia los hijos tiende a mantenerse durante más tiempo. En Uruguay se encontró que en la última década ha aumentado el número de hogares con hijos de 25 a 30 años que continúan viviendo con sus padres. Ello puede implicar la necesidad de cuidar simultáneamente de los hijos y de los padres y que el período de la vida en que hay que cuidar de personas dependientes se extienda más.

En la vida privada, el déficit de cuidado es más notorio en familias donde las madres trabajadoras -casadas o solteras- no reciben ayuda suficiente de sus parejas o familiares, constituyendo una fuente de importantes tensiones, especialmente para las mujeres. En

el ámbito público, el déficit de cuidado se ve -entre otros indicadores- en la insuficiencia de atención que prestan las políticas sociales a la situación de las madres de niños pequeños, de los ancianos, de los enfermos, de los impedidos. Debe destacarse la insuficiencia de información sobre la cobertura de los servicios hacia estos sectores.

El “descubrimiento” del trabajo no remunerado de las cuidadoras

Sin pretender realizar un análisis del estado del arte en la materia, señalaré algunos trabajos que aportan conocimientos nuevos y útiles para el desarrollo de argumentaciones tendientes a mostrar la relevancia de los problemas planteados por el cuidado y la necesidad de que se le preste atención por parte de las políticas públicas.

Las encuestas sobre uso del tiempo permiten medir el tiempo destinado a las actividades no remuneradas y dar cuenta del tiempo que las personas dedican al cuidado familiar. En los países donde se han realizado encuestas de este tipo –todavía no comparables entre sí- muestran que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo no remunerado familiar. El indicador de carga global de trabajo que estas encuestas permiten calcular mide la cantidad de horas que insume el trabajo remunerado más las que se destinan al trabajo no remunerado (doméstico, cuidados y comunitario). Los datos del módulo sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado levantado por el INE en 2007 en la Encuesta Continua de Hogares revelan que en la sociedad uruguaya una proporción elevada de trabajo (más del 49%) que realizan las personas de 14 años y más se realiza fuera de las relaciones de mercado. En horas trabajadas la carga semanal total de trabajo para las mujeres uruguayas es de casi 54 horas semanales y la de los varones 48 horas. Las asimetrías en la dedicación a los trabajos es muy marcada: las mujeres dedican algo más de un tercio al trabajo remunerado, mientras que los dos tercios restantes corresponden al no remunerado; en el caso de los varones esta relación se invierte, quienes apenas asignan un cuarto de su tiempo al trabajo no remunerado y tres cuartos al trabajo remunerado (INE: 2008; Aguirre: 2009)

Esta misma encuesta muestra que cuando hay niños en el hogar las mujeres promedialmente destinan cerca de 18 horas semanales al cuidado infantil y los varones 8 horas. Si bien la existencia de niños pequeños de menos de 3 años aumenta considerablemente el número de horas de cuidado, llama la atención la cantidad de horas que insume el apoyo a los trabajos domiciliarios (“los deberes”) de los escolares (4 horas semanales promedio), a cargo mayoritariamente de madres que tienen jornadas laborales extrado-mésticas, indicador del sobretrabajo que genera el sistema educativo sobre las madres de los escolares.

Por otra parte, investigaciones sobre la producción doméstica de salud y sus relaciones con el sistema institucional público han dado luz a la necesaria consideración de los cuidados domésticos en las políticas públicas de salud. Se destacan los trabajos de Durán (1999) y Murillo (op. cit.) para España y de Gálvez y Matamala (2002), Provoste (2003), Reca et al. (2002) y más recientemente Medel et al. (2006) para Chile.

Durán (op.cit.) ha desarrollado una línea de investigaciones muy innovadoras sobre los “costes invisibles” de la enfermedad, sobre todo aportando estimaciones del tiempo destinado por la población a la atención de la salud en los hogares y en las instituciones del sistema de salud, así como el análisis de las expectativas de futuro sobre el cuidado no remunerado, teniendo en cuenta los cambios demográficos y las nuevas tecnologías. En la región latinoamericana se ha producido un “descubrimiento” más tardío de las/los cuidadores, aunque siempre han existido, su papel se ha hecho más visible en el marco de los debates acerca de las reformas de la salud y de los cambios en los modelos de atención de la salud pública. Provoste (op.cit.) ha puesto la atención en el recargo de trabajo que estos cambios producen sobre las mujeres en el espacio doméstico, en el hospital y en la atención primaria.

También se han encontrado evidencias de la existencia de supuestos sobre la solidaridad familiar en la reglamentación establecida para acceder a las pensiones a la vejez e invalidez. En un estudio reciente de las prestaciones no contributivas a la seguridad social en Uruguay, Pugliese (2004) mostró la existencia de la imposición de la “solidaridad familiar obligatoria” en el caso de pensiones a la vejez e invalidez. Reglamentariamente se establece que para acceder a las prestaciones se deben computar los ingresos de todos los miembros del hogar, los que no deben superar los tres salarios mínimos. Un límite muy bajo para aquellos hogares que han adoptado una estrategia de convivencia en hogares extendidos, que debido al número de integrantes, pueden llegar a superar esa suma. Los casos estudiados por esta autora muestran las tensiones que genera entre los integrantes de los hogares (especialmente a las mujeres cuidadoras de ancianos) la imposición de la obligatoriedad de prestación de servicios gratuitos.

Este trabajo coincide con otros que señalan el carácter ambivalente del cuidado a este segmento de la población. Así, Izquierdo (2003) señala que el cuidado puede estar íntimamente unido al maltrato. En el marco de la realización de un diagnóstico sobre Salud y Género en Uruguay obtuvimos el testimonio de una enfermera que vive en las proximidades de una “casa de salud” (residencia para adultos mayores) en la ciudad de Montevideo y que en el pasado trabajó en ese tipo de servicios: *“He trabajado en varias instituciones, a las que yo misma las denunciaba por los malos tratos, maltratan a los pacientes en las casas que están en regla, así como en las que no están en regla. Se sabe que los dueños, por no pagar un sueldo como la gente, toman una enfermera por turno y el*

resto son casi todas mujeres jubiladas o amas de casa, sin una capacitación específica, no todas maltratan a sus pacientes, pero sí la mayoría”.

Los estudios sobre los adultos mayores por lo general prestan poca atención a los cuidadores, algo similar sucede con las personas que cuidan a los discapacitados, cuyas condiciones de vida y trabajo se desconocen. En Uruguay se ha iniciado recientemente una línea de investigaciones en este sentido. Un trabajo de Batthyány (2007) aporta conocimientos sobre las estrategias formales e informales que se llevan a cabo en los distintos hogares en función de su composición, nivel socioeconómico y concepciones ideológicas en torno al cuidado.

Posibles escenarios de futuro

Si atendemos a los cambios políticos acaecidos en la región en los años recientes se percibe que muchos países tienden a reorientar sus patrones de desarrollo con la finalidad de promover la inclusión social. Estamos ante un nuevo escenario caracterizado por la estabilidad institucional, victorias electorales de fuerzas progresistas, consolidación de mecanismos institucionales para la igualdad, nuevas políticas sociales, planes de fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales.

A pesar de ello, persiste la privatización del bienestar de décadas anteriores como resultado de la pérdida de protagonismo del Estado y de la orientación de las políticas sociales. Cada vez se pide más participación de los familiares en los cuidados de la salud, cada vez se requiere más de los padres por parte del sistema escolar, cada vez se trabaja más horas.

En este contexto se plantea cómo reestructurar la provisión del cuidado. Ello implica considerar en el nivel micro las relaciones derivadas de contratos implícitos de género y de generaciones en cuanto a la atribución de responsabilidades de cuidado. A nivel institucional significa reconsiderar la división social del bienestar entre las familias, el mercado, el Estado y la comunidad.

Las analistas feministas de los regímenes de cuidado (fundamentalmente Sarraceno, 2004 y Sainsbury, 2000) presentan dos escenarios polares: *familista* y *desfamiliarizador*, con sus orientaciones y sus principales dimensiones. Otros escenarios a considerar son el *estatal residual/mercantilizador* y el de *corresponsabilidad*.

En el régimen familista típico la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. Es el más extendido en los países mediterráneos y en América Latina. Empíricamente puede suceder que las mujeres trabajen en forma remunerada y desarrollen distintas estrategias para articular

trabajo y familia. María Ángeles Durán en la obra antes citada distingue varias de ellas como la reducción de objetivos tanto en el plano laboral como familiar, la delegación que consiste en interrumpir la producción de un servicio para trasladarlo a otra persona y la secuencialización que radica en alternar la producción para la familia y para el mercado que es lo que buscan las excedencias y las licencias maternales. Pueden existir estrategias y medidas de “conciliación” que en realidad contribuyen a mantener la división sexual del trabajo.

En el régimen *desfamiliarizador* hay una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado. Un escenario *desfamiliarizador* puro no existe y es poco probable. Históricamente los procesos de *desfamiliarización* pueden ser muy variados y seguir diferentes ritmos. Estos procesos dependen del peso que tengan los servicios del Estado, de la extensión de los servicios lucrativos y de la implicación de las redes informales.

Los supuestos ideológicos del régimen *familista* son la centralidad de la institución del matrimonio legal y una rígida división sexual del trabajo. Se admiten intervenciones públicas dirigidas a las familias con carácter subsidiario. En cambio, los supuestos ideológicos del régimen desfamiliarizador son el cuestionamiento de la separación privado-público lo cual conduce al planteo de políticas activas. La base de la admisión de beneficios en el primer caso es la necesidad y se contemplan medidas dirigidas a proteger a las madres solas. En el segundo la base de admisión de derechos es la ciudadanía o la residencia y los beneficios se otorgan a los individuos.

El trabajo asistencial de cuidado en el régimen *familista* es no remunerado y la unidad que recibe los beneficios la familia, mientras que en el *desfamiliarizador* el trabajo es remunerado siendo la unidad que recibe los beneficios el individuo. El primer modelo es sostenido por sectores conservadores y religiosos y el segundo por un conjunto de actores entre los que se cuentan el movimiento de mujeres, feministas, empresas proveedoras de servicios y trabajadores de las mismas y las organizaciones de autoayuda y de familiares de enfermos. En el primero no se mide el nexo existente entre familia y bienestar, en el segundo modelo es posible realizar mediciones directas o indirectas de la contribución de las familias a la economía y a la sociedad a través de diferentes indicadores como la cobertura de los servicios, el uso del tiempo en las actividades de cuidado, la demanda potencial y real de servicios.

El escenario estatal residual y *mercantilizador* se preocupa por atender la calidad de las prestaciones de los servicios públicos para los más pobres y eventualmente de los servicios privados. Quedan, sin embargo, sectores medios y medio bajos no atendidos que deben resolver en el ámbito doméstico y por mecanismos informales el cuidado de los más pequeños, los adultos mayores y enfermos dependientes. Impera la fragmentación institucional y la segmentación de la oferta, cristalizando las desigualdades sociales.

En relación al problema que nos ocupa, otro escenario posible y deseable para la equidad social y de género es que se desarrollen *políticas de corresponsabilidad familias/ Estado/ mercado*. Estas son políticas que inciden en los patrones de uso del tiempo de las mujeres y en la combinación de trabajo remunerado y no remunerado mediante distintos mecanismos, principalmente a través de la secuenciación en el uso del tiempo y la derivación hacia servicios de cuidado. Supone desarrollar estrategias de armonización para contemplar impactos de políticas específicas mitigando efectos no deseados sobre la carga de trabajo.

Requiere un paquete de políticas de corresponsabilidad compuesto por: prestaciones monetarias por maternidad y familiares, servicios sociales públicos para el cuidado de niños y dependientes, servicios sociales y personales privados para el cuidado de niños y dependientes y políticas que estimulen la redistribución de tareas en el hogar y la responsabilidad social.

Los objetivos son predominantemente éticos, se trata de alcanzar la equidad de género favoreciendo la ampliación del ejercicio de derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres, buscando un equilibrio entre mujeres y varones.

Una parte de la bibliografía agrega objetivos económicos en cuanto estas medidas pueden contribuir al crecimiento económico y a la productividad laboral. Así argumentan que los servicios sociales de apoyo a las mujeres que trabajan aumentan el trabajo femenino, incentivan la fecundidad, crean nuevos empleos en esos servicios y aumentan el consumo familiar.

En este escenario estas acciones deberían ser acompañadas por políticas orientadas a estimular la corresponsabilidad. En el ámbito privado el objetivo sería promover cambios culturales que flexibilicen la división sexual del trabajo. En el ámbito público se trataría de promover el cuidado como responsabilidad social. El Estado puede sensibilizar a la población a través de la educación formal y de los medios de comunicación para apoyar las transformaciones valóricas y en las subjetividades que requiere el replanteo de los contratos de género y generacionales. Particular importancia tiene la reformulación del concepto de paternidad a los efectos de incluir una mayor participación en cuanto a compartir la crianza de los hijos y el cuidado de las personas mayores.

Es necesario debatir la necesidad de una política pública de corresponsabilidad hacia los cuidados evitando la segmentación institucional y sectorial propia del escenario anterior la cual dificulta los enfoques integrales y la coordinación. En esa política deberían contemplarse los servicios de cuidado infantil para los niños más pequeños, los destinados a los adultos mayores y la atención de los enfermos dependientes, tratando de que el sistema se base en principios solidarios y universales de modo que no estig-

matice a la población atendida. Se tratan de resolver cuestiones complejas en relación a lo que corresponde proveer al Estado, al mercado, a las familias y a la comunidad, en cuya definición intervienen factores de diversos órdenes: económicos, sociales, políticos e ideológicos.

La institucionalidad de género (a nivel nacional y municipal) debe tener un papel importante en cuanto a impulsar medidas y normas –de carácter integral e intersectorial– que impulsen la equidad social y de género en este campo, en la cual tienen que estar presentes distintas voces, tanto públicas como privadas, a fin de determinar los derechos y responsabilidades de las personas y de las distintas esferas institucionales.

Las opiniones de la población montevideana sobre la responsabilidad social del cuidado

En la encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado realizada en Montevideo en 2003 se indagó acerca de la atribución de responsabilidades de cuidado por parte de la población a las familias, al Estado y a la comunidad. Se interrogó a los encuestados acerca de las responsabilidades por la atención de los niños más pequeños (0 a 3 años) y se encontró que cerca del 30% le atribuye al Estado una alta responsabilidad (en forma exclusiva, principal o en paridad con la familia). Otra franja de la población cercana un 34% se inclina por responsabilizar a las familias pero con la ayuda del Estado. Otro 34% de la población atribuye la responsabilidad exclusiva a las familias. De ello se desprende que la mayor parte de las personas se inclinan por atribuir algún grado de responsabilidad al Estado en la atención a los niños más pequeños.

Las opiniones referidas a la protección y el cuidado de las personas mayores muestran que más de un 40% de la población le atribuye al Estado un papel fundamental (en forma exclusiva, principal o en paridad con la familia). Cerca de un tercio se inclina por responsabilizar a las familias pero con la ayuda del Estado. En el otro extremo tenemos a un 28% de la población que le atribuye la responsabilidad exclusiva a las familias. Vemos que en el caso de las personas mayores se acentúa aún más que en el caso de los niños más pequeños, la responsabilidad social del Estado (Aguirre, Batthyány: 2005).

Estos resultados nos muestran que se debe seguir trabajando en la construcción de los cuidados como un problema público. Se requiere dar visibilidad y valor a los cuidados a través de la producción de conocimientos, la discusión y difusión de argumentaciones y propuestas de acciones públicas. En nuestro país la red de Género y Familia, organización de la sociedad civil, ha promovido mesas de diálogo en los dos últimos años con el objetivo de identificar demandas, motivar los debates y articular propuestas en torno a un posible sistema nacional de cuidados. Por su parte, el primer Plan Nacional

de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2010) elaborado por el Instituto Nacional de las mujeres y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo ha incluido dentro de una de sus líneas estratégicas para la democracia la relativa al “*Desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares*”.

Los cuidados como problema público. Debates con múltiples actores

Como el cuidado es un problema que afecta más a las mujeres que a los hombres existen dificultades para que sea considerado como un tema relevante y de interés general, lo cual no es ajeno al hecho de que las mujeres tienen menos poder en los espacios en que se detenta la representación política. Se requieren acciones específicas para dar impulso al debate sobre la socialización de los cuidados y para que las instituciones aumenten su implicación, tanto en el ámbito central como territorial.

La reflexión feminista y la acción política de las mujeres y de la sociedad en su conjunto colocaron en los países latinoamericanos el tema de la violencia doméstica en la agenda pública (Araujo, Guzmán y Mauro: 2000). Se necesitaría un esfuerzo similar para colocar los cuidados como tema de la agenda, tanto en lo referente al reparto del trabajo entre los integrantes de las familias, como en lo referente a la implicación institucional directa en los cuidados.

Los argumentos centrales que justifican el tratamiento del tema como problema público refieren a que:

Los hechos relativos al cuidado de los dependientes no son algo propio de la esfera privada, deben formar parte del debate sobre los derechos de ciudadanía y sobre la democracia.

La concepción liberal de la democracia ha sostenido la ficción de que el ciudadano es autónomo, autosuficiente y establece relaciones contractuales. Las ciudadanas y los ciudadanos son autosuficientes y dependientes, ambas cosas a la vez, por más que hay períodos de la vida en que prevalece la autosuficiencia y otros en los que lo que prevalece es la dependencia. La consideración del cuidado y de la dependencia conduce a tener en cuenta que dependemos unos de otros y que todas las personas requieren de las familias, de la sociedad y de la comunidad para que le proporcionen soporte a lo largo del curso de vida.

En la medida que las mujeres son quienes contribuyen en forma desproporcionada al bienestar social mediante todos los servicios no remunerados, es justo que deban considerarse en los presupuestos aquellas partidas que más directamente las afectan,

como es el caso del cuidado de las personas dependientes (niños, mayores, enfermos, minusválidas).

La interrogante central a responder es cuáles pueden ser las configuraciones posibles para resolver las necesidades y el reparto de los cuidados teniendo en cuenta los costos económicos y las pautas culturales sobre los cuidados de los distintos sectores sociales.

Otros núcleos problemáticos a considerar son las cuestiones que refieren a la calidad de los servicios públicos y privados, la devaluación de los trabajos y de las trabajadoras asalariadas que a ellos se dedican y la necesidad de que se tengan en cuenta consideraciones científicas y profesionales en los mismos, el reconocimiento y el rol de los sistemas no convencionales o alternativos.

Por lo tanto, las políticas dirigidas a las familias con relación al cuidado encierran una serie de asuntos a debatir en el plano cultural, social y económico y abren un amplio espacio para la búsqueda de alternativas en la que deberán estar presentes distintas voces.

Se están procesando reformas sociales donde se plantean una reestructuración de las prestaciones y de los servicios sociales. Discutir la combinación de servicios sociales universales y focalizados y el “mix” deseable de prestaciones monetarias y servicios sociales es uno de los puntos que puede provocar intensos debates. Se requiere voluntad política de revisar, ampliar y coordinar el paquete de cuidados sociales y también -en el marco de procesos de descentralización- avanzar hacia el desarrollo de lo que Chiara Saraceno (2004) llama “*una ciudadanía localmente específica*”.

La meta de producir cambios en la división sexual del trabajo en la esfera doméstica ha conducido en algunos países de la región al planteo de iniciativas proactivas para aumentar las responsabilidades masculinas en el cuidado mediante acciones de sensibilización en los medios de comunicación y la propuesta de licencias parentales. Sería importante discutir la experiencia europea y las distintas estrategias de los países en la materia, para ver como actúan las culturas y los regímenes de horarios laborales que se han intensificado en las economías globalizadas, poniendo barreras a los hombres para el ejercicio de sus derechos a cuidar.

El debate público debería promover la construcción de nexos entre quienes trabajan en el ámbito académico y quienes están ubicados en las esferas político-decisionarias (funcionarios y responsables políticos), evitando la segmentación institucional y sectorial que dificulta los enfoques integrales y la coordinación de políticas, sobre todo en lo que se refiere al sistema de salud, a la protección social y a los nuevos servicios sociales que habría que crear. La reflexión conjunta debe contribuir a la construcción del “sujeto

de las políticas del cuidado”, integrando las voces de las organizaciones de mujeres y feministas, las organizaciones que demandan y ofertan servicios de cuidado y las que luchan contra la enfermedad y por la ayuda a las personas dependientes.

Bibliografía

- AGUIRRE ROSARIO (2009) “Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado” en Aguirre Rosario (ed.) *Las bases invisibles del bienestar. El trabajo no remunerado en Uruguay*. INE. INMUJERES.UDELAR.UNIFEM, UNFPA, Montevideo, Ed. Doble Clic.
- AGUIRRE ROSARIO (2007) “Trabajar y tener niños: insumos para repensar las responsabilidades sociales y familiares”, en Gutiérrez María Alicia (comp.) *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación*. Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires, CLACSO.
- AGUIRRE, ROSARIO Y BATHYÁNY KARINA (2005) *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y Área Metropolitana 2003*, Montevideo, UNIFEM-UDELAR. Ed. Doble Clic
- AGUIRRE ROSARIO (2003) *Género, ciudadanía social y trabajo* Montevideo, Universidad de la República. Ed. Doble Clic.
- ARAUJO KATIA, GUZMÁN VIRGINIA, MAURO AMALIA (2000) “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”. *Revista de la CEPAL* 70. Santiago de Chile, CEPAL.
- BATHYÁNY KARINA (2007) *Género y cuidados familiares. ¿Quién se hace cargo del cuidado y atención de los adultos mayores en Montevideo?* Informe final. Montevideo: Universidad de la República. CSIC/ Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. (Inédito).
- BECK ULRICH, BECK GERNSEIM, ELISABETH (2001) *El normal caos del amor*. Barcelona, Paidós Contextos – El Roure.
- CEPAL (2005) Estadísticas de género [en línea] <http://eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles>.
- Durán, María Ángeles (1999) *Los costos invisibles de la enfermedad*. Madrid, Fundación BBV.
- GÁLVEZ TELAM, MATAMALA MARÍA ISABEL (2002) “La economía de la salud y el género en la reforma de la salud”, en: *Género, equidad y reforma de la salud en Chile. Voces y propuestas desde la sociedad civil*, no. 1. Santiago de Chile, OPS-MINSAL.
- HOCHSCHILD RUSSELL, ARLIE (1990) *The second shift*. California: Avon Books.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, UNIFEM, INMUJERES, Departamento de Sociología. FCS, Udelar (2008) *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares*. Montevideo.
- INMUJERES (2007) *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011*. Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres. Uruguay. Ed. Tradinco.
- IZQUIERDO MARÍA JESÚS (2003) “Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: Hacia política democrática del cuidado”, *Congreso Internacional Cuidar cuesta: Costes y beneficios del cuidado*, SARE 2003, Bilbao, Emakunde.
- LETABLIER MARIE-THÉRÈSE (2001) “Le travail centré sur autrui e sa conceptualisation en Europe”, en: *Travail, genre et sociétés. Dossier: Femmes providentielles, enfants et parents à charge*, N° 6, , pp. 19-41, Francia, Harmattan.

- LEWIS JANE (1992) "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2, 3, p. 159-173.
- MEDEL JULIA, DÍAZ XIMENA, MAURO AMALIA (2006) *Cuidadoras de la vida. Visibilización de los costos de la producción de salud en el hogar. Impacto sobre el trabajo total de las mujeres*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer. CEM
- MURILLO SOLEDAD (2003) "Cara y cruz del cuidado que donan las mujeres", *Congreso Internacional Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, SARE 2003, Bilbao, Emakunde.
- PROVOSTE PATRICIA (2003) "Los cuidados domésticos e institucionales de salud y enfermedad provistos por las mujeres", *Congreso Internacional Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, SARE 2003, Bilbao, Emakunde.
- PUGLIESE LETICIA (2004) "*Programas no contributivos en la Seguridad Social Uruguaya*", Tesis de Maestría en Sociología, Montevideo, Universidad de la República (inédita).
- ORLOFF ANN SH (1993) "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations". *ASR American Sociological Review*, Vol. 58, No. 3, p. 303-328.
- RECA INÉS, ÁLVAREZ MADEYN, TIJOUX M. EMILIA (2002) "*Costos no visibles del cuidado de enfermos, Estudio de casos*", Informe de investigación, Proyecto Género, Equidad y Reforma de la Salud, Chile, OPS-OMS.
- SARACENO CHIARA (2004) "¿Qué derechos y obligaciones, qué tipo de recursos? Visiones de la ciudadanía a través del prisma de género?" *Ponencia Congreso Internacional. ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?* SARE 2004, Bilbao, Emakunde.
- (1995) "A dependencia construida e a interdependencia negada. Estructuras de genero de ciudadanía", en: *O Dilema de Cidadania*, Bonacchi e Groppi Org. Brasil, UNESP.
- SAINSBURY DIANE (2000) «Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions de genre dans les états providence», en: *Genre et politique. Debats et perspectives*. France, Folio Essais Gallimard.
- (1996) *Gender, equality and welfare states*, U.K., Cambridge University Press.

Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil: primera aproximación

Silvia Rivero¹

El objetivo de este trabajo es aproximarnos a la caracterización de las organizaciones sociales que convenían con el Estado para la implementación de políticas sociales, analizando el caso del PLAN CAIF. Este Plan tiene ciertas condiciones que nos permiten tomarlo como caso de estudio, por ejemplo: su condición de Plan presente en todo el territorio nacional; es uno de los que presenta mayor cantidad de convenios para la implementación y gestión de Servicios Sociales durante períodos estables y continuos; comienza a funcionar en el año 1989, por lo que es una de las Políticas Sociales tercerizadas más antiguas. En función de lo expuesto, entendemos que este caso nos permite acercarnos a algunas características de las OSC convenientes con el Estado.

Para esta primera aproximación se relevó la información contenida en las carpetas de los 85 convenios correspondientes al Departamento de Montevideo. Con los datos se construyó una base de acuerdo a las variables relevadas. Posteriormente se realizó un análisis de correspondencia múltiple para poder observar conjuntamente las asociaciones entre las distintas modalidades de las variables consideradas. Luego con estas variables se procedió a clasificar los distintos centros, como resultado se determinó que la mejor clasificación fue de tres grupos, cuyas características se presentan en este trabajo.

Introducción

En este trabajo intentamos aproximarnos a la caracterización de las organizaciones sociales que convenían con el Estado para la implementación de políticas sociales. Se estudia específicamente el caso del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia).

Para ello, inicialmente, se analizan las formas de implementación de las Políticas Sociales en el marco del llamado Estado Liberal Social, especialmente en lo que refiere al papel de las organizaciones de la Sociedad Civil.

1 Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. silviariv@gmail.com

Posteriormente, intentamos una aproximación conceptual de estas organizaciones de la Sociedad Civil, para luego focalizarnos en aquellas que se incluyen en las propuestas de protección social a la infancia.

Este análisis nos permite contextualizar al Plan CAIF y a las organizaciones de la Sociedad Civil que lo integran. Es a partir de ese momento que estamos en condiciones de analizar los primeros datos sobre las características de las organizaciones de Montevideo.

La implementación de Políticas Sociales

En el marco de llamado Estado Liberal Social la implementación de políticas sociales no aparece como una propuesta uniforme. Sin embargo, se pueden identificar diferentes líneas tendientes a la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos en situación de pobreza o de exclusión social.

Según señala Bernardo Sorj (2005: 7-8) a medida que las reformas propuestas a partir del Consenso de Washington dejaron de producir los resultados esperados y comenzó a sentirse la falta de nuevas ideas para transformar las instituciones sociales, la sociedad civil vino a cubrir la necesidad de un concepto maleable, susceptible de recabar el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda. Lo cual permitió generar un consenso en torno a la valoración de la sociedad civil como un actor social capaz de producir un cortocircuito en las instituciones estatales², lo cual la hizo atractiva para los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y el Sistema de Naciones Unidas. Estos, por ejemplo, comenzaron a ver a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como un aliado en la elaboración de una agenda transnacional, destinada a romper el monopolio de los Estados-nación.

Es así, entonces, que las organizaciones de la sociedad civil adquieren una nueva función pública, ya que comienzan a ser reconocidas y valoradas como actores sociales capaces de encargarse de la provisión de bienes sociales, especialmente los dirigidos a poblaciones pobres o excluidas del mercado. De esta manera, estas organizaciones se convierten tanto en interlocutores válidos de la esfera pública, como en intermediarias de las necesidades de los sectores carenciados.

Sin embargo, la sociedad civil en regímenes democráticos no es una arena pacífica, sino un conjunto de actores de la esfera pública, auto-concebidos como parte de la sociedad civil. Acordamos con Sorj (2005: 13-14) cuando plantea que no hay definición a

2 Recordemos que en las valoraciones negativas acerca de los Estados de Bienestar tuvieron un fuerte peso las concepciones acerca de: la corrupción, la ineficiencia (planteada como burocracia), el clientelismo político, la centralización, etc.

priori, fuera de la lucha política y cultural, sobre quien debe ser definido como parte de la sociedad civil y quien debe ser excluido. La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e imposición de un significado del propio concepto.

A que nos referimos cuando hablamos de organizaciones de la sociedad civil

Según plantea Camou (2004: 70), desde las Ciencias Sociales existe cierto retraso en el estudio de la sociedad civil. La reflexión sobre la sociedad acompaña el pensamiento político y social desde sus orígenes en la Antigüedad clásica, pero la preocupación por eso que hemos llamado sociedad civil (y mas allá de los orígenes hegelianos de la distinción respecto al Estado) es mucho mas reciente. *“Un primer foco se refiere a las luchas que a finales de la década de 1970 y a lo largo de la década de 1980 se emprendieron contra los autoritarismos tradicionales o militares en América latina y contra los totalitarismos comunistas en la Europa del Este. Un segundo foco, hay que buscarlo en el amplio espacio social que fue dejando al descubierto, y en muchos casos al descampado, la crisis del Estado de Bienestar, y algunas de las mas agudas consecuencias de las reformas de corte “neoliberal”, que dejaron en manos de pequeñas organizaciones y comunidades, familias e individuos responsabilidades que antes eran asumidas desde el sector estatal.”* (Camou: 70) En ambos casos la sociedad civil aparece virtualmente definida por una contrafigura, es “lo que se opone” a los autoritarismos, “es lo que queda” después de retiro del Estado”. (Camou: 70). Un tercer foco de irradiación –y que en principio posee características algo más positivas– es el que emerge hacia finales de la década de 1970 en el caso europeo, y desde principios de 1980 en América latina, asociado a la irrupción de los movimientos sociales y al reconocimiento de la “nueva pluralidad” de la sociedad. (Camou: 70- 71).

Sin embargo, este sentido positivo no deja de ocultar cierta negatividad: por un lado la sociedad civil es pensada como un espacio de participación de actores en contraposición y con pretensiones de superación de los formatos tradicionales de participación ciudadana y social que habíamos conocido como dominantes hasta entonces (partidos políticos y sindicatos); por otro lado, Camou (2004) plantea que es posible percibir otro nivel de negatividad menos visible: pensar a los movimientos sociales y a la sociedad civil en su conjunto como entidades diversas, plurales y hasta heterogéneas, que ya no podrían ser pensadas desde la clásica axiomática del marxismo sesentista, es decir, pensado desde una contradicción fundamental, la oposición capital – trabajo.

A pesar de esta aparente heterogeneidad de la Sociedad Civil organizada, las definiciones tienden a resaltar las características comunes que las reúne como actor social. En este sentido trataremos de analizar estas características para luego señalar algunas

diferencias de este actor social, lo cual nos permitirá acercarnos a una categorización de estas organizaciones.

Según Fernandes (1994: 7), el tercer sector deriva de una alternativa lógica que puede ser idealmente concebida como una de tres posibles alternativas:

Cuadro 1

Agentes	Fines	Sector
Privados	Privados	Mercado
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Públicos	Tercer sector

Fuente: Fernández 1994

Fernández (1994:7) define el tercer sector como “un conjunto de organizaciones e iniciativas privadas destinadas a la producción de bienes y servicios públicos”. Estas organizaciones presentan similitudes y diferencias respecto al los otros dos sectores:

Cuadro 2

	Diferencias	Similitudes
Estado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No tienen poder coercitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplen una función colectiva.
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No genera lucro. ▪ Son iniciativas no lucrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Independientes. ▪ Autogestionadas.

Fuente: elaboraciones propias

Esto refirma la posición de Camou (2004: 71) quien señala que teórica y prácticamente la sociedad civil se nos manifiesta como una constante oposición a otro ya constituido (mercado, Estado, partidos, etc.) y del que se sabe, o se quiere diferente, aunque tenemos mas dificultades para definir en positivo lo que es.

En cuanto a la diferencia con el Estado, respecto a no poseer poder coercitivo, podemos afirmar que la condición de no lucrativa y no gubernamental no significa necesariamente estar más allá de los esquemas de poder o indiferente a los condicionamientos sociales.

El poder de estas organizaciones no tiene las mismas características que el poder ejercido por el Estado, este se basa, fundamentalmente, en la coerción moral e ideológica.

ca. En cambio, estas organizaciones presentan elementos de su propio funcionamiento que genera diferentes espacios de poder, de los cuales podemos señalar: i) La dedicación voluntaria genera recursos y consecuentemente disputas por su distribución; ii) Forman un mercado de trabajo específico; e iii) Influyen en la legislación.

La característica “no gubernamental” implica la existencia de un aspecto en común: tanto estas organizaciones como el gobierno deben cumplir una función pública. De ahí que la condición de no- gubernamental marca la diferencia existente con lo gubernamental en el cumplimiento de la función pública.

Del mismo modo, al definir a estas organizaciones como no –lucrativas se plantea la diferencia con el mercado. Es decir, se enmarcan en la órbita privada por lo cual tienen la condición de independientes y autogestionadas, pero al no generar lucro se las separa del funcionamiento propio del mercado (Fernandes, 1994: 7 y ss).

Entonces, en estas formas organizativas de la sociedad civil podemos identificar elementos que generan su propia problemática de funcionamiento, en este sentido Fernandes (1994: 11) plantea, *estas organizaciones absorben las problemáticas relativas al poder y al interés, pero constituyen una esfera institucional diferente cuyas características propias le son dadas justamente por la negación del lucro y del poder del Estado*. Esta situación genera en las organizaciones que convienen con el Estado, una particular condición que cuestiona su propia definición.

Las organizaciones de protección social en infancia

Según Villar (2003: 16-18) la variedad de metas y de medios que orientan la acción de las OSC y de los gobiernos crea diversos patrones de relaciones, los cuales a su vez determinan de manera importante las estrategias y el tipo de acciones utilizadas por la OSC para incidir en las políticas públicas. El análisis de las estrategias debería realizarse en forma sectorial, fundamentalmente, debido a la heterogeneidad de los actores en juego.

El autor aplica el modelo clasificatorio desarrollado por Adil Najam. Este modelo utiliza como criterio diferenciador la convergencia o divergencia entre metas y medios en las relaciones estratégicas entre OSC y gobiernos, produciéndose una matriz de cuatro posibilidades: Cooperación, Confrontación, Complementación y Cooptación.

Cuadro 3. Metas

Medios	Convergencia	Divergencia
Convergencia	Cooperación	Cooptación
Divergencia	Complementación	Confrontación

Fuente: Adil Najam

- *Cooperación*: metas y medios son similares. La deliberación pública por parte de las OSC no sería un elemento fuerte en el proceso de desarrollo de la política y más bien se tendería a crear un tipo de relación instrumental centrado en la implementación de la política.
- *Confrontación*: metas y medios divergentes. Es más probable que el papel de las OSC sea el bloquear, oponerse o cambiar las políticas propuestas por el gobierno a través de la protesta, las manifestaciones callejeras, el llamado a la deliberación pública etc, para llamar la atención sobre los impactos negativos de la política.
- *Complementación*: metas convergentes y metas divergentes. Suele requerirse la generación de consensos al menos en lo que a los medios se refiere y por tanto, la persuasión, la presentación de opciones innovadoras de política se pueden convertir en parte esencial del proceso.
- *Cooptación*: metas divergentes y medios similares. Ambas partes buscarán cambiar las preferencias políticas del otro para lograr metas compartidas.

Es importante subrayar que el modelo descrito supone que las relaciones entre las OSC y las agencias gubernamentales se establecen de acuerdo a las decisiones estratégicas de ambas partes y que estas no dependen solamente de uno de los actores. A pesar de que en algunos casos el gobierno puede ser el actor dominante en el juego político y las OSC suelen tener menores opciones en este juego, siempre están ambos actores participando en la relación, orientados por una decisión estratégica. El modelo también supone que el tipo de relaciones pueden variar en el proceso, las partes varían en sus intereses y posiciones estratégicas, ya sea en torno a los medios o a las metas de la política.

Según Midaglia (2000:110), en este universo heterogéneo, es interesante reparar en el hecho de que la formación y el funcionamiento de las diferentes formas organizativas se vinculan a alguna institución más o menos formalizada. En otras palabras, resulta prácticamente inexistente la formación de estas solo a partir de una movilización de tipo barrial, sin ayuda de instituciones más o menos estructuradas.

Una primera lectura de este universo permite advertir que su creación responde a diversas causas, en función de este criterio, la autora realiza la siguiente clasificación:

- a. con orígenes religiosos (por decisiones institucionales, con cambios de orientación y a partir de acciones individuales);
- b. con vínculos externos;
- c. en términos de su relación con organizaciones más amplias.

Surge de la investigación realizada por Midaglia³ (2000: 111-112) que de acuerdo a los objetivos expresados por las propias organizaciones pueden realizarse ciertos agrupamientos, el carácter general o concreto de dichos objetivos y según pretendan incorporar a su propuesta a otros sujetos mas allá de la población beneficiaria.

De acuerdo a estos criterios diferenciadores la autora distingue tres tipos de objetivos:

- a. genéricos que apuntan a dimensiones de socialización moral o ciudadana;
- b. concretos que se orientan exclusivamente a la población infantil y
- c. contextuales que incluyen el ámbito familiar del menor.

La definición de tipos de objetivos se presenta como un modo de ordenamiento de la heterogeneidad de metas del universo. Sin embargo, esto no significa que los distintos objetivos sean excluyentes. Dicho de otro modo, la autora ha constatado en la mayoría de los centros la presencia de múltiples objetivos.

Señalamos algunas conclusiones de la investigación realizada por Midaglia (2000), seleccionadas de acuerdo a su relevancia para este trabajo.

En principio, se puede afirmar que existe una fuerte presencia del Estado en las prestaciones a cargo de las entidades sociales, de acuerdo a las fuentes de información utilizadas, mantienen convenios con instituciones estatales el 85,5% según la base estadística y la totalidad en la muestra cualitativa utilizada para este estudio.

Las principales entidades públicas con las cuales se vinculan estas organizaciones son las instituciones *rectoras* en materia de infancia y juventud, a las que se agregan programas específicos en esta área, como los de la IMM.

3 Nos referimos a la investigación realizada por Carmen Midaglia "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay". Becas de investigación CLACSO.

Las organizaciones civiles amplían su espectro de relaciones, aunque de manera minoritaria, al contactarse con otros organismos sectoriales tales como los dedicados a la salud (MSP) y a la educación terciaria (UDELAR).

El INDA es la excepción a esta modalidad generalizada de intercambio, en la medida que es el organismo que más convenios suscribe con las organizaciones en forma particular y en conjunto con otras instituciones estatales. Esta peculiaridad plantea dos situaciones hipotéticas en torno al funcionamiento de este universo asociativo: una que supone que la alimentación constituye una parte del servicio más amplio e integral, y la otra donde la prestación nutricional es el eje del servicio.

Por lo tanto, de lo anterior surge que estas organizaciones tienden a privilegiar, como estrategia de acción, el establecimiento de vínculos simultáneos con varias instituciones estatales. Considerando la magnitud que alcanzan los convenios con el Estado, vale la pena consignar, que la aparición de una organización realizando contratos en forma aislada con las reparticiones públicas es un hecho cuantitativa y analíticamente poco significativo.

El universo estudiado de organizaciones de la sociedad civil muestra una amplia heterogeneidad en relación a diversos aspectos: orígenes, trayectoria, marcos institucionales de referencia y capacidades organizacionales para prestar ayuda. Esta variabilidad se manifiesta esencialmente en la orientación y en los tipos de servicios que brindan, ubicándose en un extremo de un continuo, prestaciones sectoriales estrictamente asistenciales y paternalistas, y en el otro, iniciativas de naturaleza integral y con grados significativos de profesionalización para abordar problemas sociales complejos.

A pesar de dicha diversidad es posible identificar algunas características que se reiteran con mayor frecuencia en este conjunto organizacional, tales como:

- a. una importante presencia de instituciones religiosas;
- b. la recepción de ayuda internacional, fundamentalmente en el pasado;
- c. la existencia de *dimensiones de sentido* asociadas a valores morales y políticos orientados a la construcción de ciudadanía; y
- d. la preocupación por enfrentar situaciones de carencia de la población.

Uno de los principales hallazgos del estudio de referencia, señala que una abrumadora mayoría de las organizaciones instaura una relación estable al menos con un organismo público, que le permite la obtención de múltiples recursos para asegurar la continuidad de sus prestaciones.

Aparentemente, la noción respecto a la existencia de un conjunto de asociaciones sin fines de lucro que actúa con independencia del Estado, no encuentra respaldo empírico cuando se analizan las estrategias de acción del universo en cuestión los centros establecen relaciones fundamentalmente con instituciones estatales y cuentan con contribuciones reducidas de la esfera privada.

El plan CAIF

Este Plan se inicia en el año 1988⁴ a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Desde su inicio el Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país, los cuales tendrían como objetivo la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar, de sectores carenciados, mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social.

La Sociedad Civil debía organizarse en Asociaciones Civiles las cuales serían las encargadas de autogestionar en forma eficiente los centros de atención. El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan comienza a financiarse con recursos nacionales.

En función de esas competencias se han establecido objetivos generales y específicos, que se expresaron en el documento constitutivo del Plan (setiembre 1988) del modo siguiente:

*Objetivo General: “Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza”.*⁵

*Objetivo específico: “Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia”.*⁶

Según lo expuesto en los documentos del Plan⁷, estos objetivos y las acciones implementadas para su cumplimiento dieron el punto de partida para el Plan CAIF. En el transcurso del tiempo se han ido reformulando, para adecuarlos a los niveles alcanzados y a las diversas necesidades y exigencias que la realidad ha ido planteando al Plan. En

4 La información planteada en este punto proviene del documento “10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar”.

5 www.plancaif.gub.uy

6 Idem 6

7 Idem 6

1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delinearón estrategias tendientes tanto a incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, como a mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se trabaja para aumentar la cobertura del Plan CAIF y para constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

Condiciones exigidas a las OSC para integrar el Plan CAIF⁸:

- “La Asociación Civil es una persona jurídica, sin fines de lucro, integrada por personas que se asocian; en forma organizada, para cumplir objetivos específicos y determinados.”
- “... el marco jurídico (...) establece su ESTRUCTURA ORGANICA, su funcionamiento, los derechos, obligaciones y procedimientos que regulan a sus asociados y a los órganos constituidos.” “La ASOCIACIÓN CIVIL dispone de ORGANOS con funciones establecidas en el ESTATUTO.
- La ASAMBLEA GENERAL integrada por todos los socios habilitados.”
- La COMISIÓN DIRECTIVA órgano electo, de funcionamiento temporal limitado para sus integrantes.”
- “La COMISIÓN FISCAL órgano electo de funcionamiento temporal limitado para sus integrantes.”
- “La COMISIÓN ELECTORAL órgano electo de competencia electoral.”

Características de las OSC integrantes del PLAN CAIF en Montevideo

Para este primer análisis se relevó la información contenida en las carpetas de los 85 convenios⁹ correspondientes al Departamento de Montevideo. Con los datos se construyó una base de acuerdo a las variables relevadas. Posteriormente se realizó un análisis de correspondencia múltiple para poder observar conjuntamente las asociaciones entre las distintas modalidades de las variables consideradas. Luego con estas variables se

8 Ídem 6.

9 Cada convenio tiene un número y un expediente donde se integra la documentación de la Organización conveniente y su trayectoria en el Plan CAIF: informes, supervisiones, rendiciones de cuenta, etc. Cada carpeta debería contener toda la información del proceso (estatutos de la organización, convenios, ajustes de los montos, informes varios, etc.) sin embargo, al analizar cada una de éstas se constató la disparidad y la incompleta información existente.

procedió a clasificar los distintos centros, como resultado se determinó que la *mejor* clasificación fue de tres grupos.

Los 85 convenios analizados son gestionados por 53 organizaciones, según la siguiente distribución:

Cuadro 4

Nº de convenios	Nº de OSC	% de OSC
1 convenio	36	68
2 convenios	11	20,5
3 convenios	3	5,5
4 convenios	2	4
5 convenios	1	2
Total	53	100%

Fuente: elaboraciones propias

Los convenios se realizaron en forma gradual desde 1989 hasta el 2005¹⁰, como muestra el siguiente cuadro:

10 Durante el año 2007 se realizaron algunos convenios posteriormente al registro realizado para este estudio, por lo tanto no fueron considerados para este trabajo, serán incorporados para la base total del país.

Cuadro 5

Año del convenio	Nº de convenios
1989	1
1990	2
1991	1
1992	1
1993	3
1994	5
1995	4
1999	18
2000	4
2001	1
2002	2
2003	1
2004	40
2005	1
S/D	1
Total	85

Fuente: elaboraciones propias

En este cuadro podemos observar que en determinados años se produce un salto importante en el número de convenios:

1. Ente 1989 y 1993 se realizan 8 convenios y en un solo año, 1994, se realizan 5.
2. Hasta 1995 se realizan 17 convenios y en 1999, se establecen 18 convenios, duplicando la cifra anterior.
3. A los 35 centros anteriores se agregan 8 hasta el 2003, totalizando 43 centros. En el 2004 se efectivizan 40 convenios, llegando a un número de 83.

Es interesante constatar como en estos años (1994, 1999 y 2004) que corresponden a los períodos preelectorales se produce, prácticamente, una duplicación de los convenios. Este punto, y su implicancia para el análisis de las nuevas modalidades del clientelismo político, requerirían un análisis particular. Sin embargo, es importante esta constatación ya que nos podría aportar elementos para entender las características actuales de las OSC convenientes, tanto respecto a las modificaciones de las organizaciones más antiguas, como a las modalidades que adquieren las creadas en el último período.

Si tenemos en cuenta el año de fundación vemos que se produce un aumento significativo a partir de 1990, según lo muestra el siguiente cuadro¹¹:

Cuadro 6

Año de fundación (legal)	% de OSC
Hasta 1969	28%
1970-1988	31%
1989 a la fecha	41%
Total	100,0%

Fuente: elaboraciones propias

El cuadro muestra claramente el aumento significativo de la formalización legal de las organizaciones en el período posterior a 1990. Es importante resaltar que los datos nos permiten ver solamente el año de formalización legal, lo que no significa necesariamente que ese sea el año real de su fundación. Para acceder a este dato es necesario recurrir a otras fuentes de información.

En principio, podemos señalar que seguramente, muchas de las OSC formalizadas en ese período, efectivamente también se fundaron en la misma época. A su vez, también es posible pensar que algunas de ellas fueron fundadas en el período anterior y no regularizaron su situación legal ya que las acciones que desarrollaban no le exigían ese requisito.

Como dijimos anteriormente, a partir de la base de datos se procedió a realizar un análisis de correspondencia múltiple para poder observar las asociaciones entre las distintas modalidades de las variables consideradas con el fin de acercarnos a la identificación de características comunes. Luego con estas variables se procedió a clasificar los distintos centros, como resultado se determinó que la *mejor* clasificación fue de tres grupos.

11 En el cuadro se define el período de agrupamiento de acuerdo a las modalidades de acción de las organizaciones sociales: hasta 1970 estamos en el marco de modelo de Estado Social con implementación de Políticas Sociales centralizadas, universales y estatales; de 1971 a 1989, comprende el período de dictadura militar y el período de reconstrucción democrática, con acciones financiadas fundamentalmente, por la cooperación internacional; 1990 a la fecha, marca una nueva modalidad de implementación de políticas sociales (pos consenso de Washington): descentralizadas, focalizadas y tercerizadas, a lo que se suma el retiro de la cooperación internacional y el arribo de los organismos internacionales de financiamiento (BID, BM, etc.)

En los siguientes tres cuadros se puede ver cada uno de los grupos y que modalidades las caracterizan.

Cuadro 7

Grupo: Grupo 1/3 (Efectivos: 35 Porcentaje: 48.61)				
Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	% del grupo en la modalidad	Frecuencias absolutas
Acciones Pocas	100,00	48,61	100,00	35
No _ educa	94,29	51,39	89,19	37
No _ asiste	97,14	69,44	68,00	50
No _ asesora	100,00	86,11	56,45	62
No _ proyectos	100,00	87,50	55,56	63
Acc. Muchas	0,00	12,50	0,00	9
si _ proyectos	0,00	12,50	0,00	9
si _ asesora	0,00	13,89	0,00	10
si _ asiste	2,86	30,56	4,55	22
Acc Medio	0,00	38,89	0,00	28
si _ educa	5,71	48,61	5,71	35

Fuente: elaboraciones propias

Este cuadro muestra las características del primer grupo. El mismo está compuesto por 35 centros, los cuales representan el 48,6% del total de los analizados.

Del mismo surge que los centros que componen este grupo están caracterizados por tener objetivos fundacionales donde se definen una o dos acciones. Del análisis de las acciones planteadas en estos objetivos se desprende que: no plantean acciones de educación /capacitación, no plantean acciones de asistencia, no plantean acciones de asesoramiento y no plantea acciones relacionadas a la realización de proyectos.

En síntesis, podríamos decir que este grupo está caracterizado por las actividades que no realizan¹².

12 Aquí no nos referimos a las acciones que desarrollan las organizaciones en su actividad cotidiana, sino que nos referimos a las que realizan (o no realizan) según lo definido en sus objetivos fundacionales. La no definición de estas actividades no equivale a decir que no las desarrollan efectivamente en su accionar actualmente. Si embargo, la concordancia o disidencia de estos aspectos deberá observarse a través de otras fuentes de información.

Cuadro 8

Grupo: Grupo 2 / 3 (Efectivos: 28 Percentage: 38.89)				
Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	% de la grupo en la modalidad	Frecuencias absolutas
Acc. Medio	100,00	38,89	100,00	28
si _ educa	92,86	48,61	74,29	35
si _ asiste	57,14	30,56	72,73	22
Acc. Muchas	0,00	12,50	0,00	9
no _ asiste	42,86	69,44	24,00	50
no _ educa	7,14	51,39	5,41	37
Acc. Pocas	0,00	48,61	0,00	35

Fuente: elaboraciones propias

Este cuadro muestra el segundo grupo, el cual se compone de 28 centros que representan casi el 39% de los analizados. El mismo está compuesto por organizaciones que plantean en sus objetivos fundacionales la realización de 3 o 4 acciones. El análisis de los objetivos nos muestra que las acciones planteadas se orientan a la educación / capacitación (93%) y a la asistencia (57%).

Cuadro 9

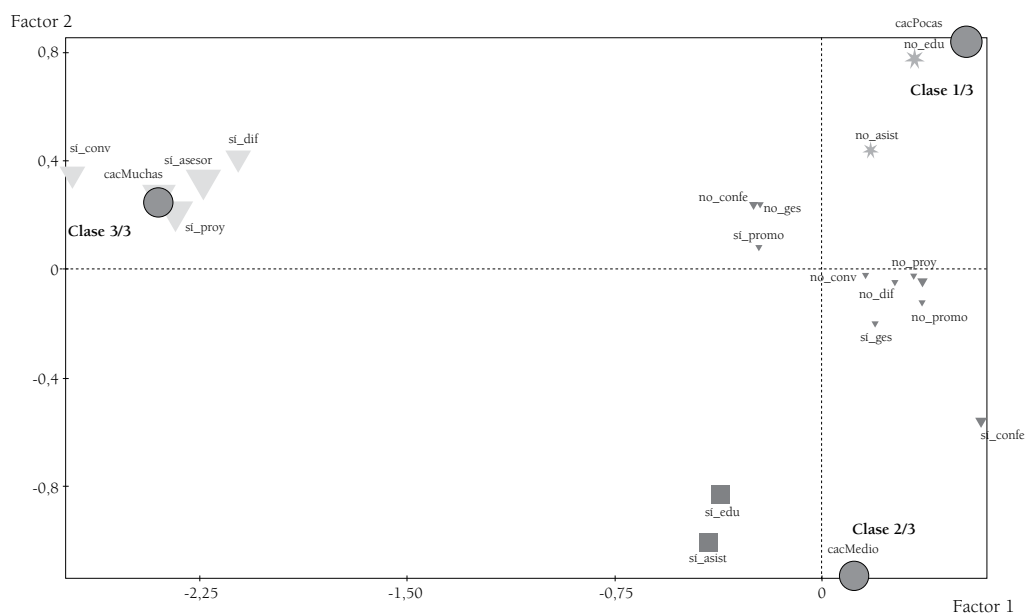
Grupo: Grupo 3/3 (Efectivos: 9 Percentage: 12.50)				
Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	% de el grupo en la modalidad	Frecuencias absolutas
Acc. Muchas	100,00	12,50	100,00	9
si _ proyecto	88,89	12,50	88,89	9
si _ asesora	88,89	13,89	80,00	10
si _ convenia	44,44	5,56	100,00	4
si _ difunde	55,56	11,11	62,50	8
Acc. Medio	0,00	38,89	0,00	28
Acc. Pocas	0,00	48,61	0,00	35
no _ difunde	44,44	88,89	6,25	64
no _ convenia	55,56	94,44	7,35	68
no _ asesora	11,11	86,11	1,61	62
no _ proyecto	11,11	87,50	1,59	63

Fuente: elaboraciones propias

Este último cuadro muestra un grupo con 9 centros, que representan el 12,5% de los analizados. Este grupo se caracteriza por plantear en sus objetivos fundacionales más de 5 acciones. Del análisis de estos objetivos se puede observar que: plantean acciones relacionadas a la elaboración o ejecución de proyectos (89%); plantean acciones de asesoramiento (89%); plantean conveniar con el Estado o con otros (100%) y plantean acciones de investigación y difusión (55,5%).

Para tener una idea visual de este agrupamiento en tres clases, se muestra un gráfico que se desprende del análisis de correspondencia múltiple, en el cual se pueden ver las asociaciones de las modalidades en el plano factorial principal (factor 1 y 2).

Cuadro 10



Fuente: elaboraciones propias

Los puntos marcados en gris oscuro y redondos son los baricentros (promedio del grupo) de los grupos representados en el primer plano factorial.

Se puede ver como el grupo 1 se “atrae” con las modalidades mostradas con estrellas (arriba a la derecha) “no _ educa”, “no _ asiste” y “Pocas” (pocas acciones), esta última está abajo del punto ya que coinciden en sus coordenadas, este fenómeno se da en todos los grupos con las modalidades de la variable cantidad de acción.

Se puede ver claramente para el grupo 2 como se “atrae” con las modalidades (cuadrados abajo) “si _ educa”, “si _ asiste” y que coincide con “Medio” (entre 3 y 4 acciones).

Por último, se ve claramente como el grupo 3 se asocia con las modalidades (en gris claro a la izquierda) “si _ convenia”, “si _ difunde”, “si _ proyecto”, “si _ asesora” y “Muchas” (más de 5 acciones).

El siguiente cuadro nos muestra como se distribuyen las OSC en los tres grupos (o clases) según el año de fundación legal.

Cuadro 11

		hasta 1969	1970-1988	+ 1989	Total
Pocas	Recuento	15,0	10,0	10,0	35,0
Grupo 1	% de cantidad de acción	42,9	28,6	28,6	100,0
	% de años de fundación	75,0	45,5	34,5	49,3
Medio	Recuento	5,0	12,0	10,0	27,0
Grupo 2	% de cantidad de acción	18,5	44,4	37,0	100,0
	% de años de fundación	25,0	54,5	34,5	38,0
Muchas	Recuento			9,0	9,0
Grupo 3	% de cantidad de acción			100,0	100,0
	% de años de fundación			31,0	12,7

Fuente: elaboraciones propias

Este cuadro parece mostrarnos una tendencia de las organizaciones, ya que las más recientes son también las que integran en su totalidad el grupo 3.

El siguiente cuadro permite observar como se distribuyen las frecuencias de la variable Integrantes de la organización según los grupos definidos:

Cuadro 12

Integrantes	1	2	3	total
Iglesias	12	13	2	27
Personas con interés	14	8	7	29
Vecinos	8	3		11
Otros	1	1		2
Total	35	25	9	69

Fuente: elaboraciones propias

En síntesis, podemos aproximarnos a una primera caracterización de los grupos según la siguiente descripción:

Grupo 1

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 35 centros (la mayoría de los convenios de Montevideo) que corresponden a 22 OSC,

presentando una media de 1,5 convenios por organización. Éstas plantean en sus objetivos fundacionales que realizaran 1 o 2 acciones. Estas acciones son variadas y fundamentalmente se definen claramente por lo que ninguna de ellas realizan: no asesoran, no realizan proyectos y no se fundan con el objetivo de realizar convenios. Podemos acercarnos a alguna acción positiva similar en relación a la actividad de promoción y desarrollo, la cual está presente en el 54% de las organizaciones de este grupo.

Respecto a otras variables, podemos decir que casi el 43% de este grupo se fundó antes de 1969. Más significativo aún es si tomamos la variable año de fundación y vemos que el 75% de las fundadas antes de 1969 pertenecen a esta clase.

En cuanto a la variable Integrantes, vemos que en este grupo aparecen todas las categorías, sin embargo, parece significativo que se encuentren la casi totalidad de las OSC integradas por vecinos.

Grupo 2

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 28 centros, gestionados por 17 OSC, presentando una media de 1,7 convenios por organización. En sus objetivos fundacionales plantean la realización de 3 o 4 acciones. La acción con mayor representatividad es Educación /capacitación, planteada por el 93%. En este grupo se encuentran el 54,5% de las organizaciones fundadas legalmente entre 1970 y 1988, las cuales son la mayoría (44%) de este grupo.

Por último, en cuanto a la variable Integrantes, encontramos que el 50% de las OSC de este grupo están relacionados con la Iglesia (católica o protestante).

Grupo 3

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 9 centros, gestionados por 6 OSC, presentando una media de convenios de 1,5 por organización. En sus objetivos fundacionales plantean la realización de entre 5 y 7 acciones. Sus acciones son: asesorar, investigar/difundir, realizar proyectos y convenios. El 100% de las OSC de este grupo no tienen objetivos confesionales / caritativos, a pesar de que algunas de ellas están vinculadas a la Iglesia. En su mayoría (78%) los integrantes son personas con interés en el tema, no se asocia a este grupo ninguna organización integrada por vecinos. Todas las organizaciones fueron fundadas posteriormente a 1989.

Conclusiones

En las últimas décadas tiene lugar un cambio sustantivo en la forma de concebir las políticas sociales. El cambio tiene relación con su orientación, con su instrumentación, con la magnitud y dimensión de los sectores poblacionales hacia los cuales se dirigen como potenciales beneficiarios.

En el marco de la reforma del Estado se producen cambios y consecuencias sociales que dan lugar a la aparición de las llamadas *políticas sociales de segunda generación*, cuyos objetivos principales se orientan a la reducción de situaciones de vulnerabilidad social. En este marco las políticas sociales se instrumentan según las siguientes características: descentralizadas, focalizadas y tercerizadas.

El objetivo de este trabajo fue aproximarnos a la caracterización de las organizaciones sociales que convenían con el Estado para la implementación de políticas sociales, analizando el caso del PLAN CAIF. Esta es una primera aproximación que nos permite acercarnos a algunas características de las OSC convenientes con el Estado.

En principio, podemos afirmar que existirían algunos elementos comunes a las OSC que nos llevan a agruparlas en tres clases. Este agrupamiento se realiza a partir de algunas variables que “se atraen”, es decir que funcionan asociadas. Estos tres grupos presentan características particulares, ya descritas en el trabajo.

Sin embargo, podemos identificar algunos aspectos que resultan interesantes para el análisis de este tema. En principio, las características señaladas respecto a estos tres grupos parecen responder a los movimientos coyunturales propios de los diferentes momentos históricos y, por lo tanto, no nos muestran cuestiones centrales que nos permitan definir tipos de OSC, sino que estarían señalando la dinámica de adaptación del actor social.

Si volvemos al cuadro donde vemos la relación de los grupos con el año de fundación legal, aparece una tendencia de modificación de acuerdo a los cortes del período histórico analizado, mostrando un aumento de las acciones definidas en los objetivos fundacionales. Entonces, parecería haber una tendencia a aumentar el radio de acción en la formulación de los objetivos, lo cual podría corresponder a las necesidades y exigencias del contexto y no a diferencias entre las organizaciones.

Esta afirmación resulta más evidente si tomamos, por ejemplo, aquellas OSC que tienen vinculación con la Iglesia, ya que éstas aparecen en los tres grupos.

En el tercer grupo todas las organizaciones fueron fundadas posteriormente a 1989, y ninguna de ellas presenta en sus objetivos acciones relacionadas a lo confesional, sin embargo, aparecen OSC relacionadas a la Iglesia. Esta constatación, quizás, nos permita

confirmar la gran adaptación de las Iglesia ante las exigencias de los contextos socio – históricos.

En cuanto a las organizaciones de vecinos, vemos que mayoritariamente se encuentran en el grupo 1, por lo que podemos afirmar que, en principio, no se fundan con el objetivo de conveniar aunque posteriormente lo hacen, integrándose al Plan CAIF.

Por el contrario, las OSC integrantes del grupo 3 se fundan con amplitud de acciones y todas son posteriores a 1989, por lo que podemos suponer que responden a las necesidades del Estado para la transferencia de implementación de políticas sociales. Quizás, este grupo nos permita aproximarnos a identificar una modalidad de OSC, la cual podemos caracterizar como agrupamientos creados para la generación de empleo. Aunque aún dentro de este grupo podrían surgir algunas diferencias: a) aquellos agrupamientos de técnicos que forman una asociación civil pero que funcionan con la lógica de una cooperativa de trabajo; y b) las asociaciones civiles vinculadas a partidos políticos que funcionan con una lógica clientelar.

Por último, queremos señalar que este trabajo es un primer avance que nos permite aproximarnos a la complejidad de esta temática. Se requiere continuar con el análisis de todo el país y el cruzamiento de diferentes fuentes de información, lo cual nos habilitará a una visión global de esta problemática.

Bibliografía

- BOURDIEU P, WACQUANT L (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Argentina, Siglo XXI editores.
- CAMOU ANTONIO (2004) “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión” en Inés González Bombal (compiladora) *Fortalecimiento la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo local*. CENOC, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Argentina
- CARDARELLI GRACIELA Y ROSENFELD MÓNICA. (2005) “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”. En Duschatzky, Silvia (compiladora) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Argentina, Editorial PAIDOS.
- FERNÁNDEZ R. (1994) *Privado aunque público, el tercer sector en América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. Cívicus.
- MIDAGLIA CARMEN (2005). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Colección Becas de CLACSO – Asdi. Buenos Aires, CLACSO.
- MIDAGLIA C., ROBOT P. (2002). “Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables” en Ziccardi Alicia (compiladora) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América latina*. CLACSO, Colección grupos de trabajo. Argentina.
- MORALES CARLOS A (1998). “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Bresser y Cunill (editores). Buenos Aires, CLAD PAIDOS.

- MURIAS LUIS. Ponencia “Evolución , avances y desafíos de la relación Sociedad Civil-Estado y los nuevos mecanismos de co-financiamiento en el área social”. Seminario- Taller, Fray Bentos, 1997. Síntesis publicada por el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay.
- NAVARRO JUAN C. (1998) “Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Bresser y Cunill (editores). Buenos Aires, CLAD PAIDOS.
- RABOTNIKOT NORA (1999) “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo.” *Perfiles Latinoamericanos* N° 15, FLACSO - México.
- SORJ BERNARDO (2005) “Sociedad Civil y Relaciones Norte – Sur: ONGs y Dependencia”. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Rio de Janeiro www.centroedelstein.org.br/espanol
- VILLAR RODRIGO (2003) “Introducción. De la participación a la incidencia de la OSC en políticas públicas”, en González Bombay, Inés, Villar Rodrigo (compiladores) *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Argentina, Libros el Zorzal.

Documentos

www.plancaif.gub.uy

Documento: “10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar”. Plan CAIF, 1998.

Glosario

CAIF	Centro de atención a la infancia y familia
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INDA	Instituto Nacional de alimentación
MSP	Ministerio de Salud Pública
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
UDELAR	Universidad de la República

El Estado visto desde la sociedad civil organizada

Notas para un debate sobre la regulación de servicios públicos prestados por organizaciones sociales

Carmen Midaglia, Felipe Monestier, Marcelo Castillo¹

El presente artículo aborda las opiniones y percepciones de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que implementan servicios sociales en convenio con el Estado en el área laboral, de infancia y alimentación. Se examinan los tipos de intercambio que se establecen entre las asociaciones civiles prestadoras de bienes públicos y los organismos estatales de referencia.

La hipótesis que orienta este estudio establece que las OSC enmarcadas en los campos tradicionales del bienestar (laboral) tienden a poseer una mayor independencia en su acción en relación al Estado en comparación con las que se inscriben en arenas asociadas a la asistencia clásica (alimentación).

El trabajo se basa en información proveniente de una encuesta telefónica diseñada en base a una muestra representativa y estratificada de OSC que tienen convenios con el Estado, y entrevistas en profundidad a representantes y autoridades de las entidades civiles.

Introducción

El presente artículo se inscribe en el marco de una investigación más amplia, llevada a cabo por un equipo del área de Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, sobre las diversas formas de relaciones que se establecen entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC– en la instrumentación de una amplia gama de prestaciones sociales.²

1 Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. midaglia@adinet.com.uy, fmones@adinet.com.uy, mcastillo@fcs.edu.uy

2 La investigación mencionada se tituló. “Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate. La misma se llevó a cabo entre los años 2007 y 2008, contó con financiamiento de CSIC, específicamente del Programa de Vinculación con el Sector Productivo. La contraparte que apoyó dicho estudio fue la Asociación Nacional de Organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo (ANONG). Participaron en el desarrollo de ese trabajo, en diversas etapas: Florencia Antía, Alejandro Milanesi, Sandra Perdomo, Micaela Araújo y quienes suscriben este artículo.

El cambio de orientación de las políticas públicas impulsado a fines de la década de los 70' en los países occidentales, consideró como una de las alternativas políticas y/o de gestión, la participación social en la conducción de los servicios públicos (Franco R., 1996; Serrano C.: 2005).

Esta propuesta concitó importantes niveles de apoyo en América Latina pese a las diferencias socioeconómicas y políticas que caracterizaban a esta región. La ausencia del Estado en la provisión de bienes públicos básicos en buena parte de su territorio, así como el autoritarismo político y burocrático en el manejo del aparato estatal, fomentó la visión que el “mundo civil asociativo” podría funcionar como una reserva democrática y a la vez consagrarse como una fuente de innovación y eficiencia en materia social (PNUD: 2004; Cunill N.: 2000).

En este contexto, la presencia regular de las OSC en diversas áreas civiles y sociales, debilitó las apreciaciones políticas que consideraban la emergencia de estos nuevos agentes como un fenómeno de coyuntura. Los estudios regionales de los últimos veinte años muestran que este tipo de organizaciones asumieron progresivamente una amplia gama de papeles asociados tanto a la defensa de derechos de ciudadanía como a la provisión de una serie de prestaciones sociales.

Más allá de la variabilidad del universo de asociaciones civiles entre los países del continente, resulta evidente que las arenas de políticas públicas son importantes diferenciadores de la fortaleza y capacidad de acción de estos nuevos actores sociales. En estos términos, esas arenas presuponen, en la mayoría de los casos, grupos sociales que demandan a la órbita pública un conjunto de acciones específicas y agencias estatales que intentan responder a los planteos realizados (Lowi T.: 1992). En este marco, la relación entre el Estado y las organizaciones sociales se torna estratégica en la medida que promueve la constitución de redes formales o informales de contactos y tramitación de asuntos de interés público.

El objetivo del presente artículo es analizar las opiniones y percepciones que poseen un conjunto de OSC que intervienen en el campo laboral, de infancia y alimentación sobre las formas de intercambio que establecen con las instituciones estatales del sector de referencia.

Las razones por las que se seleccionaron estos tres ámbitos de operación –laboral, infancia y alimentación–, refieren por una parte, a que dichos sectores desempeñan funciones diferentes en materia de protección social en el país, y por otra, a que los mismos modificaron su forma de gestión, en los últimos quince años, habilitando la coparticipación con asociaciones civiles en la provisión de bienes sociales.

La hipótesis que orienta este trabajo considera que las OSC que se inscriben en áreas tradicionales del bienestar –laboral- tienden a poseer una mayor “independencia” o mejor dicho “distancia” en relación al Estado en comparación con las que se enmarcan en arenas asociadas a la asistencia tradicional –alimentación-. En un lugar intermedio, se ubicarían las agrupaciones que trabajan en torno a la problemática de infancia. Esos diversos comportamientos se traducen en visiones más o menos críticas respecto a la dinámica de acción e intercambio que mantienen con las agencias estatales.

En la búsqueda de verificar el mencionado supuesto se realizó un extenso trabajo de campo sobre las opiniones de las Asociaciones Civiles inscriptas en los campos de acción antes mencionados sobre las formas de funcionamiento de las instituciones públicas en el desempeño de los servicios delegados, transferidos, y/o coparticipados.

La metodología utilizada para recabar la información del estudio supuso la aplicación de una encuesta telefónica a representantes de las organizaciones que prestan servicios en materia laboral, de infancia y alimentación. Para ello se elaboró una muestra representativa y estratificada de asociaciones civiles que tienen convenios con el Estado, según área de política y zona geográfica en la que desarrollan sus actividades -Montevideo e Interior³-. A esto se agregó la realización de quince entrevistas en profundidad a informantes calificados de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, seleccionadas de acuerdo a un “set” de criterios específicos –antigüedad, tamaño de la Asociación, ubicación territorial, entre los más destacados-.

El significado de la Sociedad Civil

Se torna imposible hacer referencia a las Organizaciones no Gubernamentales sin precisar el significado de un concepto más amplio que las involucra, el de la Sociedad Civil.

La Sociedad Civil ha sido objeto de múltiples interpretaciones y se admite que forman parte de ella desde organizaciones empresariales, movimientos sociales, hasta grupos de ciudadanos con intereses específicos hasta coyunturales.

En una versión genérica, ella constituye un espacio de comunicación que permite o favorece la expresión de la pluralidad de visiones y/o planteos sobre asuntos públicos que encuentran un ámbito en el que exhibirse. Bajo esta óptica, la noción de lo público no está asociada únicamente al Estado, a los Partidos Políticos y a los tradicionales

3 Se encuestaron a 285 OSC, de las cuales 88 brindan servicios en convenio con el Instituto de la Niñez y Adolescencia Uruguaya (INAU), 155 operaban en el área de alimentación en convenio con el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y 42 organizaciones desarrollaban tareas de capacitación laboral en convenio con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE).

actores socioeconómicos, sino que involucra diversas manifestaciones de la ciudadanía (Cunnill N.: 2000).

En este sentido, la Sociedad Civil se concibe como una esfera atravesada por intereses e ideologías variadas que constituyen una estructura de acción (Acuña C.: 2007), que se recrea históricamente, en la que distintos actores sociales y políticos tienen posibilidad de operar. Por lo tanto, en esa esfera se reproducen las desigualdades propias del universo de los agentes colectivos, y a la vez, se identifican exclusiones o ausencias de aquellos sectores sociales que tienen dificultad de asociarse o mejor dicho, expresarse públicamente de manera organizada.

De este conjunto de apreciaciones globales, resulta evidente que a la Sociedad Civil no se la puede asimilar a un grupo de interés en particular, ya que en última instancia enuncia a una red de relaciones e identidades colectivas que tienden a redefinirse en los distintos períodos sociales y políticos.

Más allá de la amplitud conceptual del término, se torna necesario identificar en ese amplio espacio civil, organizaciones que compartan algunos atributos y rasgos comunes, no sólo con la intención de “ordenar analíticamente” la diversidad del mundo asociativo, sino de conocer el papel y las funciones políticas que desempeñan nuevos agentes civiles en la provisión de bienes sociales.

Es de interés del presente artículo centrar la atención en aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil que entre sus señas particulares figuran: su carácter privado; la ausencia de fines de lucro en su accionar, primando su vocación de servicio; intervienen de forma flexible e innovadora; se autogobiernan; y tienden a ubicarse entre el Estado y los segmentos de población en situación de vulnerabilidad social (Salamon H. y Chinnock C.: 2000).

Más allá de estas características generales, este universo específico de OSC es en sí mismo heterogéneo en la medida que se inscriben desde modernas organizaciones no gubernamentales –ONG-, instituciones filantrópicas hasta diversos tipos de asociaciones sociales –locales, vecinales, etc.-. La legitimidad de este universo asociativo descansa esencialmente en dos aspectos políticamente estratégicos, a saber: (i) en su trayectoria de trabajo con grupos sociales con carencias o necesidades insatisfechas (Bresser P. y Cunnill N.: 1998), así como, (ii) la “fuerza moral” de sus planteos sobre una serie de temas de interés público, que afectan de manera diferencial a variados grupos de población.

Existen distintas y contradictorias interpretaciones sobre el significado político de las OSC. Para algunos especialistas, su presencia genera y/o refuerza un entorno político plural que favorece la desconcentración de poder decisorio y por ende la recreación de la democracia en sociedades complejas (Leiras M.: 2007). En este mismo marco de análisis,

dichas organizaciones se vislumbran como un complemento y/o una alternativa de la democracia formal, en la medida que su accionar incide en los procesos de formulación y contralor de líneas gubernamentales, y además introduce nuevas demandas en la agenda pública. (Subirats J.: 2001).

En cambio, otros analistas consideran que la presencia de este tipo de asociaciones civiles se vincula de manera importante con los procesos de reforma de Estado, esencialmente, con la redefinición de las matrices de bienestar.

El agotamiento del modelo de desarrollo proteccionista y el consiguiente debilitamiento del rol relativamente monopólico del Estado en el diseño e implementación de políticas sociales⁴, abre lugar a que distintos agentes civiles se incorporen en la definición e instrumentación de prestaciones sociales. La nueva orientación en materia social privilegia las líneas de intervención pública focalizada hacia poblaciones con necesidades básicas insatisfechas, descentralizadas y que cuenten con algún tipo de participación de la sociedad civil (Barba C.: 2003). En esta perspectiva, las OSC se transforman en prestadores de servicios sociales, facilitando la atención de los nuevos riesgos para los que la esfera pública tiene escasa experiencia y/o es ineficiente económicamente en su tratamiento (Leiras M.: 2007).

En el desempeño de este tipo de funciones, las asociaciones civiles, en reiteradas oportunidades, se transforman en “*en canales de distribución de bienes*” que fueron diseñados e impulsados desde el ámbito estatal (Leiras M.: 2007). Es así que las autoridades gubernamentales les traspasan un conjunto de recursos financieros que posibilitan el cumplimiento de la misión encomendada.

Las perspectivas brevemente enunciadas, más allá de sus énfasis particulares, tienden a complementarse a la hora de comprender el papel y la importancia política que han adquirido en la actualidad estas agrupaciones civiles en el contexto regional y nacional.

En este marco, la relación entre Estado y las Asociaciones Civiles se transforma en una pieza clave para capturar la dinámica y el tipo de intercambio que se genera en las diversas arenas de políticas públicas, en este caso, la de trabajo, infancia y alimentación, y así considerar las problemáticas de los vínculos público-privado.

4 El rol protagónico del Estado en materia social depende estrechamente del sistema de protección vigente en las distintas naciones de acuerdo con la tradicional clasificación de los regímenes de bienestar planteada por G.Esping Andersen (1993): liberal, corporativo y socialdemócrata.

La participación de la Sociedad Civil en Uruguay

La temprana y extensa intervención estatal en materia social desde las primeras décadas del siglo XX, generó una matriz de protección de fuerte orientación universalista, que redujo los márgenes de acción del mercado y de las Sociedad Civil organizada en la provisión de bienestar social (Castellano E.: 1996).

Las prestaciones de corte focalizadas o mejor dicho, las dirigidas a grupos vulnerables de población, no sólo ocupaban un lugar residual en el sistema institucionalizado de políticas sociales, sino que en oportunidades eran subsidiarias de los servicios universales (ejemplo: primera versión de las asignaciones familiares, la alimentación para trabajadores, entre otros) (Midaglia, C. y Antía F.: 2007).

Esta situación comienza a modificarse a partir de la instauración del gobierno de facto -1973-1985- y posteriormente, en la nueva fase democrática, las asociaciones civiles parecen afianzar su lugar en la instrumentación de estrategias públicas de acción. En el período de la dictadura militar, este tipo de organizaciones se transformaron en un espacio de resistencia política, en la medida que atendían un conjunto de necesidades sociales que estaban impedidas de expresarse públicamente. No obstante, su consolidación tiene lugar en la etapa democrática subsiguiente, cuando se adopta la modalidad de coparticipación pública-privada en la instrumentación de una amplia gama de servicios sociales (CIVICUS - ICD: 2006).

A partir de la apertura democrática hasta el presente, las Administraciones Políticas de turno, introdujeron sucesivamente una serie de ajustes y reformulaciones del “edificio” de bienestar uruguayo, intentando, entre otras metas políticas y económicas, adecuarlo para responder a los nuevos riesgos sociales. Es así que la colaboración entre el Estado y las OSC, bajo el formato de convenios con las agencias públicas referentes y/o tercerización de servicios se tornó una alternativa de implementación, y en oportunidades, de formulación de programas sociales.

No hay lugar a duda, que al igual que en el resto de América Latina, esta apertura o reconocimiento público del Estado a la Sociedad Civil organizada supuso transferencias de recursos financieros para llevar a cabo las actividades encomendadas, los que en el presente, constituyen la principal fuente de ingresos de una proporción significativa de estas organizaciones⁵ (Bettoni A. y Cruz A.: 2000).

La participación de estas asociaciones civiles se concentró en aquellas arenas de políticas públicas donde la esfera estatal no contaba con experiencia acumulada, es decir, en los campos asociados a la exclusión social. La intervención en materia de infancia y

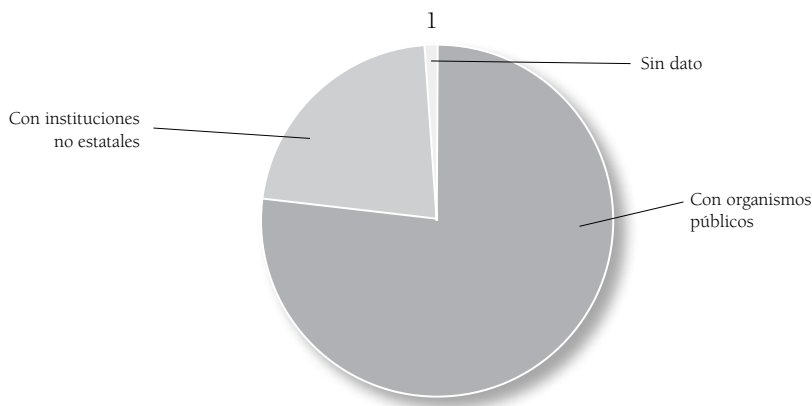
5 Según el estudio de Gerstenfeld y Fuentes, para el año 2005, el 86% de las asociaciones civiles que operan en el país declaran mantener algún tipo de convenio con el Estado (Gerstenfeld y Fuentes: 2005).

adolescencia independientemente del sistema educativo formal; en el área de empleo en lo relativo a la recalificación laboral, así como en el de alimentación a través de la instalación de comedores, fueron entre otras, los ámbitos privilegiados de inserción de las OSC (Midaglia C.: 2009).

Ciertos estudios específicos sobre este universo asociativo respaldan las consideraciones realizadas, ya que el 45% de las organizaciones civiles operan gestionando comedores y merenderos; el 32% de las mismas lo hace en materia de educación e investigación; el 27% trabaja en servicios sociales a la infancia, y el 24% en temas de empleo y formación para el trabajo (Gerstenfeld P. y Fuentes A.: 2005).

Interesa señalar que, si bien el anterior gobierno nacional a cargo de la coalición de izquierda, intentó recuperar el legado histórico de bienestar, reposicionando al Estado en algunas áreas sociales vinculadas a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social –Plan de Emergencia, de Equidad, Plan de Igualdad de Oportunidades, etc.-, esto no condujo a una revisión o recorte de la participación de las OSC en los servicios sociales conveniados. Por el contrario, para la ejecución de las nuevas iniciativas sociales, se ha solicitado su colaboración en la gestión de algunos de los componentes asociados a esos planes sociales.

Más allá de un sostenido nivel de involucramiento de las organizaciones civiles en la provisión de bienes sociales en ciertas arenas de políticas públicas en el periodo democrático, se evidencia que su incorporación en la administración de servicios sociales de alcance nacional es de apenas 22% en relación a la clásica modalidad estatista.

Gráfico 1. La provisión social y las OSC (en %)

Fuente: Observatorio Social de Indicadores y Programas – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En líneas generales, resulta pertinente afirmar que la sociedad civil uruguaya es aún débil, atendiendo las arenas de políticas sociales en las que opera, los escasos niveles de participación ciudadana en estos campos de acción, así como, la relativa fortaleza de las organizaciones de segundo grado que nuclean a estas asociaciones civiles (CIVICUS/ICD: 2006).

Previo a comenzar a analizar las diferentes opiniones vertidas tanto por los encuestados como por los entrevistados de las OSC, conviene explicar brevemente las distintas políticas sociales a las que refiere el presente artículo.

- i. En el área de infancia se seleccionó Club de Niños del Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), una de las variadas modalidades de atención con organizaciones sociales que desarrolla el organismo⁶.
- ii. La segunda política seleccionada fue la modalidad tercerizada de Capacitación Laboral que lleva adelante la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio

6 El INAU desarrolla servicios de atención integral bajo la modalidad de tiempo parcial y en tiempo completo. En la Modalidad de Atención Integral a Tiempo Parcial, se distinguen: (a) Los programas en “Entorno Institucional”, que brindan atención diurna a niños a través de distintos perfiles (tales como Club de Niños, Centros Juveniles y Centros CAIF, etc.), y problemáticas específicas de la población infantil y adolescente (situación de calle, maltrato, etc.). (b) Los programas en “Entorno comunitario”, que incluyen los Centros de Referencia Familiar, la Libertad Asistida, entre otros. En la Modalidad de Atención Integral a Tiempo Completo se distinguen: (a) los programas en “Entorno institucional”, que se encargan de la atención integral las 24 horas del día; y (b) los programas en “Entorno Familiar”, que atienden a niños en hogares sustitutos remunerados en régimen de Alternativa Familiar.

de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)⁷. La DINAE tiene como cometido principal la formulación y coordinación de políticas de empleo, formación profesional y capacitación laboral⁸.

- iii. Por último, las OSC que trabajan en la modalidad Red Alimentaria de los servicios de alimentación del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) del MTSS⁹. El INDA es el organismo responsable de establecer las regulaciones en materia alimentaria y nutricional en todo el territorio uruguayo.

Análisis del vínculo entre OSC y el Estado

Los acuerdos y vínculos entre el Estado y las OSC para la prestación de servicios públicos pueden adoptar formas muy variadas. Teóricamente al menos, esta variabilidad puede atribuirse a una gran variedad de factores. Desde las características propias de las organizaciones públicas y privadas que interactúan en cada caso, hasta las características específicas de las arena de políticas en las que operan ambas partes.

La forma en que surgió la iniciativa para que las organizaciones consideradas en este estudio prestaran los diferentes tipos de servicios refleja una heterogeneidad considerable. El punto es relevante porque sugiere la existencia de pautas de relacionamiento diferenciales según la arena de política en la que se desenvuelven dichas organizaciones.

En el caso de las organizaciones que prestan servicios de alimentación y de atención a la niñez y la adolescencia, la mayoría de los encuestados declaran que fueron las propias organizaciones las que tomaron la iniciativa de establecer convenios con el Estado para la prestación de los servicios. Sin embargo, inclusive al interior de este grupo

7 Algunos de los programas seleccionados fueron: PROJOVEN, PROIMUJER (Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo y la Formación Profesional), PROCLADIS (Proyecto de capacitación laboral para personas con discapacidad), Programa de Capacitación Laboral para los trabajadores rurales (ejecutado por el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural –MEVIR-) y las OSC que trabajaban para PROCAL (Programa de Capacitación Laboral).

8 La DINAE dirigía al inicio de la investigación en la que se enmarca este artículo, en el año 2006, a la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Posteriormente, en noviembre de 2008, se creó el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) -mediante la ley n°18406-. Al igual que la JUNAE, el INEFOP asesora al Poder Ejecutivo en materia de empleo y administra el Fondo de Reconversión Laboral creado en 1992 por la Ley N° 16320. A través del mencionado fondo se financian los programas de capacitación laboral que se analizan en este artículo.

9 A partir del año 2001 el INDA reformula sus estrategias de intervención, reorganizando sus programas en tres líneas de acción: Sistema Nacional de Comedores (SNC), Canasta Complemento y Red Alimentaria. Esta última agrupa las iniciativas de Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia del INAU), Asistencia a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP) y Apoyo a la Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia (AUPI).

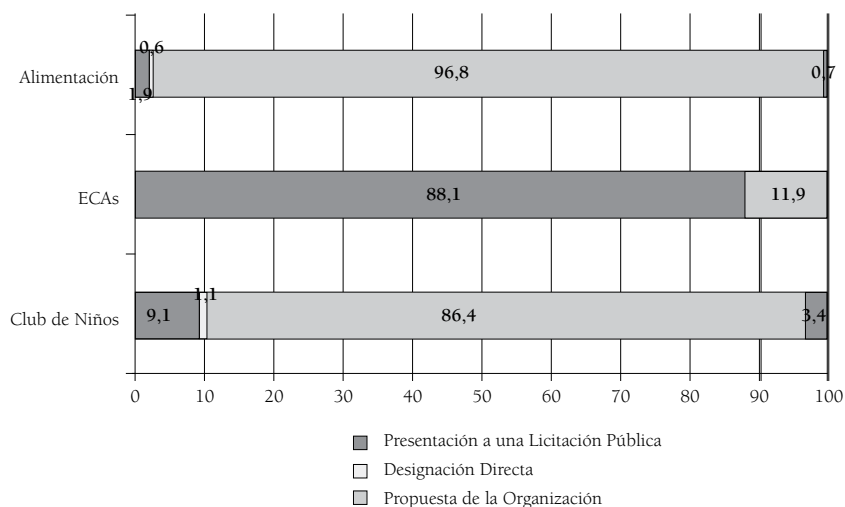
de organizaciones se pueden observar algunas diferencias. Claramente, esa es la pauta casi excluyente entre las organizaciones que prestan servicios de alimentación. Casi la totalidad de los encuestados de este grupo se muestra coincidente al respecto (96,8%). También en el caso de las organizaciones que prestan servicios de atención a niños y adolescentes predominan ampliamente las respuestas que indican que el establecimiento de vínculos con el Estado para la prestación del servicio se produjo a partir de la iniciativa de la organización. Sin embargo, el porcentaje es algo menor que en el caso anterior, y al mismo tiempo, uno de cada diez consultados de este tipo de organizaciones afirma que en su caso, el servicio comenzó a prestarse a partir de un llamado a licitación promovido por la contraparte estatal.

Las cosas parecen ser bastante diferentes en el caso de las organizaciones que prestan servicios como entidades de capacitación. En este grupo, la pauta de inicio del vínculo con el Estado varía radicalmente y la respuesta predominante –casi nueve de cada diez encuestados- es que el vínculo con la contraparte estatal surgió a partir de llamados a participar en instancias de licitación pública, por lo tanto, en un contexto de competencia entre organizaciones.

Las cifras dejan al descubierto que –al menos según el punto de vista de las organizaciones que prestan estos servicios sociales- el Estado establece convenios a través de modalidades muy diversas. Razonablemente, esta variedad puede atribuirse a características de la “oferta” existente entre las organizaciones de la sociedad civil, a atributos del propio Estado o en términos más generales, a rasgos específicos de las diferentes arenas de políticas sobre las que se busca intervenir.

A modo de ejemplo, no es de extrañar que la casi totalidad de las organizaciones que prestan servicios de alimentación declaren que comenzaron un vínculo con el Estado a partir de su propia iniciativa. Se trata de una arena de política escasamente regulada –al menos hasta el año 2005-, con una fuerte tradición de intervención de actores muy heterogéneos y en muchos casos, de baja continuidad en el tiempo, ligada a prácticas particularistas y situaciones de crisis sociales y económicas agudas.

Gráfica 2. Pautas de iniciativas para brindar los servicios.



Fuente: Midaglia, C. et al (2009). *Pregunta: ¿Cómo surgió la iniciativa de brindar el servicio?*

Los diversos tipos de interacción entre las OSC y el Estado

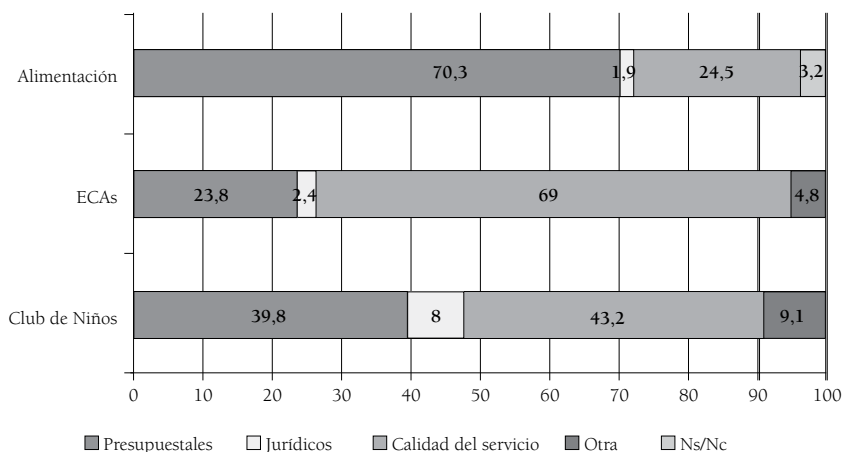
Más allá de la forma a través de la cual se llegó a establecer el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, una vez superada esa etapa, comienza un ciclo de interacciones, que como se verá, puede variar sensiblemente tanto en su frecuencia como en los contenidos sustantivos.

Si se consideran globalmente las respuestas de las organizaciones encuestadas sin discriminar según el tipo de servicio que realizan, puede observarse que la mayoría absoluta de los entrevistados (54%) considera que los aspectos presupuestales constituyen el motivo más frecuente de las interacciones con las contrapartes estatales. Se trata de contactos relacionados con el examen de los aspectos económicos o el seguimiento de la contabilidad de los convenios. Al mismo tiempo, poco más de un tercio de los encuestados (36,8%) afirmó que los contactos más frecuentes con sus contrapartes del Estado refieren a la calidad de los servicios prestados. Básicamente, entendida como revisión de procesos y calidad de los productos finales entregados. Por último, una porción muy reducida de las organizaciones entrevistadas (3,9%) sostuvo que los contactos estaban mayoritariamente centrados en cuestiones jurídicas.

Naturalmente, dado que las organizaciones entrevistadas se encontraban en diferentes etapas de su vinculación con el Estado, es plausible suponer que las respuestas

dadas a esta pregunta se viera claramente afectada por cuestiones coyunturales –por ejemplo, dificultades circunstanciales para efectivizar un cobro–.

Gráfica 3. Materia de los contactos entre las OSC y el Estado.



Fuente: Midaglia, C. et al (2009). *Pregunta:* Los contactos mantenidos entre la organización y la contraparte estatal, ¿a qué aspectos se vincularon?

Sin embargo, las respuestas registran variaciones importantes si se las compara según el tipo de servicio prestado por las organizaciones.

En el caso de las organizaciones que prestan servicios de alimentación, siete de cada diez encuestados sostiene que los contactos más frecuentes con la contraparte estatal refieren a cuestiones presupuestales. Este es el único grupo de organizaciones en el que esta percepción es mayoritaria. Entre las organizaciones que gestionan servicios de atención diurna y apoyo escolar para niños y adolescentes, las opiniones están claramente divididas: cuatro de cada diez (39,8%) afirma que los contactos están centrados en cuestiones presupuestales y una proporción apenas superior (43,2%) sostiene que en su caso la calidad de los servicios es la materia más frecuente de los contactos.

También en este caso las organizaciones que prestan servicios de capacitación se diferencian de los otros dos tipos considerados. Siete de cada diez encuestados (69%) de este grupo afirmó que el motivo más frecuente de contacto con la contraparte estatal es la calidad de los servicios. En contrapartida, algo más de la cuarta parte de los encuestados de este grupo sostuvo que la causa más frecuente de interacción con el Estado son los aspectos presupuestales (23,8%) y jurídicos (2,4%).

Las diferencias son bastante entendibles si se considera que en el caso de las organizaciones que prestan servicios como entidades de capacitación están sujetos a conjunto de condiciones tendientes a garantizar la calidad de las prestaciones: requerimientos técnicos relativos a la calificación del personal capacitador, diseño de la propuesta, plazos de ejecución y empleos a obtener de acuerdo a la modalidad en la que se inscriben los cursos.

Las notorias diferencias en las materias de los contactos también se relacionan con una pauta diferencial de vínculo de parte del Estado con los diferentes tipos de OSC. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, existe una pauta diferencial de apoyo, asesoramiento y supervisión técnica según el servicio que se presta. El cuadro resume las opiniones vertidas sobre el apoyo y asesoramiento Estatal según el tipo de OSC y, por otro lado, muestra las percepciones de los encuestados sobre la supervisión técnica de los organismos públicos según tipo de servicio.

Cuadro 1. Frecuencia de apoyo, asesoramiento y supervisión técnica según tipo de OSC

		Mucha	Bastante	Poca	Ninguna	NS/NC
Apoyo y asesoramiento	ECAs	26,2	28,6	26,2	19	
	Club de Niños	23,9	23,9	28,4	23,9	
	Alimentación	3,9	16,8	23,2	53,5	2,6
Supervisión técnica	ECAs	38,1	35,7	19	7,1	
	Club de Niños	37,9	27,6	26,4	8	
	Alimentación	6,5	18,7	36,8	36,1	1,9

Fuente: Midaglia, C. et al (2009). *Preguntas*: “Desde que brindan el servicio, ¿Con qué frecuencia la organización ha recibido apoyo y asesoramiento por parte de la contraparte estatal?” y “Desde que brindan el servicio, ¿Con qué frecuencia la organización ha recibido supervisión técnica por parte de la contraparte estatal?”

Al analizar las respuestas de los encuestados respecto a la frecuencia con la que recibían asesoramiento y apoyo por parte del Estado, es posible identificar dos grupos de organizaciones con percepciones antagónicas. Por una parte, la mayoría absoluta de las organizaciones que prestan servicios como entidades de capacitación (54,8%) y poco menos de la mitad de las que atienden Clubes de Niños (47,8%) sostienen que han recibido apoyo y asesoramiento de sus contrapartes estatales con “mucho” o “bastante” frecuencia. Sin embargo, las diferencias más notables se registran al observar las respuestas que dan las organizaciones que prestan servicios de alimentación. Más de tres cuartas partes (76,7%) afirman que ha recibido apoyo y asesoramiento con “poca” o “ninguna” frecuencia.

En línea similar, mientras la amplia mayoría de las organizaciones que presta servicios como entidades de capacitación o gestionando Clubes de Niños asegura recibir con “mucha” o “bastante” frecuencia supervisión técnica de sus contrapartes estatales, las respuestas de las organizaciones que ofrecen servicios de alimentación muestran una situación completamente diferente. Siete de cada diez organizaciones que funcionan como entidades de capacitación (73,8%) aseguran recibir supervisión técnica por parte del Estado con “mucha” o “bastante” periodicidad. La proporción de respuestas de ese tipo es algo menor (65,5%) pero todavía ampliamente mayoritaria entre las organizaciones que gestionan clubes de Niños. La situación es totalmente diferente entre las OSC que atienden servicios de alimentación. Casi tres cuartas partes de las organizaciones de ese tipo (72,9%) responden que las interacciones con las contrapartes estatales en las que reciben supervisión técnica se producen con “poca” o “ninguna” frecuencia.

En síntesis, al interior de las organizaciones que prestan servicios como entidades de capacitación o atendiendo Clubes de Niños conviven visiones contradictorias respecto a la frecuencia con que reciben apoyo y asesoramiento por parte de sus contrapartes estatales. En cualquier caso, las respuestas de ambos grupos coinciden en señalar que este tipo de interacción es menos frecuente que las destinadas a realizar supervisiones técnicas. Mientras tanto, las opiniones parecen más homogéneas entre las OSC que atienden servicios de alimentación. Aproximadamente tres cuartas partes sostiene que es poca o nula la frecuencia con la que recibe supervisión técnica o apoyo y asesoramiento de sus contrapartes estatales.

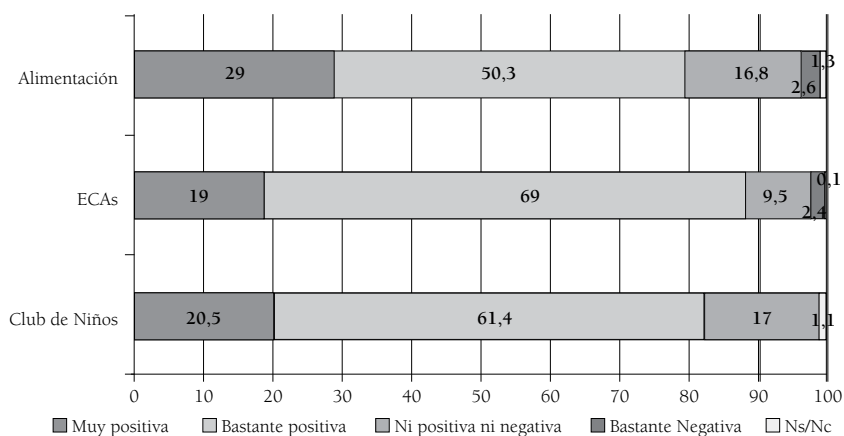
Los efectos de las interacciones Estado-sociedad civil

Es esperable que el establecimiento de vínculos relativamente estables entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para la prestación de servicios sociales produzca efectos a diferentes niveles sobre ambos actores y eventualmente, sobre la sociedad civil en general. Interrogadas al respecto, la amplia mayoría de las organizaciones incluidas en este estudio expresó puntos de vista favorables sobre los efectos que habría tenido para la sociedad civil en su conjunto, el desarrollo y la difusión de los convenios entre Estado y las organizaciones sociales. Ocho de cada diez organizaciones encuestadas (81,4%) opinó que esta clase de vínculo con el Estado produjo efectos “muy positivos” o “bastante positivos” para la sociedad civil.

Los juicios positivos son ampliamente mayoritarios entre las organizaciones, sin importar el tipo de servicio que presten. Las variaciones que se registran refieren únicamente a la intensidad de las percepciones. En este sentido, las organizaciones que convenían la prestación de servicios de capacitación son las que expresan las opiniones más

optimistas sobre el punto. Casi nueve de cada diez (88%) sostuvo que este tipo de interacciones son “muy positivas” o “bastante positivas” para la sociedad civil en general.

Gráfica 4. Calificación de la interacción con el Estado



Fuente: Midaglia, C. et al (2009). *Pregunta:* Pensando en los efectos que la interacción con el Estado tiene para la sociedad civil en general: ¿Cómo identificaría dicha interacción?

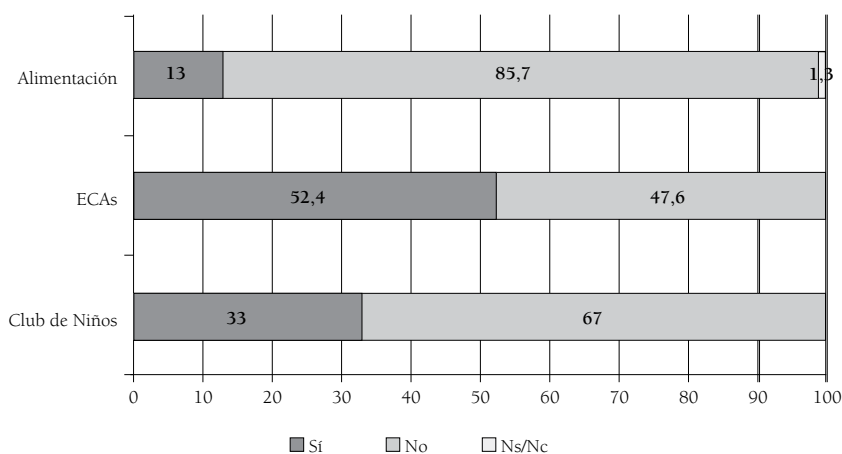
Las opiniones registran algunas variaciones a considerar, si las preguntas refieren a las posibles desventajas sufridas por la propia organización a partir de la prestación de servicios sociales en la modalidad de convenio con el Estado.

En este aspecto, la visión de las organizaciones que prestan servicios de alimentación parece ser la más optimista de los tres grupos considerados. Más de ocho de cada diez encuestados pertenecientes a organizaciones que prestan servicios de alimentación (85,7%) sostuvo que el establecimiento de vínculos con el Estado no implicó para ellas ninguna desventaja. En contrapartida, sólo poco más de la décima parte de los encuestados de este grupo (13%) consideró que la relación con el Estado les había afectado negativamente.

Las percepciones son algo diferentes entre las organizaciones que prestan servicios de atención a clubes de niños y casas jóvenes. Aunque la amplia mayoría (67%) de los entrevistados rechazó la idea de que la interacción con el Estado afectara negativamente a la organización, un tercio de ellos (33%) sostuvo que el vínculo había perjudicado a la organización.

Pero las opiniones menos favorables sobre el punto fueron expresadas por las organizaciones que prestan servicios de capacitación. En este grupo específico las percepciones están claramente divididas y es el único en el que los juicios críticos superan a los favorables. Poco más de la mitad de los entrevistados (52,4%) afirmó que la experiencia de convenios con el Estado aparejó desventajas para las organizaciones, mientras una proporción levemente inferior (47,6%) expresó el punto de vista opuesto.

Gráfica 5. Calificación sobre posibles desventajas para las OSC a partir de la interacción con el Estado



Fuente: Midaglia, C. et al (2009). *Pregunta:* “En términos generales: ¿Cree Ud. Que la interacción con la contraparte estatal ha implicado alguna desventaja para su organización?”

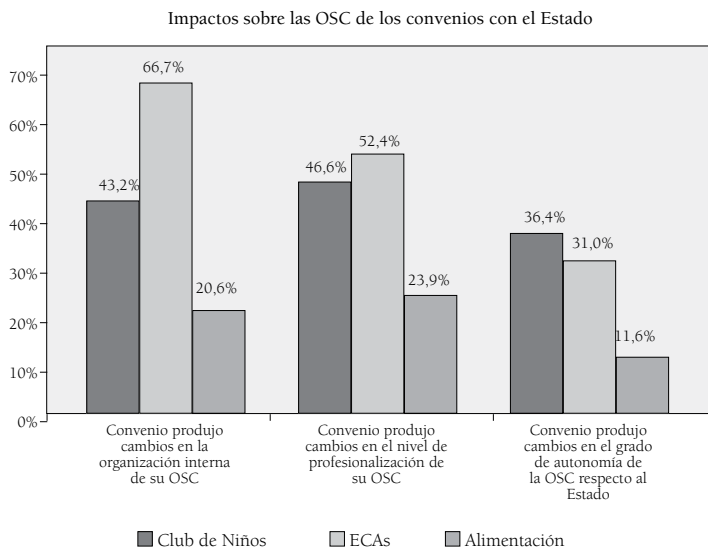
Más allá de estos juicios generales, interesa conocer las percepciones de las organizaciones sobre los efectos que tuvo en algunas de sus dimensiones específicas la prestación de servicios sociales en convenio con el Estado. Más específicamente, el estudio interrogó a los representantes de las organizaciones sobre los efectos que tuvo la interacción con las contrapartes estatales sobre su forma de organización interna, sobre su nivel de profesionalización y sobre su grado de autonomía respecto al Estado. En las tres dimensiones las respuestas de las organizaciones registran variaciones considerables según el tipo de servicio que prestan.

Dos tercios de las organizaciones que prestan servicios de capacitación (66,7%) afirmó que esa práctica llevó a que se produjeran cambios en su organización interna. Esta percepción es compartida únicamente por cuatro de cada diez (43,2%) encuestados

en las organizaciones que atienden servicios para niños y adolescentes y recoge menos adhesiones aún –apenas 20%- entre aquellos que gestionan servicios de alimentación.

En lo que respecta a los impactos que los convenios entre el Estado y las OSC produjeron sobre los niveles de profesionalización de estas últimas, las opiniones también están divididas. La mayoría de los encuestados que prestan servicios de capacitación (52,4%) sostuvo que los convenios con el Estado les obligaron a incrementar los niveles de profesionalización de las organizaciones y en el caso de aquellos que atienden servicios de atención y apoyo a niños y adolescentes, poco menos de la mitad (46,6%) afirmó lo mismo. En contrapartida, entre los entrevistados que gestionan servicios de alimentación, sólo algo menos de la cuarta parte (23,9%) percibió cambios en el nivel de profesionalización organizacional a raíz del contacto con el Estado.

Por último, aunque muy lejos de ser la percepción mayoritaria, una porción considerable de las organizaciones encuestadas percibió cambios en su grado de autonomía frente al Estado a partir del momento en que comenzaron a realizar esta clase de servicios. Cerca de un tercio de los entrevistados vinculados a organizaciones que gestionan servicios de atención diurna y apoyo a niños y adolescentes (36,4%) y de las que atienden servicios de capacitación (31%) dijeron que los convenios afectaron su grado de autonomía respecto al Estado. Esta percepción está mucho menos extendida entre las organizaciones que trabajan en la prestación de servicios de alimentación: apenas uno de cada diez entrevistados (11%) creen que el convenio afectó su grado de autonomía.

Gráfica 6. Impactos sobre las OSC de la relación con el Estado

Fuente: Midaglia, C. et al (2009). *Pregunta:* “¿Cómo diría Ud. Que ha impactado en su organización la relación con la contraparte estatal?”

Consideraciones finales

Las percepciones de las OSC respecto a sus interacciones con contrapartes estatales en el marco de procesos de prestación de servicios públicos registran variaciones relevantes según el tipo de servicio del que se trate. En este sentido, una mirada panorámica a las respuestas recogidas en el marco de este proyecto, parece confirmar la pertinencia de la hipótesis implícita en el inicio de este artículo, que planteaba la coexistencia de pautas de relacionamiento diferenciales entre distintas contrapartes estatales y las OSC. La evidencia empírica recopilada y analizada permite afirmar, al menos, la existencia de percepciones diversas en el universo asociativo respecto a las características del vínculo existente con sus contrapartes estatales.

Como se ha mencionado, es plausible atribuir estas diferencias a las características específicas de las contrapartes estatales, así como al tipo de servicio prestado o a las características de las OSC que forman el universo asociativo considerado.

Salvo en el caso de las organizaciones que prestan servicios de capacitación para el empleo, la amplia mayoría de las organizaciones consultadas afirmó que fueron ellas quienes tomaron la iniciativa para el establecimiento de acuerdos con el Estado para la prestación de los servicios.

Además de las diferencias respecto al origen de las iniciativas para la prestación de los servicios, es de destacar que una amplia mayoría de las OSC consultadas –más de seis de cada diez- afirma haber recibido apoyo y asesoramiento técnico por parte del Estado con “poca” o “ninguna” frecuencia. En el mismo sentido, más de la mitad de los encuestados dice que es “poca” o “nula” la frecuencia con la que se registran interacciones tendientes a implementar mecanismos de supervisión técnica respecto a los servicios. Este clima de opinión se agudiza especialmente entre las OSC que prestan servicios de alimentación. En ese grupo, más de la mitad sostiene no haber recibido ningún tipo de apoyo o asesoramiento de su contraparte. Consistentemente con tales respuestas, casi la mitad de las OSC consultadas tienden a describir interacciones con sus contrapartes estatales predominantemente limitadas a aspectos formales –presupuestales y jurídicos-. En cualquier caso, las percepciones de las OSC consultadas sobre la dimensión de supervisión y control revelan la existencia de un aspecto problemático en las interacciones con el Estado.

Los efectos que a juicio de las OSC habría producido la interacción con el Estado, tanto sobre la sociedad civil en su conjunto como sobre cada una de las organizaciones, merecen algunas consideraciones. En un contexto en general optimista respecto a los efectos que la interacción de las OSC con el Estado produciría para la sociedad civil en general, las respuestas de las entidades de capacitación se destacan como las más favorables. Paradójicamente, estas mismas organizaciones –que además son las que declaran contactos más frecuentes con sus contrapartes estatales- responden mayoritariamente que la lógica de convenios para la prestación de servicios les ocasionó desventajas.

Las OSC consultadas dan respuestas muy diferentes respecto a la forma en que la participación en la prestación de servicios públicos les habría afectado internamente. Aunque la mayoría de los encuestados sostiene que este tipo de experiencias no han afectado a las organizaciones, son nuevamente las entidades de capacitación las que expresan con más frecuencia haber recibido impactos en la interna de su OSC. Paralelamente, como razonablemente era de esperar –dadas las pautas diferenciales del vínculo con el Estado- las OSC de alimentación son las que en menor proporción declaran haber recibido impactos a raíz de los convenios con el Estado.

A la luz de la evidencia analizada, se podría argumentar que existen visiones más críticas sobre los resultados de la interacción con contrapartes estatales por parte de las OSC que actúan en las áreas más tradicionales del bienestar –empleo, por ejemplo-, mientras que en un punto intermedio se ubicarían las que trabajan con población infantil y adolescente. Son las entidades de capacitación laboral las que declaran percibir mayores impactos en la profesionalización de sus recursos humanos y son estas las que tienen vínculos de carácter más técnico con sus contrapartes estatales. Por el contrario,

las OSC dedicadas a la provisión de servicios de alimentación además de percibir menores impactos organizacionales, desarrollan un vínculo más jurídico–formal con sus contrapartes, lo que posiblemente redunde en menores niveles de desarrollo de capacidades institucionales.

Naturalmente, estas interpretaciones no tienen más valor que el de hipótesis preliminares, para las que no es posible establecer respuestas concluyentes. La información relevada no habilita a establecer la dirección de las relaciones que existen entre los fenómenos observados, ni descartar la existencia de otras variables intervinientes. En principio, es plausible atribuir estas diferencias a las características específicas de las contrapartes estatales, al tipo de servicio prestado o a las características de las OSC que forman el universo asociativo considerado.

Para finalizar, vale señalar que será necesario desarrollar nuevos estudios para dar cuenta del correlato que tienen estos procesos en aspectos tan diversos como la satisfacción de los beneficiarios o los impactos de la tercerización sobre el desarrollo de las OSC en nuestro país. En relación al primer punto, baste decir que los cambios en la modalidad de la prestación de servicios no deberían plantearse en términos que lleven a perder de vista sus objetivos sustantivos. En otras palabras, la indagación respecto a la modalidad de la prestación de servicios no puede realizarse haciendo abstracción de las demandas específicas que se pretendía satisfacer. Con respecto a la suerte que corra el desarrollo de la sociedad civil en nuestro país, alcanza con señalar que el resultado de ese proceso tendrá –está teniendo– efectos tangibles sobre el tipo de ciudadanía y de democracia que seremos capaces de construir. Más allá de cálculos de eficacia y eficiencia –indispensables, por cierto– es necesario comenzar a plantear e intentar responder las múltiples preguntas sobre las consecuencias que los procesos agregados de tercerización de servicios públicos están teniendo sobre la evolución de las OSC y sobre su capacidad para jugar un rol relevante en la construcción de ciudadanía y la profundización de la democracia.

Bibliografía

- ACUÑA C. H. (2007) “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades” en *La Incidencia Política de la Sociedad Civil*, comp. Acuña C. H. y Vacchierri A. Argentina: Ed. Siglo XXI editores e Inicativas.
- ANDERSEN GOSTA E. (1993) “Los Tres Mundos del Estado de Bienestar”, Valencia: Ed. Alfons el Magnanim.
- BARBA C. (2003) “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington”. *Revista Espiral* N°31, México: Universidad de Guadalajara.
- BETTONI A., CRUZ A. (2000) *Voluntariado en Uruguay: perfiles, impacto y desafíos*, Montevideo: ICD.

- BRESSER PEREIRA, L. C., CUNILL GRAU, N. (1998) “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (Comps.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina: Paidós.
- CASTELLANO, E. (1996) “Uruguay: un caso de bienestar de partidos” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 9, Montevideo: ICP-FCS.
- CIVICUS – ICD (2006) “Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del Índice de la sociedad civil en Uruguay”, Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- CUNILL GRAU N. (2000) “Responsabilización por el control social” en *La responsabilización la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires: EUDEBA/CLAD/BID).
- FRANCO R. (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago) N° 58.
- GERSTENFELD P., FUENTES A (2005) “Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay”, en Serie Estudios y perspectivas, Oficina de la CEPAL en Montevideo, Montevideo.
- LEIRAS M. (2007) “La Incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional” en *La Incidencia Política de la Sociedad Civil*, comp. Acuña C. H. y Vacchierri A. Argentina: Ed. Siglo XXI editores e Iniciativas.
- LOWI T. (1992) “Políticas públicas, estudio de caso y teoría política”, en *La Hechura de las Políticas*, Org. Villanueva A.L., México: Ed. Miguel Angel Porrúa.
- MIDAGLIA C. (2009) “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas” en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, comp. C. Barba. Ed. CLACSO, Buenos Aires.
- MIDAGLIA C. et al (2009) “Relaciones Estado – Sociedad Civil: la regulación en debate”, Informe Final de Proyecto Modalidad vinculación con el sector productivo (contraparte ANONG) de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Montevideo.
- MIDAGLIA C., ANTIA F. (2007) “La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” *Revista de Ciencia Política*, No 16. Montevideo: Ediciones ICP\CAUCE.
- PNUD (2004) “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SERRANO C. (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *Revista de la CEPAL Serie Mujer y Desarrollo* No 70, Santiago de Chile.
- SALAMON L. (1994) “The rise of the nonprofit sector: A global associational revolution”, en *Foreign Affairs*, July/Aug.
- SALAMON L., HEMS L., CHINNOCK K. (2000) “The Non-profit sector: For what and for whom?”, *Working papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit sector project*, No. 37. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- SUBIRATS J. (2001) “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, comp. Font J., Barcelona: Ed. Ariel.

Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas

La experiencia reciente de Uruguay

Verónica Amarante, Andrea Vigorito¹

Este artículo se centra en el análisis de la experiencia reciente de Uruguay en la implementación de programas de transferencias de ingreso condicionadas. Con ese objetivo, en primer lugar se presenta la lógica y los resultados de las políticas de este tipo implementadas en la región. Luego se analiza el PANES, considerando la eficiencia de su focalización, sus efectos directos sobre pobreza, indigencia y desigualdad y los impactos sobre un conjunto más amplio de indicadores de desempeño de los hogares. Se presentan, luego, algunos comentarios finales.

Introducción

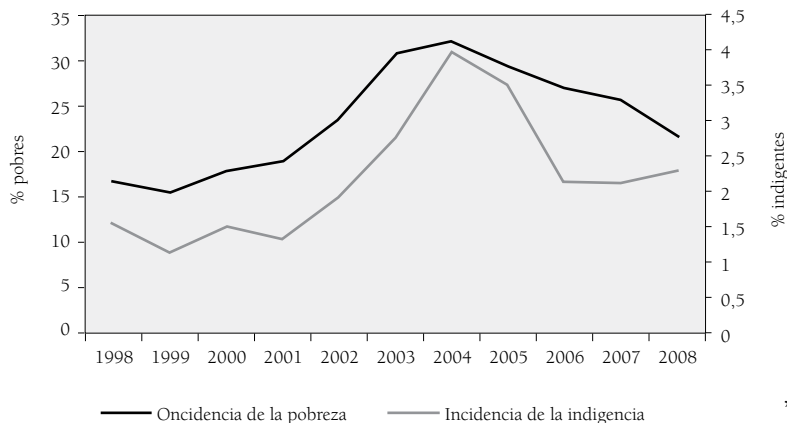
En los últimos diez años, los hogares uruguayos han experimentado fuertes variaciones en sus ingresos. Estas fluctuaciones se han traducido en significativos movimientos en los indicadores de pobreza y desigualdad, los cuales dan cuenta de importantes cambios en los niveles de bienestar de la población. Mientras la pobreza absoluta da cuenta de los niveles de ingreso en relación a un cierto umbral, la desigualdad refiere a las distancias en los niveles de bienestar entre los distintos hogares. El movimiento de ambos indicadores indica que ambos aspectos han sufrido variaciones.

La incidencia de la pobreza de ingresos muestra una tendencia creciente hasta 2003. Como se sabe, en 2002 el indicador aumenta fuertemente dado que en ese año el país experimentó una de las crisis económicas más profundas de su historia. La recuperación económica iniciada a mediados de 2003 no se hizo visible en la evolución de los ingresos de los hogares hasta fines de 2005. Recién en 2006 se detectó una reducción significativa de la pobreza, que continuó en los dos años siguientes. Sin embargo, la incidencia de la pobreza aún no retornó a sus valores anteriores a la crisis.²

1 Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR. vero@iecon.ccee.edu.uy, andrea@iecon.ccee.edu.uy

2 Los valores que se presentan surgen de la utilización de la línea de pobreza propuesta por INE (2002)

Gráfica 1. Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Localidades de más de 5000 habitantes. 1990-2008. Línea de pobreza INE (2002).



Fuente: elaborada en base a encuestas continuas de hogares

Los cambios en la desigualdad del ingreso son difíciles de captar en un período relativamente reducido de tiempo. Un análisis de más largo aliento, muestra que el período 1986-1997 puede ser caracterizado como de relativa estabilidad, aunque los índices de desigualdad más sensibles a los estratos más bajos muestran una mayor concentración (Alves et al: 2009). Los distintos estudios también coinciden en la tendencia creciente de la desigualdad de ingresos a partir de la segunda mitad de los noventa (Bucheli y Furtado: 2005 y gráfica 2).

Gráfica 2. Índice de Gini. 1981-2008



Fuente: Alves et al (2009)

La ampliación realizada en 2004 del sistema de Asignaciones Familiares hacia hogares de bajos recursos no se tradujo en cambios significativos en la pobreza y la indigencia debido al bajo valor mensual de la transferencia. Por tal razón, enfrentado a los altos niveles de pobreza vigentes en 2005 y a un proceso de creciente desigualdad de ingresos, la administración de gobierno que asumió en marzo de 2005 decidió implementar el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) entre abril de 2005 y diciembre de 2007. Entre los diversos componentes de esta intervención, se cuenta con una transferencia condicionada, denominada Ingreso Ciudadano. A inicios de 2008, una vez finalizado el PANES se modifica el programa de Asignaciones Familiares, a efectos de transformar esta política en una de carácter permanente.

La implementación de sistemas de transferencias condicionadas, que combinan objetivos de corto plazo, tales como la reducción de la pobreza con la búsqueda de efectos positivos sobre la acumulación de capital humano como mecanismo de la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo, ha sido una práctica recientemente extendida en la región y existe una interesante acumulación referida a sus impactos.

Los aprendizajes recientes sobre los programas de transferencia de ingresos

Los programas de transferencias de ingreso condicionadas, que se han expandido fuertemente en la región en los últimos años, son nuevas estrategias de intervención social con el objetivo de combatir a la pobreza. Consisten en la transferencia mensual de

un beneficio a los hogares, fundamentalmente con niños, sujetos a contraprestaciones en educación, salud y participación en actividades formativas y comunitarias. Tienen como objetivo de corto plazo el alivio de la situación de pobreza de los hogares, pero su aspecto innovador con respecto a las políticas desarrolladas en las décadas anteriores es que confían en la acumulación de capital humano como mecanismo fundamental para la superación de la pobreza en el largo plazo.

La introducción de condicionalidades a las familias favorece el apoyo político a estas intervenciones. Sin embargo, la lógica de las condicionalidades ha sido fuertemente criticada, ya que implica asumir que las familias son irracionales o no saben lo que es mejor para sus intereses y además en áreas geográficas específicas pueden no ser cumplidas debido a problemas en la oferta de servicios (Standing: 2007).

En la mayoría de los casos las transferencias se entregan a las madres, en un intento por dotarlas de mayor autonomía y también de tener mayores probabilidades de que los recursos se destinen finalmente a los niños del hogar. Sin embargo, los resultados de esta práctica de posicionamiento de las mujeres en las familias han recibido fuertes críticas basadas en su concepción tradicional de la familia y de los roles de género, y en su incorporación de la visión de género solamente desde un rol instrumental, en busca de una mayor eficacia (ver Adato et al. 2000; Molyneux 2006)

Las primeras experiencias de programas de este tipo se remontan a mediados de la década de los noventa, en Brasil (a través del programa de *Garantía de Renda Familiar Mínima* y posteriormente el *Bolsa Familia*) y México (con Progresá, actualmente denominado Oportunidades). A partir de estas experiencias, que han tenido evaluaciones muy positivas en términos generales, los programas de transferencias condicionadas se han difundido rápidamente en la región, con variaciones y énfasis distintos. Las distintas experiencias pueden clasificarse de acuerdo con el tamaño de la población cubierta en: programas que alcanzan a 20% o más de la población (Brasil, México), programas donde la cobertura ronda entre 6 y 10% de la población (Chile, Ecuador, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Uruguay en el caso del PANES) y programas con cobertura menor a 6% de la población (Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú (CEPAL: 2006).

Estos programas han utilizado mecanismos de focalización relativamente novedosos en la región, basados principalmente en pruebas de ingresos o verificación de medios. Este método consiste en utilizar las características de los hogares para aproximarse a un índice de bienestar del hogar, con el objetivo de evitar los problemas de subdeclaración inherentes a las declaraciones de ingresos. En muchos casos, los mecanismos de selección incluyen dos etapas. Una primera etapa de selección a nivel geográfico y otra de selección a nivel de hogares. La utilización de estos mecanismos de focalización ha

sido señalada como una de las fortalezas de las nuevas intervenciones, que resultan más eficientes en la identificación de la población objetivo.³ Los altos niveles de focalización también vuelven esta modalidad atractiva en contextos de restricción fiscal: el gasto en estos programas nunca supera en la mayoría de los países el 1% del PIB (Zepeda et al: 2007). Pero la aplicación de estos mecanismos implica requerimientos en términos de capacidad técnica y administrativa, y, más conceptualmente, ha sido criticada por sus efectos de estigmatización sobre la población objetivo. Sin embargo, en términos generales, se considera que la utilización de estos mecanismos de focalización ha sido exitosa en la mayoría de los países (Coady et al: 2004b).

Otra característica distintiva de estas intervenciones ha sido el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación.⁴ Aún cuando resulta claro que los buenos resultados en distintas dimensiones en un país no necesariamente son replicables en otros, las evaluaciones de impacto existentes pueden brindar información de utilidad sobre estos programas. Sin embargo, no debe perderse de vista que esos resultados son altamente dependientes de las condiciones de partida, de la infraestructura de servicios y de las condiciones existentes, entre otros factores.

Las evaluaciones disponibles indican que los programas de transferencias condicionadas han generado aumentos significativos en la matriculación, especialmente en secundaria, pero no necesariamente en la asistencia escolar ni en los logros educativos.⁵ También se han detectado mejoras en los indicadores de salud y nutrición e incrementos en el consumo. Con respecto al trabajo infantil, si bien ha habido efectos, éstos han sido menores que los obtenidos en educación, lo que lleva a pensar que una parte del aumento de la asistencia escolar se produce en detrimento del tiempo de ocio de los niños (una síntesis de los distintos estudios de impacto puede encontrarse en Rawlings y Rubio, 2005).

En relación con los potenciales efectos adversos, no se han encontrado impactos sobre las decisiones laborales de los adultos del hogar en el caso latinoamericano (CEPAL

3 En Coady et al (2004a) se presenta una revisión de las metodologías y la efectividad de los mecanismos de focalización utilizados en programas de transferencias de ingresos en un amplio conjunto de países.

4 Los costos administrativos, de focalización y de monitoreo son muy relevantes, especialmente al comienzo de los programas. Sin embargo, la relación entre los costos administrativos y el monto total de transferencias decrece rápidamente con el tiempo. En México, durante el primer año de implementación de Progresa, el costo de focalización representaba 65% del costo total del programa, seguido por el costo de monitoreo (8%) y finalmente el de las transferencias (8%). En 2000, el mayor componente era el de las transferencias (41%), seguido por el de monitoreo de las condicionalidades (24%) y finalmente los de focalización (11%) (Son: 2008).

5 Un importante conjunto de estudios de evaluación de impacto de Progresa ha sido llevado a cabo por el International Food and Policy Research Institute (IFPRI).

2006; Alzúa et al 2009). En el caso del programa Jefes de hogar, de Argentina, se han encontrado indicios de un efecto negativo sobre la formalidad laboral (Gasparini et al: 2007).

Con respecto a la fecundidad, las evaluaciones de impacto de los programas de este tipo en Colombia, México y Nicaragua indican que la misma descendió en presencia de estas transferencias. En el caso de Honduras, donde la estructura del incentivo variaba con el número de niños y mujeres embarazadas en el hogar, las transferencias condicionadas parecen haber contribuido a un incremento en la fecundidad (Stecklov et al: 2006).

Finalmente, cabe señalar que, si bien los programas de transferencias condicionadas en la región han significado un aumento relevante del ingreso de los hogares beneficiarios, sus resultados han sido poco significativos en términos de la incidencia de la pobreza, dado que son altamente focalizados y las transferencias son bajas (CEPAL: 2006). También la reducción del trabajo infantil podría reducir su impacto neto. Sin embargo, se detectan efectos significativos en la reducción de la pobreza en los países con programas con mayor cobertura de la región, como Brasil y México: Oportunidades disminuye la pobreza en aproximadamente 20% y en Brasil, las transferencias de ingreso reducen la pobreza en aproximadamente un 15%, pero actúan más sobre su severidad e intensidad. En términos de sus efectos sobre la desigualdad de ingresos, cabe destacar que lo reducido de los programas hace que su impacto sea muy bajo. Nuevamente, en países con sistemas de transferencias más extensos, como es el caso de Brasil, la mitad de la fuerte reducción de la desigualdad observada en los últimos años puede atribuirse a los nuevos sistemas de transferencias (Paes de Barros et al: 2007).

EL PANES

El PANES estaba conformado por un conjunto de intervenciones, entre las cuales el Ingreso Ciudadano fue la más extendida y la puerta de ingreso a las otras prestaciones. El Ingreso Ciudadano consistió en una transferencia monetaria de \$U 1360 mensuales (USD 54) independientemente del número de integrantes del hogar, por un período máximo de dos años y nueve meses. De acuerdo a la ley 17.869, mediante la que se crea la prestación, la transferencia era condicional a que el hogar cumpliera con los requisitos de asistencia escolar de los niños y adolescentes hasta 14 años y a la realización de controles de salud para niños y embarazadas. Sin embargo, de acuerdo a la información divulgada por el MIDES, estas condicionalidades no fueron monitoreadas rigurosamente, debido a dificultades de coordinación inter institucional.

Además del Ingreso Ciudadano, el PANES estaba compuesto por un programa de trabajo temporario (Trabajo por Uruguay), una tarjeta de débito orientada a hogares con niños y embarazadas para el consumo de alimentos y productos de limpieza (Tarjeta Alimentaria) y actividades de capacitación y reintegración social (Rutas de Salida).⁶ También hubo apoyos específicos para la mejora de la vivienda (Hábitat), apoyo a los “sin techo”, e intervenciones específicas en salud pública y educación.

La Ley 17.869 estableció que la población objetivo del PANES consistía en los hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares y prestaciones por invalidez y vejez, no superasen los \$U1.300 por persona (a precios de marzo de 2005) y presentasen carencias críticas en sus condiciones de vida. Las carencias críticas se determinaron en base a un indicador del bienestar de los hogares (*proxy means test*). Este indicador, denominado Índice de Carencias Críticas (ICC), permite aproximar el nivel de bienestar del hogar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante, y que no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso.⁷ El programa alcanzó aproximadamente al 10% de los hogares y al 14% de las personas residentes en el país.

A continuación se analiza la focalización del plan, sus efectos directos sobre la pobreza y la desigualdad, y se sintetizan sus impactos sobre otras variables.

Eficiencia horizontal y vertical

Los estudios de focalización suelen analizar la eficiencia horizontal y eficiencia vertical (Atkinson 1995, Cornia y Stewart, 1995) de las distintas intervenciones. La eficiencia horizontal mide la relación entre el número de beneficiarios pertenecientes a la población objetivo y el total de personas en dicha población objetivo. La eficiencia vertical representa el porcentaje de beneficiarios que pertenece a la población objetivo.⁸ Este tipo de análisis suele realizarse antes de la intervención, considerando en qué medida la población objetivo resulta incluida en el plan a través del mecanismo de focalización escogido, y en qué grado los beneficiarios del plan cumplen con las condiciones de elegibilidad establecidas.

6 El monto mensual entregado en la Tarjeta Alimentaria variaba entre 300 y 800 pesos por mes, dependiendo de la composición del hogar.

7 Los detalles sobre la elaboración de este índice pueden consultarse en el Informe sobre la Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Convenio Universidad de la República - Ministerio de Desarrollo Social.

8 Así, la eficiencia horizontal refleja el nivel de cobertura de la población objetivo, mientras que la eficiencia vertical refleja en qué medida la prestación alcanza a personas que no son elegibles.

El análisis realizado para la creación del instrumento de focalización del PANES, antes de la implementación del programa, se basó en información proveniente de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) de 2003 y 2004 para las localidades urbanas de 5000 y más habitantes y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1999 para las áreas rurales. El mecanismo de focalización permitía identificar correctamente a más del 80% de la población indigente del país y al 71% de las personas ubicadas en el primer quintil de pobres (grupo objetivo del programa). Por su parte, cerca de la mitad de los hogares que siendo pobres no pertenecían a la población elegida resultarían seleccionados (Cuadro 1). Esto indica que el *proxy means test* cumplía, en términos teóricos, adecuadamente su objetivo.

Cuadro 1. Ajuste del mecanismo de selección propuesto.

Hipótesis: 60.000 hogares beneficiarios

	Error del tipo I (excluir indigentes)	Error del tipo I (excluir personas del 1er quintil de pobres)	Error del tipo II
Montevideo	23.0%	26.60%	51.0%
Interior Urbano	14.4%	30.30%	53.8 %
Total país urbano	19.5%	29.00%	53%
Zonas rurales 1999	25.2%	28.2%	29.8

Fuente: Amarante et al (2005)

En base a información disponible en 2006, a través de la Encuesta Nacional Ampliada de Hogares de 2006 (ENHA), puede realizarse un análisis de la focalización en el momento en que el programa ya estaba funcionando. En ese año, la encuesta indagó si el hogar era beneficiario del plan.⁹ En base a esa información, en Amarante (2007) se analizó la eficiencia horizontal y vertical del plan en base a los hogares que cumplían simultáneamente con la restricción del ingreso y del ICC, utilizando los datos de la ENHA 2006. En los siguientes párrafos se presentan los principales resultados obtenidos.

El análisis de la focalización ex post presenta dificultades metodológicas. Por un lado, el ingreso reportado en la encuesta de hogares de 2006 puede diferir del ingreso que recibía el hogar en el momento de inscribirse en el plan. Consideraciones similares valen para el ICC: las condiciones de vida de los hogares en las diversas dimensiones

⁹ En Arim y Vigorito (2006) se evalúa la capacidad de la ENHA de captar esta prestación y se concluye que este relevamiento capta aproximadamente 68% de los beneficiarios. Esto indica que constituye una buena fuente de información para analizar el plan.

incluidas en el índice podrían haber variado entre el momento de la solicitud de ingreso al plan y el momento de la realización de la encuesta. Esto es especialmente relevante en el caso de los hogares beneficiarios, ya que, considerando que entraron al programa durante 2005, recibieron la transferencia durante algunos meses y podrían haber modificado algunas de las dimensiones de su calidad de vida consideradas en el índice.¹⁰ Por otro lado, en el caso de los hogares que recibían el PANES en 2006, se está suponiendo implícitamente que si no fueran beneficiarios del plan, no habría cambios de ningún tipo en su comportamiento y por lo tanto su ingreso sería igual al de ese año sin la transferencia del ingreso ciudadano. Esto implica suponer, en particular, que no habría cambios en su comportamiento en el mercado laboral. A la vez, los errores de focalización que eventualmente se detectan en un estudio *ex post* pueden obedecer tanto a limitaciones del mecanismo de selección, como a problemas en su aplicación.

A pesar de estas dificultades, consideramos que la información disponible en la ENHA 2006 permite aproximarse al análisis de la focalización del plan. Si se considera la población que cumple los dos requisitos establecidos por la ley (ingreso y carencias críticas), el PANES llega a la mitad de la población objetivo (50.8%). Con respecto a la eficiencia vertical, 57.3% de la población beneficiaria del PANES cumplía las dos condiciones establecidas en la ley.

Resulta también ilustrativo considerar la eficiencia horizontal en base a los hogares que solicitaron el beneficio (y exclusivamente no en base al total de hogares potencialmente elegibles).¹¹ Al restringirnos a los hogares que solicitaron el beneficio, la eficiencia horizontal aumenta a 63%.

Una característica llamativa de la distribución de los postulantes y beneficiarios del PANES consiste en que ambos grupos se concentran en el Interior del país (cuadro 1). Si bien según la ECH, la población objetivo del PANES también se sitúa predominantemente en el interior del país (53.3%), el sesgo es notoriamente menor.

En el cuadro 2 se incluyen estimaciones de las distribuciones de potenciales beneficiarios en base a los umbrales de ingreso e ICC utilizados por el MIDES para el total del país con la ENHA 2006. En todos los casos, se observa que la representación del interior debería ser notoriamente mayor a la que surge del análisis del primer quintil de hogares en situación de pobreza para áreas urbanas mayores. La consideración del ingreso conduce a una mayor representación del interior entre los protagonistas del plan (28.9%) que la que surgiría de la distribución de la población objetivo, aspecto que se ve refor-

10 También podría estar operando algún tipo de sub-declaración de ingresos, ya que los hogares conocen las condiciones de elegibilidad para el plan.

11 La eficiencia vertical es similar tomando la totalidad de hogares o los hogares que postularon al PANES, ya que el denominador son siempre los hogares beneficiarios.

zado por el uso del ICC. Esto indicaría que la distribución de postulantes y beneficiarios en las zonas consideradas se acerca a la esperada.

Cuadro 2. Postulantes al PANES y distribución de beneficiarios por área geográfica

	Total país	Montevideo	Interior
a) Hogares incluidos en el registro administrativo del MIDES			
Hogares postulantes	131.354	34.888	96.466
Hogares beneficiarios	76.988	19.138	57.850
Personas beneficiarias	337.233	88.067	23.287
Tasa de aprobación (% de hogares)	58,6	54,9	60
Distribución de hogares postulantes	100	26,6	73,4
Distribución de beneficiarios	100	24,9	75,1
b) Información de la ENHA 2006			
Hogares pertenecientes a la población objetivo (1er quintil de pobres)	100	46,7	53,3
Hogares que cumplen con los dos requisitos de ingreso al PANES	100	21,3	78,7
Hogares que cumplen con el umbral de ingreso establecido en el PANES	100	28,9	71,1
Hogares que cumplen con el puntaje del ICC del ICC requerido para ingresar al PANES	100	16,7	83,3

Fuente: Amarante et al (2007)

Es pertinente recordar que la estrategia de postulación al plan fue mixta. Por un lado, los hogares que deseaban solicitar ingreso al PANES se presentaban ante las dependencias habilitadas para la inscripción. Por otro lado el MIDES concurreó a algunas zonas críticas, en variados puntos del país, y visitó a los hogares para que se inscribieran en el plan. Por lo tanto, una parte de los errores de focalización puede deberse a que hogares pertenecientes a la población objetivo no solicitaron su inscripción al PANES, lo cual podría indicar una debilidad en la estrategia de implementación de la intervención.¹²

12 Atkinson (1995) y Cornia et al (1995) discuten posibles explicaciones para la no presentación de hogares que satisfacen los requisitos de elegibilidad de determinados programas sociales ("take up problem"). Entre las razones que pueden desalentar la participación de estos hogares señalan: i) costos de obtención y procesamiento de la información sobre los programas, ii) costos de transporte asociados al traslado a las oficinas de registración, iii) costos de reunir la documentación requerida y iv) costos asociados a la estigmatización que para algunas personas puede generar la participación en programas focalizados. El MIDES desarrolló un

El 80.5% de los hogares que cumplían con los dos requisitos establecidos por la ley pidió ingreso al plan (cuadro 2). El ICC clasificaba como elegible al 69.4% de los hogares con ingresos menores que el umbral legal, y a 5.6% de aquellos con ingresos superiores al umbral legal. Por otro lado, de la población elegible de acuerdo al ICC, 46% cumplía con el requisito establecido por el ingreso. Estos resultados sugieren un funcionamiento relativamente adecuado del instrumento de focalización.

Cuadro 3. Superposición entre el criterio de ICC y el umbral de ingresos establecido en el PANES

Estructura		ICC		
		Población elegible	Población no elegible	Total
Ingreso	Población elegible	69,4	30,6	100,0
	Población no elegible	5,6	94,4	100,0
	Total	9,7	90,3	100,0
Distribución		ICC		
		Población elegible	Población no elegible	Total
Ingreso	Población elegible	45,9	2,2	6,4
	Población no elegible	54,1	97,8	93,6
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Amarante et al (2007)

Para complementar el análisis de focalización se consideró el acceso al plan por quintiles de ingreso y condición de pobreza e indigencia de los hogares. Por un lado, se analizó la ubicación de los beneficiarios del PANES en la distribución del ingreso en base a la información de la ENHA (cuadro 3).¹³ Se detecta una alta concentración de los beneficiarios del PANES en el primer quintil de ingresos: 80% de los hogares que pertenecen al PANES se ubica en el primer quintil para el total del país y 83% en el interior.

Rawlings y Rubio (2005) indican que, en promedio, en los planes de transferencias condicionadas implementados en América Latina a partir de la década de 1990, el 80% de los beneficios se destina al 40% de menores ingresos. En comparación con estos resultados, el PANES presentaría un nivel de focalización más elevado: 96% de los beneficios

conjunto de actividades tendientes a reducir algunos de estos costos en la etapa inicial de implementación (difusión pública del PANES, concurrencia a zonas críticas, etc.). No obstante, estos esfuerzos pueden no haber sido suficientes o haber tenido problemas de instrumentación.

13 A esos efectos se construyeron quintiles de ingreso per cápita del hogar con valor locativo para las localidades de 5000 y más habitantes, y sin valor locativo para el total del país, excluyendo el ingreso ciudadano.

estaría localizado en el 40% de la población de menores ingresos. CEPAL (2006) presenta datos para Oportunidades de México, Red de Protección Social de Nicaragua, PRAF de Honduras y Familias en Acción de Colombia. En los tres primeros casos, aproximadamente el 40% de los beneficios está dirigido al 20% de menores ingresos y entre 60 y 80% se destina al 40% de menores ingresos. En el caso de Colombia, la focalización sería mayor que la del PANES, pues el 71% se destina a familias indigentes y el 97.5% a familias pobres.¹⁴

Cuadro 4. Distribución de hogares de postulantes y beneficiarios del ingreso ciudadano por quintil de ingreso per cápita. 2006

Quintil	Localidades de más de 5.000 habitantes		Total país (sin valor locativo)	
	Postulantes	Beneficiarios	Postulantes	Beneficiarios
1	57,6	83,3	57,1	80,4
2	27,3	13,2	27,8	15,4
3	11,1	2,7	10,8	3,1
4	3,2	0,6	3,6	0,9
5	0,8	0,3	0,7	0,3
	100	100	100	100

Fuente: Amarante et al (2006)

En relación a la cobertura, se encontró que el 30% de los hogares del primer quintil recibía en 2006 la prestación por ingreso ciudadano y 33% en el caso del interior urbano (cuadro 5).¹⁵ Si se considera la población postulante, la cobertura alcanza casi a la mitad de los hogares del primer quintil en las áreas geográficas consideradas. El 53.4% de los hogares indigentes y el 23.3% de los hogares pobres recibe el ingreso ciudadano (cuadro 5).

14 Para realizar estas comparaciones sería útil considerar también el tamaño relativo de los programas en términos de costos, para introducir consideraciones de eficiencia, ya que los programas de gran tamaño tienen mayores probabilidades de llegar a los hogares de menores ingresos.

15 El análisis por quintil se presenta con fines ilustrativos. Cabe destacar que la población objetivo del plan equivale a aproximadamente 10% de la población total, es decir no coincide con el primer quintil.

**Cuadro 5. Porcentaje de hogares que recibe el ingreso ciudadano por quintil de ingreso.
2006**

Quintil	Localidades de más de 5000 habitantes		Total país (sin valor locativo)	
	Postulantes	Todos	Postulantes	Todos
1	49,3	33	47,8	30,4
2	16,5	4,1	18,8	4,7
3	8,2	0,7	9,6	0,8
4	5,9	0,1	8,2	0,2
5	13,2	0,06	12,8	0,1

Fuente: Amarante *et al* (2006)

En síntesis, el análisis presentado pone de manifiesto que la población atendida por el plan se acercó a su población objetivo. Los distintos indicadores de focalización revelan una fuerte concentración de la prestación en los hogares con menores ingresos. Con respecto a la cobertura, se detecta que un porcentaje significativo de la población objetivo no fue incluida en el plan, lo que obedece en parte a errores de focalización y en parte a que dichos hogares no solicitaron su inclusión en el plan. Las motivaciones de los hogares potencialmente elegibles para no solicitar el ingreso al PANES requieren de un estudio en profundidad.

Efectos directos sobre la pobreza, indigencia y distribución del ingreso

En esta sección se presenta un sencillo ejercicio de simulación estática, considerando la modificación en los indicadores de indigencia, pobreza y desigualdad si no se considera el ingreso ciudadano dentro del ingreso de los hogares. Los ejercicios de este tipo están sujetos a muchas limitaciones, debido a que no contemplan cambios que podrán producirse en los hogares a consecuencia de recibir una prestación determinada ni tampoco dan cuenta de efectos de equilibrio general. Sin embargo, resultan ilustrativos sobre los potenciales impactos directos de la transferencia.

En los diversos estudios en que se realizaron simulaciones estáticas de la incidencia del ingreso ciudadano sobre la indigencia y pobreza, se encontró que la prestación incidía significativamente en la indigencia: si la transferencia no hubiese existido en 2006 su incidencia hubiera sido un 30% mayor (Arim y Vigorito: 2006). Sin embargo, debido a la alta focalización del programa y al monto mensual de la transferencia, su efecto sobre el alivio de la pobreza fue muy escaso (1,4%). Su efecto fue considerablemente mayor en la brecha y en la severidad de la pobreza.

Cuadro 6. Efectos directos del IC sobre la pobreza y la indigencia. 2006

	FGT (0) Incidencia	FGT(1) Brecha	FGT(2) Severidad
Indigencia			
Ingreso total.	2,6	0,6	0,2
Ingreso sin IC	3,7	0,9	0,4
Pobreza			
Ingreso total.	27,7	9,5	4,5
Ingreso sin IC	28	10,2	5,2

Fuente: Arim y Vigorito (2006) en base a las ECH del INE.

En Arim y Vigorito (2006) se analiza el grado de progresividad de las distintas transferencias públicas y su efecto sobre la desigualdad. Se destaca el ingreso ciudadano por su mayor nivel de progresividad frente a las asignaciones familiares (viejo sistema) y las pensiones no contributivas. El ingreso ciudadano reduce moderadamente la desigualdad, especialmente entre los hogares con menores de 18 años.

Impactos del PANES

El mecanismo de selección del PANES, a través de un puntaje surgido del ICC, permite la utilización de una estrategia de evaluación de impacto basada en el diseño discontinuo (Imbens and Lemieux 2008, Card and Lee 2008).¹⁶ Esa evaluación ha sido realizada combinando información del registro administrativo del PANES y de dos encuestas específicas de seguimiento realizadas a un conjunto de beneficiarios (grupo tratado) y postulantes no beneficiarios (grupo de control). Estas encuestas fueron aplicadas a una muestra de 3000 hogares ubicados en la cercanía del puntaje de aceptación para el ICC (en un entorno del 2%). El grupo de tratamiento estuvo compuesto aproximadamente por 2000 hogares y el de control por 1000.¹⁷

La evaluación de impacto realizada abarcó dimensiones tradicionales en la literatura sobre evaluación de políticas (comportamiento laboral, asistencia escolar, bienes durables) y otras dimensiones relevantes desde el punto de vista de la autonomía de las personas (participación, derechos, decisiones intrahogar, salud, expectativas y opinio-

16 Los detalles sobre la estrategia de evaluación del PANES pueden consultarse en Amarante et al (2006).

17 La primera ronda de la encuesta de seguimiento fue realizada entre noviembre de 2006 y marzo de 2007 y la segunda entre febrero y abril de 2008. El trabajo de campo estuvo a cargo del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y la muestra fue diseñada por el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas.

nes, entre otras) y que la intervención pretendía afectar. Se resumen a continuación los principales hallazgos, que se presentan en Amarante et al (2008).

En materia de asistencia a centros educativos y trabajo infantil, las estimaciones realizadas señalan que el PANES no parece haber tenido efectos significativos en la asistencia a centros educativos. Tampoco se registran efectos en materia de trabajo infantil y adolescente fuera del hogar.

Los impactos del PANES en materia de salud de sus beneficiarios radicaron en un aumento en los controles de salud de los niños menores de 5 años y en el incremento de los controles dentales realizados por las mujeres adultas. Resta saber en qué medida se trata de cambios transitorios o permanentes.

No se detectan impactos de magnitud del programa sobre los indicadores del mercado de trabajo. En línea con los resultados de evaluaciones de programas similares en la región, el PANES no generó efectos no deseados en relación a la participación laboral. Sin embargo, cuando se realiza un análisis más detallado considerando grupos de población específicos, aparece un efecto negativo sobre las horas trabajadas de las mujeres, y en el interior del país. Se detecta un efecto débil y de signo negativo sobre la probabilidad de ser ocupado formal. Sin embargo, este efecto no resulta robusto a las distintas especificaciones de la estimación.

En la primera ola de la encuesta de seguimiento, se encontró que el PANES no alteró las condiciones habitacionales estructurales de los hogares cubiertos. Tampoco se registraron efectos positivos en la acumulación de electrodomésticos y otros bienes durables. Sin embargo, en la segunda ola se detectó un efecto positivo sobre las condiciones de la vivienda, lo que podría relacionarse con la temporalidad de los pagos del IC.

No se detectaron diferencias entre el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y el grupo de control. Cuando se analiza específicamente los programas Rutas de salida y Trabajo por Uruguay, entre cuyos objetivos estaba el fortalecimiento del conocimiento de derechos, se encuentran efectos de ambos programas fundamentalmente en el conocimiento de derechos laborales. Este resultado debe ser tomado con cautela, ya que podría existir un problema de endogeneidad que explique la correlación. El reducido despliegue de estos componentes en relación con el total de beneficiarios del PANES explica la falta de efectos a nivel agregado.

Con respecto a las opiniones, no se detectaron efectos significativos sobre la situación actual y futura del hogar entre los participantes del PANES y el resto. Tampoco la apreciación sobre la situación actual del país difiere entre ambos grupos. Sin embargo, se detecta un mayor optimismo entre los hogares participantes del PANES acerca del futuro del país, así como una mayor aprobación de la gestión de este gobierno en relación al

anterior. Estos aspectos han sido analizados en detalle en Manacorda et al (2009). Las opiniones con respecto al PANES no difieren significativamente entre quienes pasaron por el programa y el grupo de control, excepto en lo referente a la forma que debió adoptar la transferencia. Los participantes del PANES expresan mayor desacuerdo con recibir la transferencia en alimentos que quienes no resultaron seleccionados.

El siguiente cuadro sintetiza los resultados encontrados hasta el momento en relación con los impactos del PANES.

Cuadro 7. Efectos del PANES sobre distintas dimensiones del bienestar y opiniones

Dimensión	Primera ola	Segunda ola
Salud y acumulación de capital humano		
Asistencia al sistema educativo	Sin efecto	Sin efecto
Cuidado de la salud (vacunas, chequeos)	+	No se incluyó
Bienestar del hogar		
Ingreso del hogar	-	Sin efecto
Oferta laboral de adultos	Sin efecto	Sin efecto
Trabajo infantil	Sin efecto	Sin efecto
Formalidad laboral	-	-
Decisiones al interior del hogar	+	No se incluyó
Condiciones de la vivienda	Sin efecto	+
Capital social		
Conocimiento de derechos	+ (entre PANES)	+ (entre PANES)
Participación social	Sin efecto	Sin efecto
Confianza interpersonal	No se incluyó	Sin efecto
Actitudes y opiniones		
Situación de su hogar y del país	+	+
Apoyo al gobierno	+	+
Opinión del PANES	+	+
Percepción de movilidad social futura	No se incluyó	Sin efecto
Opinión sobre aspectos vinculados con el género	No se incluyó	Sin efecto

Comentarios finales

Las intervenciones implementadas en los últimos años en Uruguay, con el PANES primero y con el nuevo sistema de Asignaciones Familiares cuando éste culminó, han implicado una redefinición del sistema de transferencias, y más en general, del sistema de protección social uruguayo. Los aprendizajes que surgen del análisis del PANES cons-

tituyen información relevante para repensar los objetivos y la amplitud de los programas permanentes, tales como el nuevo sistema de Asignaciones Familiares. También permiten reflexionar sobre la pertinencia, las posibilidades y limitaciones de los instrumentos de focalización. De seguirse utilizando criterios de esta naturaleza, los mismos deberían ser evaluados periódicamente.

En términos generales, se detecta una brecha entre la magnitud de los objetivos del PANES, el carácter temporario del programa y los dispositivos desplegados. Por un lado, porque cabe preguntarse si aún con un funcionamiento óptimo del programa es posible alcanzar objetivos de inclusión social en un lapso de tres años, con una población objetivo en condiciones de privación extrema. Por otro, el predominio del componente de transferencias (Ingreso Ciudadano y tarjeta alimentaria) obedeció a las facilidades de despliegue inherentes a este tipo de intervención en relación a otras de naturaleza más compleja. Este punto es especialmente relevante al considerar programas acotados en el tiempo.

La reformulación del programa de Asignaciones Familiares, con una cobertura mayor, de carácter permanente y focalizado en los niños y adolescentes, es una nueva oportunidad de reforzar la red de protección social. Se hace necesario el monitoreo y evaluación de los resultados del actual diseño de la política, para introducir los ajustes que se constaten necesarios para lograr los fines establecidos. Al mismo tiempo, es necesario potenciar el impacto redistributivo de estos programas. Los ejemplos de Brasil así como los sistemas de transferencias de algunos países de la Unión Europea indican que con diseños abarcativos y niveles de prestaciones adecuados es posible alcanzar impactos redistributivos significativos.

Bibliografía

- ALVES G., ARIM R., SALAS G., VIGORITO A. (2009) "La distribución del ingreso en Uruguay en los últimos 25 años." Informe final de Proyecto de Investigación y Desarrollo. CSIC. UDELAR.
- ALZÚA L., CRUCES G., RIPANI L. (2009) "Labor supply responses to cash transfer programs: Experimental and non-experimental evidence from Latin America". Ponencia presentada al seminario *Perspectives on Impact Evaluation*. 3ie. Cairo.
- AMARANTE V, ARIM R., VIGORITO A. (2005) "Criterios de selección de beneficiarios del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social", mimeo, Universidad de la República, Instituto de Economía.
- AMARANTE V, ARIM R., MANACORDA M., VIGORITO A. (2006) "Estrategia para la evaluación del PANES". mimeo, Universidad de la República, Instituto de Economía.
- AMARANTE V, BURDÍN G., MANACORDA M. Y VIGORITO A. (2008) "Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES", mimeo, Universidad de la República, Instituto de Economía.
- AMARANTE V, CENI R., FLORES M., VIGORITO A. (2007) *Perfil de la población incluida en el PANES*. mimeo, Universidad de la República, Instituto de Economía.

- ARIM R., VIGORITO A. (2006) “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006.” Informe preparado para el Banco Mundial.
- ATKINSON A.B. (1995) “On targeting social security: Theory and Western Experience with Family Benefits”. En Van de Walle D. y Nead K. (editores). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. World Bank-John Hopkins University Press. Maryland.
- BUCHELI M., FURTADO M., “Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis”. Revista de la CEPAL N° 86, páginas 167-181, agosto de 2005.
- CARD D., D. LEE (2008) “Regression discontinuity inference with specification error”, *Journal of Econometrics*, 142, (2), (February 2008), 655-674.
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- COADY D., GROSH M., HODDINOTT J. (2004a) “Targeting Outcome Redux”. *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n.1. Banco Mundial
- COADY D., GROSH M., HODDINOTT J. (2004b) “The targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experiences”. IFPRI and World Bank, Washington D.C.
- CORNIA A., STEWART F. (1995) “Two errors of targeting”. En Van de Walle D. y Nead K. (editores). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. World Bank-John Hopkins University Press. Maryland.
- GASPARINI L., HAIMOVICH F., OLIVIERI S. (2007) “Labor informality effects of a poverty alleviation program”. Working Paper Nro. 53, CEDLAS, Universidad de La Plata.
- IMBENS G., LEMIEUX T. (2008) «Regression discontinuity designs: A guide to practice». *Journal of Econometrics*, vol. 142(2): 615-635.
- INE (2002) *Evolución de la pobreza en el Uruguay por el método del ingreso. 1986-2001*. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza>.
- MANACORDA M., MIGUEL E., VIGORITO A. (2009) “Government transfers and political support”. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 14702.
- MOLYNEUX M. (2006) “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades Mexico’s Conditional Transfer Program.” *Social Policy and Administration*. Vol 40 84. Agosto.
- PAES DE BARROS R., CARVALHO M., FRANCO S., MENDONÇA R. (2007.b) *Determinantes inmediatos da queda da desigualdade de renda brasileira*. Texto para discussão 1253. IPEA. Rio de Janeiro.
- RAWLINGS L., RUBIO G., (2005) Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer* 20 (1), Mar 2005, pp. 29-56(28)
- SON H. (2008) “Conditional cash transfer programs: an effective tool for poverty alleviation?”, ERD Policy Brief Series N° 51, Asian Development Bank
- STANDING G. (2007) *How cash transfers boost work and economic security*. UNDESA Working Paper 58.
- STECKLOV, G., WINTERS P., TODD J., REGALIA F. (2006) “Demographic externalities from poverty programs in developing countries. Experimental evidence from Latin America. Department of Economics, American University Adato et al. 2000,
- ZEPEDA E., SOARES F., SOARES S., MEDEIROS M., GUERREIRO R. (2007) *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico. Impact on Poverty and Inequality*. Working Paper 35. International Poverty Centre. PNUD. Brasília.