

CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES



CUADERNOS DE
CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS SOCIALES
1

Universidad de la República (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales.

Serie de Cuadernos cuyo objetivo principal es difundir resultados de convenios realizados entre el Mides y la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR en el período 2012-2015, durante el decanato de Susana Mallo.

1ª edición, 2015

Obra completa: ISBN 2393-6266

1ª edición: ISBN: 2393-6266 - 1

Coordinación editorial: Miguel Serna

Corrección de texto: Ana Cencio

Edición gráfica: Claudio Ortiz (claudioysumac@gmail.com)

Impresión y encuadernación:

Mastergraf S.R.L.

Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel.: 2203 4760*

Montevideo - Uruguay

Depósito Legal XXX.XXX-12 - Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

Índice

Políticas sociales en cercanía: infancia y juventud en contexto de pobreza y vulnerabilidad social

Sumario	7
Presentación	9
<i>Dra. Susana Mallo</i>	
I. Introducción	11
<i>Lic. Martín Couto - Mag. Betty Weisz</i>	
II. De la ENIA a la acción del Estado	
El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA): ideas, filtros institucionales y capacidades estatales en juego	
	29
<i>Lic. Mauro Casa González - Lic. Belén Villegas Plá</i>	
III. Políticas sociales dirigidas a la infancia	
La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo	
	65
<i>Lic. Silvana Balsa Ruella</i>	
Cuidados infantiles y vulnerabilidad - Sobre estrategias y percepciones ...	91
<i>Ana Casteluccio - Lic. Lorena Caffaro - Lic. Valeria Santana</i>	
La protección de la primera infancia en Uruguay - Significados y sentidos de una estrategia integral: la experiencia del Programa Uruguay Crece Contigo	
	113
<i>Lic. Cristian Pinato - Lic. Natalie Robaina</i>	

IV. Políticas sociales de juventud

Trayectorias ocultas tras el concepto “ni-ni” ¿Qué tienen estos jóvenes para decir?	141
<i>Lic. Leonel Rivero</i>	
Jóvenes en Red: ¿construyendo ciudadanía?	161
<i>Lic. Alejandra Triñanes - Lucía Curiel</i>	
La mirada desde los jóvenes - Jóvenes en Red en el departamento de Cerro Largo.	177
<i>Lic. Milena Delgado</i>	

V. Estrategia de intervención en cercanía

Las nuevas políticas sociales de articulación en el territorio - El caso de Cercanías en la región norte de Uruguay	197
<i>Lic. Sofía Angulo - Lic. Agustina Marques</i>	
Estrategia de cercanía: modalidades, vínculos y sujetos - Los programas prioritarios en la zona de la Ruta 5 - Canelones	217
<i>Lic. Natalia Amarillo Lema - Lic. Graciela Fagúndez - Lic. Sabrina Jassid Hernández</i>	

Políticas sociales en cercanía: infancia y juventud en contexto de pobreza y vulnerabilidad social

Sumario

Presentación

Dra. Susana Mallo

I. Introducción

Lic. Martín Couto y Mag. Betty Weisz

II. De la ENIA a la acción del Estado

El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA): ideas, filtros institucionales y capacidades estatales en juego.

Lic. Mauro Casa González y Lic. Belén Villegas Plá

III. Políticas sociales dirigidas a la infancia

La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo.

Lic. Silvana Balsa Ruella

Cuidados infantiles y vulnerabilidad. Sobre estrategias y percepciones.

Ana Casteluccio, Lic. Lorena Caffaro y Lic. Valeria Santana

La protección de la primera infancia en Uruguay. Significados y sentidos de una estrategia integral: la experiencia del Programa Uruguay Crece Contigo.

Lic. Cristian Pinato y Lic. Natalie Robaina

IV. Políticas sociales de juventud

Trayectorias ocultas tras el concepto "ni-ni". ¿Qué tienen estos jóvenes para decir?

Lic. Leonel Rivero

Jóvenes en Red: ¿construyendo ciudadanía?

Lic. Alejandra Triñanes y Lucía Curiel

La mirada desde los jóvenes. Jóvenes en Red en el departamento de Cerro Largo.

Lic. Milena Delgado Larrama

V. Estrategia de intervención en cercanía

Las nuevas políticas sociales de articulación en el territorio.

El caso de Cercanías en la región norte de Uruguay.

Lic. Sofía Angulo Benítez y Lic. Agustina Marques

Estrategia de cercanía: modalidades, vínculos y sujetos.

Los programas prioritarios en la zona de la Ruta 5 - Canelones.

Lic. Natalia Amarillo Lema, Lic. Graciela Fagúndez Núñez Moraes y Lic. Sabrina Jassid Hernández

Presentación

Con esta publicación comenzamos la serie de *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*, cuyo objetivo principal es difundir resultados de investigaciones realizadas en el marco de varios convenios firmados y ejecutados entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República durante el período 2012-2015.

Los convenios se inscriben en una línea de cooperación interinstitucional que se inicia desde el período de gestación del MIDES y que a lo largo de los años se fue afianzando. En dicho proceso, con diversas dinámicas, articulaciones e intercambios múltiples han generado aprendizajes y desafíos mutuos. Para la Facultad en particular, desafíos de atender a demandas sociales prioritarias, variables y con ritmos distintos que los regulares en el ámbito académico, pero también de oportunidades de formación de cuadros técnicos y desarrollo profesional de las ciencias sociales en el ámbito del sector público social y brindar aportes de investigación académica en un área estratégica para el desarrollo del país.

En este primer cuaderno se presentan resultados de dos convenios ejecutados entre 2013 y 2015 que tuvieron dentro de sus objetivos el desarrollo de proyectos de iniciación de investigación en las temáticas de infancia en contexto de pobreza, jóvenes, y desarrollo local por parte de estudiantes avanzados y egresados recientes de ciencias sociales y humanas. En total se realizaron 9 proyectos y participaron 16 estudiantes y egresados de las carreras de ciencias sociales y humanas de la Universidad de la República entre los años 2013 y 2014. La selección de los proyectos fue realizada a través de llamados abiertos con tribunales integrados por docentes de las diversas unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales, por delegados de la DINEM-MIDES y por los coordinadores de convenio Betty Weisz y Martín Couto. Los mismos contaron con un seguimiento desde la coordinación de los convenios y posteriormente con evaluaciones de pares académicos en las diferentes temáticas, enriqueciendo la devolución y producto final.¹

Asimismo, se dieron 10 becas para finalización de tesis en carreras de grado y programas de posgrado (maestría y doctorado) de ciencias sociales y humanas de la Universidad de la República a estudiantes que desarrollaban tesis en temáticas sociales y de políticas sociales, así como 4 becas para realización de pasantías en la DINEM-MIDES entre 2014 y 2015. La selección de las becas fue realizada a través de llamados abiertos con tribunales integrados por docentes de las diversas unida-

1 En este sentido queremos agradecer la participación en los tribunales y/o tareas de revisión a Marcelo Castillo, Lorena Custodio, Inés Martínez, Verónica Filardo, Laura González, Pablo Hein, Rodolfo Martínez, Martín Moreno, Lucía Selios y Miguel Serna.

des académicas de la Facultad de Ciencias, por delegados de la DINEM-MIDES y por los coordinadores de convenio Betty Weisz y Martín Couto.²

La elección del título de las publicaciones procura reconocer las instituciones y temáticas que fueron objeto de estos convenios, las contribuciones de la academia desde las ciencias sociales a las políticas sociales entendida en una concepción amplia, desde los programas que están bajo responsabilidad directa del MIDES, hasta la compleja trama de políticas sociales en todo el sector público en sus diversos organismos, servicios y niveles de actuación en el territorio.

El formato escogido de cuadernos pretende también dar cuenta de productos diversos de investigación resultantes, tanto en extensión como en contenido, de acuerdo a la diversidad de demandas y productos acordados en los múltiples convenios y de equipos técnicos multidisciplinarios que los integraron. Una serie de cuadernos de trabajos monográficos, que no son una revista porque no pretenden una continuidad y regularidad similar a las tradicionales revistas académicas, ni tampoco un libro con volúmenes seriados sobre una misma temática. Se trata, en su mayoría, de artículos o documentos de trabajo que recogen resultados de investigaciones sociales sobre temáticas variadas en formato comunicable para públicos académicos, políticos y público en general. No obstante, también se encuentran algunos informes más densos en contenidos y extensión según la temática abordada.³

Esperemos que esta serie de cuadernos constituya una contribución más en el camino realizado y por todos los desafíos que se presentarán hacia adelante.

Dra. Susana Mallo

2 En este sentido queremos agradecer la participación en los tribunales a Felipe Arocena, Isabel Clemente, Lorena Custodio, Ana Laura Di Giorgi, Rosario Domingo, Natalia Magnone, Juan Pablo Martí, María Noel Míguez, Rafael Rey, Sandra Sande, Milton Silveira, Mariana Tenenbaum y Cristina Zubrigen.

3 Quiero agradecer en particular a Miguel Serna en la coordinación editorial de los cuadernos.



I. Introducción

Lic. Martín Couto - Mag. Betty Weisz

El presente cuaderno retoma la producción de conocimiento resultante de las investigaciones realizadas por los estudiantes avanzados y egresados recientes, a los efectos de realizar una mirada transversal que permita articular los resultados obtenidos, así como también profundizar la reflexión y el análisis. En este sentido, se propone religar y problematizar, desde la complejidad, la interdisciplinariedad y articulación de saberes, las perspectivas macro y micro, las condiciones objetivas con la construcción de subjetividad, los condicionamientos estructurales y los márgenes de opción y libertad existenciales que acontecen en la implementación de las políticas públicas, donde el legado sociohistórico, el contexto coyuntural, la formación de los técnicos y las biografías de los participantes, se retroalimentan y configuran mutuamente, dando cuenta del principio hologramático (Morin, 2007), donde lo particular no es una subparte de lo general, sino que se constituyen y construyen simultáneamente.

Las investigaciones realizadas comienzan describiendo las transformaciones del entorno histórico-político, el pasaje del modelo neoliberal precedente a la nueva concepción del lugar del Estado y la configuración de la nueva matriz de protección, para luego detenerse en la mirada de los decisores en el diseño de la política pública, los técnicos –operadores de campo de los programas prioritarios– y en el modo en que estos son significados por los participantes, trayendo la voz de los destinatarios de estas políticas como elemento fundamental para el análisis y reflexión sobre las mismas.

El Estado tiene un rol protagónico en la construcción social de la realidad. Las políticas públicas delimitan el modo en que se administra el riesgo social entre los agentes de bienestar y protección –Estado, mercado, familia y comunidad–, implementan acciones que modifican las condiciones de vida, a la vez que son productoras de sentido al definir al sujeto destinatario. Los programas prioritarios delimitan la población en base a la denominada *nueva pobreza*. *“Los rasgos más distintivos de esta nueva pobreza son la multidimensionalidad de situaciones de vulnerabilidad social, la heterogeneidad y la fragmentación de categorías sociales, así como la dislocación e incertidumbre en la vida social cotidiana”* (Serna, 2010:139), que implica no

solamente al mundo del trabajo, sino también la segmentación urbana, educativa, generacional, étnico-racial, de género y generaciones, entre otras, que retroalimentan la estigmatización y la discriminación, reforzando la ruptura y polarización del tejido social.

Dicha perspectiva entiende a la pobreza como el resultado de un proceso histórico complejo, resaltando la noción de pobreza relativa –en función de la dimensión temporal y espacial, de las carencias, de las privaciones respecto de las expectativas culturales, entre otras–, distanciándose así de una concepción estática que considera la pobreza, en tanto atributo dicotómico de las personas o posiciones dentro de la estructura. A la noción de pobreza se le suma la de exclusión –como aquellos que han quedado por fuera del proceso de crecimiento y la modernización–, y se incorpora el enfoque multidimensional de la vulnerabilidad. La reconceptualización de la pobreza en términos de vulnerabilidad social denota que ya no se trata solamente de la pobreza económica, medida en términos de ingresos. En este marco, los objetivos de las políticas y de las intervenciones, se proponen la reinserción no sólo económica, sino también social, no sólo inserción sino también inclusión. El “*cambio semántico de pobreza a exclusión*” desplazó la noción de marginalidad y se deslindó de una perspectiva unidimensional hacia la complejidad que incluye también la trasmisión intergeneracional, aspectos psicosociales vinculados a la identidad, segmentación territorial y educativa, entre otros (Serna, 2010).

Hablar de pobreza y de vulnerabilidad implica un modo de pensar y de pensarse contextualizado. Las políticas sociales reproducen y producen imaginarios sociales que se debaten entre lo instituido y lo instituyente. Su implementación, en tanto dispositivos de subjetivación (Foucault, 2002), va transformando las representaciones sociales. Producir reflexividad sobre el proceso a partir del cual surgen, el modo en que se materializan y concretan, y aportar la perspectiva de los actores directamente involucrados, habilita la reflexividad sobre el diseño y la implementación.

Consistente con lo antedicho, el llamado a becas de investigación estuvo dirigido a estudiantes avanzados y egresados recientes de diversas Ciencias Sociales y Humanas. Quienes obtuvieron las mismas tienen formación en Ciencia Política, Trabajo Social, Sociología y Psicología. En algunos casos se trató de equipos multidisciplinarios, y en otros, los integrantes pertenecían a una misma disciplina. De todos modos, a lo largo del proceso se pudo percibir una pretensión de aproximación al pensamiento relacional, al *complexus* –del latín entrelazar, trenzar–, a considerar lo macro y lo micro, lo socio-histórico, lo político-institucional y lo psicosimbólico. Esto implicó una búsqueda por trascender lo multidisciplinar y construir interdisciplinariedad, sin llegar a la transdisciplina, en tanto principio dialógico, que permite la abducción, la construcción de un nuevo esquema cognitivo (Morin, 2007).

Por su parte, la interdisciplinariedad adquiere particular relevancia en la medida que los programas prioritarios están integrados por equipos multidisciplinarios, que se ven interpelados en la práctica por la puesta en acto de mecanismos de cooperación e intercambio. En tanto la tarea de operador de campo no tiene una referencia directa con ninguna disciplina específica y se delimita en base a los objetivos de los programas, se vuelve necesaria una nueva pedagogía.

Por su parte, las investigaciones referidas demuestran una clara pretensión de articular los saberes, de evitar la disyunción sujeto/objeto y de propender al retorno del sujeto, al llevar adelante una escucha atenta de la palabra de los agentes políticos, de los técnicos y operadores de campo que realizan su tarea en la modalidad de cercanía; así como también recuperar las voces de la población directamente involucrada: particularmente la de las mujeres, que son parte de los programas que atienden la primera infancia y la de los jóvenes participantes.

La interacción entre todos los involucrados, la institucionalidad, los operadores de campo y los participantes, vuelve necesaria una actitud de humildad epistemológica y complementariedad entre los saberes académico, político y popular, donde el aporte de cada uno requiere ser tomado en cuenta a la hora de definir las estrategias de intervención y proponer alternativas, más aun en las sociedades de la información y la comunicación, donde la relación saber-poder se potencia, y donde su interrelación es clave en los procesos de construcción de autonomía, entendida como biopolítica (Arendt, 1993), como capacidad humana de libertad y autoridad, en tanto sujetos de derecho.

Acerca de la ENIA y los programas prioritarios

Convocados a investigar acerca de las políticas sociales de infancia y adolescencia, las producciones comienzan describiendo el contexto socioeconómico y político en el cual las mismas tienen lugar. Para dar cuenta de ello, fue preciso retomar el período precedente, regido por el paradigma neoliberal, caracterizado por el retraimiento del Estado y la preeminencia del mercado para resolver el bienestar y la protección. Asimismo convocados a producir conocimiento sobre el abordaje de cercanía, se retoma el período precedente, donde las políticas sociales ocupan un papel residual, siguiendo las orientaciones y directivas del denominado Consenso de Washington, donde las intervenciones, entendidas como excepción necesaria ante situaciones que se suponían pasajeras, ya que el mercado tendría la capacidad de autorregular sus propias fallas, debían ser puntuales. Dicho abordaje, focalizado y descentralizado, precede a la modalidad de intervención, objeto del presente estudio.

Al hacer referencia a las consecuencias del neoliberalismo, se enfatizan ineludiblemente las consecuencias socioeconómicas, y particularmente el efecto sobre la infancia, la infantilización de la pobreza y la transmisión intergeneracional de las

desigualdades. El tema adquiere relevancia y entra en la agenda pública a partir de estudios realizados a escala nacional y de organismos nacionales e internacionales que arrojan datos alarmantes. El diagnóstico va generando consensos entre la esfera pública, actores de todos los partidos con representación parlamentaria, organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales. Pero es a partir del acceso al gobierno de la coalición de izquierda, que se abre la ventana de oportunidad (Tarrow, 1997) para la reconfiguración del papel del Estado y la construcción de una nueva matriz de bienestar y protección. Y en lo que refiere a la infancia y la adolescencia, se generan las condiciones de posibilidad para un pensamiento estratégico que sentara las bases hacia un abordaje integral, que contemple la emergencia, así como también el mediano y largo plazo (2010-2030), proceso que se materializa en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA).

El proceso que habilitó la construcción de la ENIA está especialmente desarrollado en el artículo *El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA): ideas, filtros institucionales y capacidades estatales en juego*, del Lic. Mauro Casa González y la Lic. Belén Villegas Plá. En el mismo se especifica cómo la reorientación a nivel de las ideas se combinó con pertinentes y necesarias capacidades estatales en términos de autoridad y liderazgo, con una adecuada división funcional del trabajo en base a actores técnico-políticos con experticia, legitimidad y apoyo, y con recursos disponibles para el logro de los objetivos. En este sentido los autores plantean que la ENIA constituye una experiencia, en su inicio exitosa, en la medida que se posiciona en clave de derechos con pretensión universal y lleva efectivamente adelante coordinaciones intersectoriales, articulando a su vez la esfera pública con la sociedad civil organizada.

La relevancia de la ENIA es especialmente resaltada en todos los artículos, ya que aquellos que refieren al sentido que le otorgan los técnicos y los participantes a los programas definidos como prioritarios, toman y fundamentan como base y origen de los mismos el diagnóstico, los objetivos y las metas establecidas en la ENIA. Sin embargo, la interpretación diverge en tanto en el artículo antedicho se plantea que el declive⁴ de la Estrategia, producto de los cambios institucionales del segundo gobierno frenteamplista –particularmente el cierre de Infamilia–, conduce a un retorno al régimen de Programas; mientras que para los otros investigadores, los programas prioritarios surgen del diagnóstico de la ENIA y mantienen los lineamientos generales de la misma. De todos modos, esto no los exime de conflictos y contradicciones, producto de las dificultades prácticas de coordinación y articulación intersectorial, así como también de las limitaciones que derivan de la trasmisión

4 Si bien los autores plantean que dicho declive parece haber disminuido, a partir de un intento de relanzamiento sobre el final del período de gobierno y con posibilidades de ser retomado en el próximo Sistema Nacional de Cuidados, esto no es objeto de estudio de las presentes investigaciones.

intergeneracional de la pobreza y la multiplicidad de vulnerabilidades –territorial, educativa, acceso a bienes y servicios, entre otras–, que superan las posibilidades de las intervenciones.

Los programas prioritarios en el marco de un reconfigurado lugar del Estado

Los programas dirigidos a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, objeto de las investigaciones realizadas, forman parte de la matriz de protección social actual, que opera en el marco del sistema económico capitalista globalizado, en una coyuntura de gobiernos progresistas que predominan en la región. Dicha matriz es el resultado de una combinación sui géneris que retoma el legado histórico del Estado de Bienestar centrado en el empleo formal; junto a las reformas acontecidas durante la posmodernidad de la última década del siglo XX, donde el neoliberalismo instauró la retracción del Estado y mecanismos de compensación de las ‘fallas’ del mercado a través de políticas focalizadas; yuxtapuesto al Nuevo Estado Social, que descarta la perspectiva economicista anti-cíclica, a la vez que promueve reformas sociales posneoliberales con un universalismo renovado en base a complejos criterios de selectividad, que se posiciona desde una ciudadanía en base a derechos, donde se conjuntan los viejos y los nuevos riesgos sociales.

En la actualidad, el sistema de bienestar es, por tanto, parcialmente retomado en el entendido de que es *“considerado uno de los más significativos logros de los estados modernos por su capacidad de proteger a los ciudadanos contra la pobreza, cuando se encuentran en situación de riesgo, tales como enfermedad, desempleo, vejez, niñez y por su contribución a corregir los factores de riesgo”* (Del Pino, 2013, p. 1). El modelo tradicional es considerado modélico⁵ en la medida que logró atenuar el conflicto redistributivo en medio de un equilibrio negociado, aunque no exento de conflictos en función de intereses contrapuestos.

Los cambios en el modelo de desarrollo conducen a la pugna redistributiva y modifican los derechos y beneficios adquiridos. El renovado interés por el universa-

5 Lo modélico operó especialmente en nuestro país, donde primó, durante el Estado de Bienestar y la ideología desarrollista del período de sustitución de importaciones, el sistema ‘bismarckiano’ vinculado al lugar que se ocupa en el mundo del trabajo formal, en cuanto a retribuciones, protección y jubilaciones, y el modelo ‘beveriginano’, en lo que refiere a salud y educación. Dicho modelo acentuó la percepción de certeza y seguridad –más que la de igualdad– que se extendió hacia la mayoría de la población, posibilitado por un mítico e instituido imaginario hegemónico en torno a su condición de sociedad de las medianías, sociedad amortiguada (Real de Azúa, 1984) e hiperintegrada (Rama, 1989). Por su parte, Filgueira (2013) enfatiza sobre la trampa de la modernización conservadora, en base a que se creó una ilusión de inclusión social sin modificar la estructura de desigualdad. Asimismo dicho modelo es criticado en la medida que conformó un imaginario disciplinante y homogeneizante, donde primaba la ilusión desarrollista.

lismo, luego del modelo residual,⁶ se explica por diversos motivos, que abarcan desde la crisis y fracaso del neoliberalismo, hasta el acceso de los gobiernos progresistas al gobierno, entre otros factores. El giro a la izquierda en América Latina cuestiona el Consenso de Washington, se posiciona en tanto movimientos de resistencia, que no logran detener las reformas, pero las moderan. *“El universalismo actual no es asimilable a cobertura masiva, sino que se pueden establecer gradientes en función del acceso, la calidad y la equidad entre los grupos”* (Martínez, 2007:5).

Se puede afirmar que la matriz de protección social resultante es híbrida (Migaglia, Serna y Rivero, 2010) en tanto conviven políticas públicas universales, con otras focales, sectoriales e integrales, a cargo del Estado y de la sociedad civil. El interjuego entre asistencia y bienestar, facilitar el acceso y generar criterios de selectividad en cuanto al tipo y alcance de las prestaciones del Estado, delimitar lo que queda librado al mercado y el rol de las familias, distinguir y articular lo universal con lo focalizado, constituye un debate central en la actualidad.

La Reforma Social y la nueva matriz de protección se lleva adelante en el marco de la hipermodernidad en la que estamos inmersos (Araujo, 2013). En tanto modernidad exacerbada lleva al límite la fragmentación, produciendo dualización y polarización social. Por un lado los hiperintegrados, exitosos, trabajadores insertos en un mundo del trabajo desterritorializado y globalizado bajo la égida de la lógica *managerial*, que tienden a resolver a través del mercado el bienestar y la protección; por el otro, los excluidos y desafiados, los perdedores del sistema, los supernumerarios (Castel, 1997), los parias de la modernidad (Bauman, 2005). Contexto civilizatorio que ha *“conducido a la consolidación de una estructura dual en el sistema de bienestar, que diferencia un componente de provisión social contributivo dirigido al*

6 El modelo de bienestar universal se fragmenta en la posmodernidad de finales del siglo XX, que trajo consigo el descreimiento de los paradigmas, cosmovisiones y mitos centrales de la modernidad. Es esta misma era del vacío (Lipovetsky, 1998), donde prima el relativismo, donde la ética indolora pregonaba el hedonismo y el individualismo, donde se fomenta el emprendedurismo competitivo, desarticulando los sujetos colectivos, dando lugar a vacíos reales y simbólicos, jurídicos y normativos, que tienden a dismantelar la acción colectiva y los sistemas de protección. La posmodernidad, en tanto la lógica cultural del capitalismo tardío (Jameson, 1991), se conjunta, va de la mano del neoliberalismo económico, caracterizado por la apertura externa, el ajuste fiscal y el retraimiento del Estado, que en América Latina lleva adelante procesos locales caracterizados por el paradigma residual dislocado (Barba, 2005). Entra en la agenda la exclusión, invisibilizada por la homogeneidad de la modernidad. Amplia bibliografía se detiene en describir las consecuencias del neoliberalismo y analiza críticamente el despliegue, en aquellos años, de programas especiales de combate a la pobreza, considerados excepcionales y transitorios. Programas que fueron mayoritariamente llevados a adelante a través de tercerizaciones y contrataciones, por parte del Estado, de organizaciones de la sociedad civil que se fueron especializando en el tratamiento y la intervención social.

conjunto de los trabajadores formales y un componente público asistencial que cubre al resto de la población” (Antía et al., 2013:171).

La Reforma Social, según plantea el MIDES (2012), se propone como objetivo asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos y todas los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad. En base a ello, y consistente con la condición hipermoderna, la Matriz de Protección Social presentada distingue entre las políticas públicas dirigidas a toda la población, de aquellas que se despliegan para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y de las que se disponen para la población en situación de indigencia. La diversidad de organismos e instituciones que se hacen cargo de todo ello son testimonio de la multiplicidad de programas implementados a dichos efectos. El mapeo de los mismos nos da la posibilidad de visualizar el reconfigurado papel del Estado, así como también la complementación y superposición entre los mismos. La matriz actual nos interpela y enfrenta al *“desafío de superar la dualización”* (Antía et al., 2013), ya que si se busca fortalecer el papel del Estado en la reducción de la inequidad, la cobertura segmentada puede contribuir a reproducir la fragmentación.

Programas dirigidos a familias, mujeres/madres y primera infancia: la incorporación de la perspectiva de género

Asumir el desafío de abordar los viejos y los nuevos riesgos sociales implica incluir en la agenda la diversidad de fuentes de inequidad y desigualdad, y considerar especialmente a poblaciones que han estado particularmente postergadas y aspectos que han sido relegados.

Los artículos que se detienen en el análisis de los programas que se ocupan de la atención a la familia enfocan su atención en las mujeres embarazadas y en los niños que se encuentran en la fase de primera infancia. Una de las claves en el debate actual de la Matriz de Protección social de Uruguay está vinculada a la cuestión de los cuidados. Según Esping-Andersen (2000), los Estados de Bienestar pretenden cubrir a la población frente a determinados riesgos. Existen, para el autor, cuatro fuentes principales para la gestión del riesgo: la familia, la comunidad, el Estado y el mercado. Los cuidados de personas dependientes descansan hoy principalmente en las familias y, en particular, en las mujeres. Lo deseable, entonces, es la desfamiliarización parcial de los cuidados para redistribuirlos entre las otras fuentes de gestión del riesgo.

El hecho de que se priorice dicha población hace imperioso el análisis desde una perspectiva de género. Esta perspectiva permite entender la forma que toma la interacción y la división de funciones entre hombres y mujeres en un contexto

político, social y cultural determinado (Aguirre, 1998). Así, la categoría de género permite no sólo comprender qué es lo socialmente establecido en cuanto a ser hombre y ser mujer, sino sobre todo, las relaciones entre estas formas de ser y entre las personas en el marco de estas formas. Lejos de ser una ideología –como postulan los sectores más conservadores de la política nacional–, es una perspectiva, una forma de mirar la realidad que permite dar cuenta de fenómenos particulares, así como explicarlos en profundidad.

El artículo *Cuidados infantiles y vulnerabilidad. Sobre estrategias y percepciones*, de Ana Casteluccio, Lorena Caffaro y Valeria Santana, de cuenta de la escasa desfamiliarización de los cuidados en las familias de mayor vulnerabilidad, siendo a su vez el cuidado un factor que impide la reinserción en el sistema educativo y en el mundo del trabajo, por lo que una dimensión de la inequidad refuerza otras, condensándose en una mayor dificultad para las familias en contexto de vulnerabilidad. Asimismo, estas familias con escasos recursos económicos no pueden recurrir al mercado, por lo que las dos fuentes de cuidado a las que podrían acceder son la comunidad y el Estado. Este último, para personas menores de dos años, presenta servicios extremadamente insuficientes y que no permiten, por tanto, redistribuir parte de la carga de las familias al Estado.

En la discusión sobre los cuidados es tan importante observar quién requiere cuidados, como quién cuida. Según la división sexual del trabajo tradicional, el hombre es el encargado de las tareas de producción y la mujer de las de reproducción. Así, si es en las familias donde recae la mayor responsabilidad en cuanto a los cuidados, dentro de estas son las mujeres quienes se encargan de los mismos, a través de su trabajo no remunerado. Esta situación impide a las mujeres lograr procesos de autonomía, vinculados a la inserción en el mundo del trabajo y en el sistema educativo.

A partir de lo anterior se puede afirmar que si el Estado sólo atiende a quien necesita cuidados y no presta atención a quién es la persona que brinda los cuidados, las políticas públicas pueden ser un factor de refuerzo de las inequidades, en lugar de aportar a su reducción. Se introduce pues la necesidad de tener una perspectiva de género no sólo para dar cuenta de nuevos fenómenos y para entenderlos a cabalidad, sino también para utilizar a todas las políticas públicas –donde las sociales tienen un papel fundamental– para, en primer lugar, no contribuir a la consolidación de las inequidades de género y, preponderantemente, aportar a revertir estas inequidades.

El artículo *La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo*, de Silvana Balsa, se plantea indagar sobre la incorporación o no de la perspectiva de género en esta política pública. Esta política tiene como población objetivo a la primera infancia, e interviene a partir de las madres. En este sentido, la mujer es considerada para

el programa únicamente en tanto madre, y como medio para la concreción de determinados cambios, no siendo un fin para la política. Según Balsa, el diseño de Uruguay Crece Contigo no incorpora la perspectiva de género, más allá de que a nivel de los técnicos se encuentren casos de una importante sensibilidad frente a esta perspectiva.

Un nuevo abordaje de las políticas sociales: la presencia de los vínculos familiares

Es importante para una política pública que persiga un aumento de la autonomía de las personas como forma de construcción de ciudadanía y de reducción de la vulnerabilidad, la forma en que concibe y conceptualiza a las personas. Así, dentro de los cambios en la concepción, diseño e implementación de políticas sociales a partir de la llegada de los gobiernos del Frente Amplio, se encuentra el abordaje de lo familiar como sujeto de intervención y no del individuo aislado. Es fundamental entender la forma en que un individuo construye su identidad y se considera una persona. Según Axel Honneth (1997), el individuo se reconoce como persona en base a la interacción con otros y en esta interacción, la persona alcanza su individualidad. Por tanto, las relaciones de las personas adquieren un valor fundamental si de lo que se trata es de la construcción de ciudadanía y de personas autónomas reconocidas como tales por el Estado y su entorno. Resulta fundamental, por tanto, que las políticas sociales se enfoquen en los individuos y sus relaciones, en la medida en que una intervención que genere cambios sólo en las personas individualmente, sin afectar su entorno, será una intervención que producirá cambios efímeros.

El artículo *Las nuevas políticas sociales de articulación en el territorio. El caso de Cercanías en la región norte de Uruguay*, de Sofía Angulo y Agustina Marques, describe una de las innovaciones del programa Cercanías, vinculada al tipo de abordaje que se hace de la población objetivo. Atendiendo a la multidimensionalidad de la vulnerabilidad, así como a un abordaje que considere al sujeto en su contexto y ponga en el primer plano sus relaciones intersubjetivas, Cercanías se propone como sujeto de intervención a las familias. Según las autoras, *“la dimensión familia [...] ha tomado creciente relevancia como objeto de estudio, unidad de análisis y beneficiaria de políticas sociales. La constitución de las familias como foco de investigaciones e intervenciones tiene como cometido develar la dinámica familiar en distintos contextos y orientar políticas que persigan minimizar las situaciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestas (Arriagada, 2001)”* (Angulo y Marques, 2014:4). A su vez, Elizabeth Jelin (1994) afirma que la importancia de la consideración de los arreglos familiares se explica también por procesos vividos a lo largo del siglo XX, vinculados a tres conjuntos de fenómenos: el cambio en las formas de producción y reproducción social, la incidencia de los debates feministas que pusieron de manifiesto el peso del trabajo no remunerado femenino para la reproducción social, y las

nuevas configuraciones familiares, alejadas del tipo tradicional de familia nuclear biparental.

Cercanías, según Angulo y Marques, no sólo busca considerar al individuo en el marco de relaciones familiares, sino que intenta implicar a la familia en el proceso de intervención de Cercanías, teniendo en cuenta a su vez la multiplicidad de arreglos familiares que hace estéril a cualquier política pública que tenga en cuenta a priori la familia tradicional.

Los programas destinados a los jóvenes

Partiendo de que la noción de juventud es una construcción social que ha variado sustancialmente a lo largo de la historia y que particularmente en la actualidad asume una diversidad de significados, producto de la fragmentación social, tres investigaciones se detienen en el estudio del abordaje de esta población por parte de las políticas sociales, en el entendido de que se está ante un nudo crítico, donde las capacidades estatales y las posibilidades de comprensión profunda de las diversas lógicas culturales no están pudiendo dar respuesta a la problematización en cuestión.

Por su parte, el artículo *La mirada desde los jóvenes. Jóvenes en Red en el departamento de Cerro Largo*, de la Lic. Milena Delgado, se ocupa tal como el título lo indica, en clave territorial, de caracterizar sociodemográficamente a los jóvenes del departamento. Deteniéndose en los objetivos y la metodología de abordaje del Programa, brinda la palabra de los equipos técnicos en torno a los alcances y los límites del mismo. Y fundamentalmente habilita a oír las voces de los propios jóvenes, para reflexionar sobre las posibilidades de incidir sobre las trayectorias biográficas, profundizando en el sentido que le otorgan a la educación, el trabajo y la participación social. Comprender la construcción social del trabajo, de la educación y de la integración social, aproximarse a los sentidos y los significantes otorgados por los propios actores involucrados, resulta clave en términos de hacer dialogar el diseño y sus fundamentos con la implementación y sus efectos.

La valoración positiva del vínculo entre el operador y el participante, si bien se mantiene, disminuye su intensidad en los jóvenes. Las intervenciones se basan en, producen y reproducen, ciertas representaciones de los sujetos implicados, pero en estos la política implementada parece generar escasos efectos. Toda representación implica un acto cognoscitivo (Moscovici, 1985), en el cual los actores involucrados por momentos difieren y en otros consensuan. En los jóvenes la representación social que predomina no es la hegemónica, en tanto no han interiorizado la lógica cultural *managerial* hipermoderna. Más cercanos a la era del vacío, donde no hay ídolos, ni tabú, ni imagen gloriosa de sí mismo, y donde el vacío no comporta ya ni tragedia ni apocalipsis (Lipovetsky, 1997, 2005), por lo cual tampoco se produce un

movimiento hacia un imaginario instituyente o una representación social emancipada.

En la medida en que en el abordaje en cercanía la figura del operador social no está delimitada, sino que lo que están definidos son los objetivos de los programas, y en función de estos se diagrama la función, la sobreimplicación y la diversidad de situaciones que deben afrontar, los técnicos valoran los espacios de reflexividad. Asimismo entienden que para hacer posible la cadena de sentido que habilita la generación de significantes más allá del vínculo directo, es necesario que se instituyan espacios de reflexividad con los participantes donde se pueda producir el pasaje de una política a demanda a la coconstrucción de la demanda, para evitar el riesgo de generar sujetos de asistencia, procesos de pseudoinclusión o de inclusión social perversa, si no se lo enmarca en forma sistémica, formando parte de la desigualdad e inequidad social (Rodríguez et al., 2012).

En cuanto a esta reflexividad y la construcción de codemanda, el artículo *Jóvenes en Red: ¿construyendo ciudadanía?*, de Alejandra Triñanes y Lucía Curiel, da cuenta de la formulación de un acuerdo educativo entre los y las participantes y el programa. No obstante, según los operadores entrevistados, este acuerdo es de carácter simbólico y en general no se cumple, por lo que se debe reformular constantemente. Tanto el carácter “simbólico” como el no cumplimiento permiten preguntarse hasta qué punto existe una conceptualización conjunta de los elementos a superar por parte del participante en el marco del programa, así como de las medidas de éxito del programa. Es decir que el no cumplimiento –explicado por las autoras del artículo en base a la inestabilidad de las trayectorias de vida de los participantes– puede indicar una falta de profundidad en la coconstrucción de la demanda, donde los acuerdos no dan cuenta cabalmente de una reflexividad común entre participantes y operadores.

El artículo *Trayectorias ocultas tras el concepto “ni-ni”. ¿Qué tienen estos jóvenes para decir?*, de Leonel Rivero, aporta otros elementos interesantes para pensar el rol del participante en los programas, vinculado a su capacidad de agencia dentro de los programas, y el nivel de incidencia que tiene en las definiciones vinculadas a la intervención. Extrapolando esta discusión al sistema educativo, Rivero plantea que “*parece necesario que el sistema educativo brinde una nueva imagen, que busque cautivar o incorporar la voz del estudiante, basado en lógicas de convivencia y participación (formuladas en la Ley de Educación bajo los Consejos de participación), que permitan al adolescente disfrutar de su experiencia en la institución y tener capacidad de injerencia en las formas organizativas del centro. Esto implica transformar ciertas prácticas disciplinarias, para que sean lineamientos que ordenen el funcionamiento del aula, y no se transformen en constreñimientos que erosionen el vínculo entre el centro y los adolescentes, tendiendo a estimular su autoconfianza y autoestima*” (Rivero, 2014:12). Es así que la co-construcción de demandas se vuelve fundamental

tanto desde un enfoque de derechos, como de la búsqueda de las mejores estrategias para la reafiliación de las personas desde crecientes grados de autonomía.

Articulación y coordinación interinstitucional

Desde la mirada de los operadores de campo, la preocupación se centra en la diversidad de lógicas coexistentes, junto a las exigencias y mandatos institucionales, por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Al MIDES se le encomienda coordinar la dispersión de las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza. Son justamente los aspectos vinculados a la dispersión y coordinación los que más preocupan a estos actores sociales. Entendiendo la coordinación no como un fin en sí misma, sino como un medio para eliminar redundancias y contradicciones, así como también llevar adelante un abordaje integral hacia la concreción de los objetivos estratégicos; reivindican que vaya más allá del intercambio de información y se constituya como ámbito político donde se tomen decisiones. Pero considerando que se trata de un campo donde se presentan múltiples luchas de poder, resistencias al cambio e inercias de las respectivas culturas institucionales, a la vez que pretenden instituirse en tanto innovación, lo ha tornado un campo de ensayos, que genera incertidumbre. Coordinar y articular con los organismos pertinentes, contar con mecanismos y espacios adecuados que habiliten la intersectorialidad y/o transversalidad de las políticas –gabinetes, consejos, mesas, grupos específicos– es requisito necesario para la puesta en práctica de políticas integrales (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011).

El problema de la articulación interinstitucional es abordado por los artículos de Triñanes y Curiel y de Angulo y Marques. En ambos se da cuenta de un nivel de articulación dispar entre los niveles macro y micro de la política, donde desde la cúpula de las instituciones ha habido un avance positivo, que no se ha traducido en igual medida en el territorio. En el caso de Jóvenes en Red, Triñanes y Curiel dan cuenta de la percepción de los operadores en cuanto a que se anuncia la interinstitucionalidad en la cima de las instituciones, pero las prácticas concretas en el territorio no van en este sentido, sobre todo en aquellas instituciones tradicionales, como las del Sistema Educativo. Asimismo, el desafío de la interinstitucionalidad no sólo se hace imperioso para potenciar las intervenciones de cada programa, sino como elemento fundamental para reducir la vulneración de derechos vinculada a la multiintervención en personas y familias.

Intervención: estrategia metodológica de cercanía

Por su parte la metodología de trabajo en cercanía conlleva una experiencia novedosa, para todos los actores sociales involucrados. La propia etimología del término experiencia –derivado del latín *experientia*, probar o ensayar– da cuenta de

ello. Y la raíz indoeuropea ‘peri’ refiere a travesía, camino o viaje. Transitar por los programas sociales de cercanía implica una experiencia novedosa para todos los involucrados: las instituciones, los hacedores de las políticas, los que trabajan en territorio y la población destinataria.

Particularmente el artículo *Estrategia de cercanía: modalidades, vínculos y sujetos. Los programas prioritarios en la zona de la Ruta 5 - Canelones*, de las Lics. Natalia Amarillo, Graciela Fagúndez y Sabrina Jassid, profundiza en el abordaje de intervención en cercanía como dispositivo en el cual el vínculo técnico-participante constituye la clave del proceso transitado. Se plantea que la estrategia de cercanía implica un abordaje de proximidad e individualización, que resulta especialmente valorado por los participantes. Por su parte los técnicos también entienden valiosa dicha metodología, aunque no exenta de nudos críticos –entre los que se destacan la implicación y la ética de la autonomía–, pero que de todos modos constituye la condición de posibilidad de transformaciones a pequeña escala, habilitante de grietas en el bucle de reproducción de las condiciones de existencia materiales y simbólicas.

Planteadas las perspectivas, en sintonía respecto de la metodología de trabajo por parte de cada uno de los actores consultados, cabe profundizar en relación al vínculo en sí mismo, el cual en tanto categoría relacional va más allá de la relación técnico-participante. La personalización del vínculo tiende a invisibilizar la cadena de sentidos del modo de desarrollo del sistema capitalista, la institucionalidad generada para afrontar los nuevos y viejos riesgos sociales y hasta el propio programa que se esté implementado. Es así que las opiniones de los participantes refieren más a la figura del operador que al Programa, y menos aun al contexto de desigualdad.

Más allá de las buenas intenciones y compromiso de los técnicos, la sobreimplicación puede producir efectos no deseados. En este sentido, diversos estudios alertan sobre las políticas que apelan a transformaciones actitudinales y a la responsabilidad individual del autocuidado con acompañamiento técnico, en el entendido de que relegan la protección social del riesgo en favor del individualismo neoliberal, privatizando la cuestión social. Es justamente en la población en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad que prevalece el vínculo circunscrito a una relación personal y afectiva, incrementándose las posibilidades de dependencia. *“Pensar la construcción del sujeto de la política como sujeto colectivo o como sujeto en lo colectivo es clave en la producción de subjetividades en esa dirección. La construcción de ciudadanía y de autonomía, el fortalecimiento de las personas como sujetos de derecho, las condiciones para la producción creativa de transformaciones en las condiciones de vida, debieran trascender entonces el vínculo dual operador-sujeto. Esto supone además una concepción del desarrollo humano y de inclusión social donde la necesidad de sobrevivir es tan relevante como la de participación e identidad (Max Neef, Elizalde, Hopenhaym, 1986), que implican necesariamente a los otros”* (Rodríguez et al., 2012).

En la medida que los técnicos mediatizan el vínculo entre los participantes y las políticas públicas, tienen un papel fundamental en el tipo de sujeto que se contribuye a promover. La complejidad de la tarea y la emergencia de las situaciones producen un nudo crítico entre el abordaje individualizado del sujeto apoyado para paliar sus condiciones de existencia y las fallas de inclusión e integración, y un sujeto autónomo, capaz de pensarse como sujeto colectivo, con miras a la construcción de ciudadanía en base a derechos. Por su parte, las tensiones epistémicas producto del trabajo interdisciplinario conllevan el desafío de lograr un abordaje multidimensional e integral para el tratamiento de las múltiples vulnerabilidades de la vida cotidiana.

Consideraciones finales

Estamos frente al desafío de construir universalismo en el marco de la polarización y dualización hipermoderna, donde los hiperintegrados coexisten con altos porcentajes de población en condiciones de exclusión, pobreza y multidimensional vulnerabilidad. Dicho desafío ya está explicitado en el Plan de Acción, aprobado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales el 19 de noviembre de 2011, donde se plantea que en la Nueva Matriz de Protección Social del Uruguay *“el desafío es la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad; ello solo es posible si se actúa articuladamente y coherentemente en variados instrumentos de las políticas públicas sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen (Martínez Bengoechea, 2008). Si se renuncia a actuar en alguno de estos campos, se actúa en forma parcial o desarticulada (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las reformas alcanzadas no se sostengan a mediano o largo plazo. En otras palabras, es preciso seguir avanzando en la construcción de una nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos. De eso se trata la Reforma Social”* (MIDES, 2012: 249).

En este marco, consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjugue crecimiento económico con justicia social implica reorientar el debate hacia la equidad e inclusión social, ubicando las políticas de combate a la pobreza en el marco del conflicto distributivo y las condiciones estructurales de la desigualdad, evitando el tratamiento aislado de los síntomas de la exclusión. El Nuevo Estado Social enfrenta el reto de tener como horizonte la integración social, sin reeditar la estructura bismarckiana de privilegios y sin desatender la atención a la pobreza. Si bien todas las políticas sociales tienen un efecto redistributivo, al establecer un sistema institucionalizado de prestaciones que regulan la incidencia de los cuatro agentes –familia, Estado, mercado y comunidad–, no todos los programas tienen el mismo grado de incidencia sobre la redistribución. En este sentido las denominadas políticas prioritarias no tienen la capacidad de incidir sobre el patrón de acumulación

capitalista, pero pueden modificar ciertas áreas de la cotidianeidad y así disminuir la vulnerabilidad.

En todo debate se ponen en juego imaginarios sociales, que no son del orden de lo ficticio o puro reflejo de la realidad sino que se producen en la interacción de las múltiples fuerzas que se atraviesan en cada contexto histórico y cada lugar geográficamente delimitable. El movimiento socio-histórico y los campos de fuerzas político-ideológicos en disputa, así como el peso de los diferentes actores involucrados –agentes políticos partidarios, voceros de la sociedad civil organizada, intelectuales, los operadores de campo y los propios participantes–, reproducen lo instituido a la vez que lo transforman, dando lugar a la emergencia de lo instituyente.

La nueva matriz de protección social resignifica el régimen de bienestar precedente, planteándose construir un imaginario instituyente integral y en base a derechos, pero se enfrenta a una institucionalidad que responde a un legado asistencialista y sectorial. En el proceso de construcción de un nuevo imaginario ocupa un lugar destacado la potencialidad del pensamiento estratégico, una estrategia de mediano y largo plazo que trascienda los planes y programas.

En las investigaciones referidas se pueden percibir diferencias entre las perspectivas de la academia, de los operadores de campo y de los propios participantes de los programas. Por su parte desde la academia se enfatiza en plantear que la validez de estos radica en su articulación con las políticas universales, de lo contrario se pueden solucionar momentáneamente situaciones de emergencia pero no se ataca el problema de fondo, confundiendo el carácter estructural con la coyuntura. Desde dicha mirada la articulación con las políticas universales es crucial si la meta es la integración social y la reducción de la desigualdad. Por su parte, los usuarios no visualizan las políticas sociales como potenciales reproductoras de la fragmentación y la desigualdad, sino como facilitadoras de salida de la situación de pobreza y exclusión. Mientras los operadores de campo se colocan en un lugar intermedio donde valoran positivamente el abordaje de cercanía, remarcando a su vez los límites de las intervenciones realizadas.

Las políticas de pobreza, si bien suponen una nueva construcción de la subjetividad política y del estatuto de la ciudadanía social, producen a la vez nuevas subjetividades con la emergencia del estatuto de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. La intervención singularizada y la adhesión acrítica podrían estar truncando la identificación de intereses comunes. La gobernanza se apoya en procesos participativos, donde la integración se potencia a través del conflicto, la crítica y la resistencia (Shannon, 2002). La potencia del vínculo en proximidad no debiera invisibilizar la globalidad del problema y la cadena de sentidos que es habilitante de la emergencia de sujetos colectivos.

Considerando que las políticas públicas construyen sujetos al definir, caracterizar y generar criterios de selección de la población destinataria, así como también a partir del modo en que se procesa el diseño y la implementación –la metodología elegida y las directivas a los técnicos–, parece existir consenso en cuanto a la necesidad de combinar acción universal con focalización diversificada. “*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*” (Serna, 2010:149). Enfrentados al debate entre redistribución y reconocimiento (Fraser, 2000), constituye un desafío para la integración social articular las políticas sociales dirigidas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con una re-construcción de la ciudadanía social, articuladas dentro de políticas sectoriales, base de la matriz universalista del Estado Social.

Bibliografía

- AGUIRRE, R. (1998): *Sociología y Género: las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Capítulo I: Género, una dimensión olvidada. Montevideo: Ed. Doble Clic. Universidad de la República - CSIC - Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.
- ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G., y MIDAGLIA, C. (2013): “La Renovación del sistema de Protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 22, Vol. Temático. Montevideo: Ed. ICP.
- ARAÚJO, A. (2013). *Todos los tiempos: el tiempo. Trabajo, vida cotidiana e hipermodernidad*. Montevideo: Psicolibros.
- ARENDT, H. (1993): *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- BAUMAN, Z. (2005): *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, R. (1995): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”. Disponible en: http://www.dwvalencia.com/claver/Documentos/exclusion%28robert_castel%29.pdf.
- CASTOIRADIS, C. (1980): *La institución imaginaria de la sociedad. Vol II. El imaginario social y la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- FOCAULT, M. (2002): *La hermenéutica del sujeto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DEL PINO, E. (2013): *Seis debates sobre los Estados de Bienestar Contemporáneos: capacidad de reforma, resultados, nuevos riesgos, globalización, sostenibilidad y alternativas de futuro*. España: CSIC.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. España: Ariel Sociología.

- FRASER, N. (2000): "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento". En *New Life Review*, n.º 4, setiembre.
- HONNETH, A. (1997): *La lucha por el reconocimiento*. España: Ed. Crítica / Grijalbo Mondadori.
- JAMESON, F. (1991): *El posmodernismo o lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona: Paidós.
- JELIN, E. (1994): *Las familias en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones de las mujeres, n.º 20.
- LIPOVETSKY, G. (1997): *La era del vacío: ensayo sobre el individualismo contemporáneo*. Madrid: Ed. Anagrama.
- LIPOVETSKY, G. (1995): *El crepúsculo del deber*. Madrid: Ed. Anagrama.
- MARTÍNEZ, J. (2007): *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Ed. UCR, cap. 3.
- MIDAGLIA, C.; RIVERO, S. y SERNA, M. (2010): "Red Temática Desarrollo, desigualdad y protección social en Uruguay: estado de situación y demandas de investigación". En Serna, M. (Coord.): *Pobreza y (des)igualdades en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO - Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.
- MIDAGLIA, C.; CASTILLO, M. y FUENTES, G. (2011): "El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay". En: *Revista Chilena de Administración Pública*. Santiago de Chile.
- MIDES (2011): *La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*". Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/19409/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf.
- MORIN, E. (1990): *Introducción al pensamiento complejo*. México: Siglo XXI.
- MORIN, E. (2007): *Articular los saberes*. Buenos Aires: Ed. Universidad del Salvador.
- MOSCOVICI, S. (Comp.) (1985): *Psicología Social II*. Buenos Aires: Paidós.
- RODRÍGUEZ, A., et al. (2012): "El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de los destinatarios". En: *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. Uruguay Social I*. Vol. 5. Montevideo: MIDES.
- SERNA, M. (Coord.) (2010): *Pobreza y (des)igualdades en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO -Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.
- SHANNON, M. (2002): "Mecanismos de coordinación". En: *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*. Mimeo, PDF.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universal.



II. De la ENIA a la acción del Estado

El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA): ideas, filtros institucionales y capacidades estatales en juego

Lic. Mauro Casa González - Lic. Belén Villegas Plá

Resumen

Esta investigación analiza y busca comprender el proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. Respecto a dicha Estrategia, se observan los procesos de construcción de ideas y capacidades estatales para su elaboración. Se exponen, por tanto, las ideas centrales contenidas en la ENIA, a la vez que se indaga en el proceso de construcción técnico-política de esta Estrategia, a partir de su carácter interinstitucional, y buscando comprender la racionalidad de actores envueltos en un contexto de “ventana de oportunidad”. Para ello, se analizan las capacidades estatales desarrolladas –en y para– el entramado interinstitucional promotor de dicha Estrategia, así como algunas claves de éxito en el proceso que impulsó su construcción. Por último, se exponen elementos para entender el posterior decline de la ENIA, y se conjetura acerca de posibles esfuerzos para su revitalización, desde nuevos marcos institucionales.

Palabras clave: ideas - capacidades - interinstitucionalidad

Introducción

Luego de la década de los noventa y su orientación pro Consenso de Washington en América Latina, sobrevino ya a inicios del siglo XXI una importante reorientación de las políticas públicas y muy especialmente de las políticas sociales. Los efectos de las crisis que asediaron a la región y el fracaso de las políticas implementadas a fines del pasado siglo condujeron a un profundo cambio en la orientación política del Estado. Los vacíos dejados por la “mano invisible del mercado” generaron su “subversión”, y el resurgimiento de la planificación ocupó el centro de la escena, en una concepción compartida por actores tan diversos como organismos

internacionales y partidos políticos de izquierda. Este nuevo paradigma de pensamiento es presentado como una nueva fase hacia un giro institucionalista, donde en el lugar preponderante otrora ocupado por la lógica privada mercantil pasa a ubicarse la “ingeniería social” desde el Estado.

Los programas de intervención social, y especialmente las políticas de combate a la pobreza, fueron prioridad en la política de los nuevos gobiernos progresistas que surgieron en el profusamente reseñado “giro a la izquierda en América Latina”, a partir de los primeros años del presente milenio. La política social de estos gobiernos se vio rubricada por la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). Dichos programas fueron las modalidades más extendidas que sobrevinieron a la lógica “mercado centrada noventista”, bajo la cual primaba la visión de un Estado más prescindente con relación a las necesidades de la población. Además de la implementación de los PTMC, estos países se vieron en la necesidad de implementar estrategias de abordaje de problemáticas relativas a grupos etarios, sociales y étnicos especialmente vulnerados.

En lo que respecta especialmente a las políticas de infancia y adolescencia, se ha constituido esta población en una preocupación central en las políticas sociales de los países de la región. Con apoyos desde la evidencia científica, así como desde organismos internacionales y la sociedad civil, el tema ha logrado reunir el consenso en torno a la necesidad de invertir más y mejor en esta franja poblacional. A partir de ello, se han impulsado importantes esfuerzos por construir, desplegar y consolidar políticas integrales de atención a la infancia que, con variables niveles de instalación, se observan en diversos países de la región.

En Uruguay, desde fines de la década de los 90, un cuerpo importante de investigaciones comenzó a plantear la consolidación de un grave problema de infantilización de la pobreza e inequidad intergeneracional. El diagnóstico señalaba que la infancia y la adolescencia estaban sobrerrepresentadas en la pobreza y la indigencia, respecto de otros grupos etarios, y que ese sesgo etario parecía estar aumentando en forma sistemática. En este escenario, Uruguay era además el país de América Latina donde dicho sesgo se hacía más notorio (PNUD, 1999; CEPAL, 2000; Kaztman y Filgueira, 2001). Las investigaciones atribuían el fenómeno a dos factores fundamentales. Por un lado, el fuerte desbalance que el país mostraba en términos de gasto social entre generaciones (donde el peso de jubilaciones y pensiones se llevaba gran parte de la inversión social del país, especialmente luego de la reforma de la seguridad social en 1989). Y por otro, la existencia de un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza que resultaba de la peligrosa combinación de la disminución estratificada de pautas de fecundidad –disminución prevaleciente en los estratos medios y medios-altos–, déficits educativos y laborales concentrados en los sectores más desfavorecidos, y aumento de hogares monoparentales en esos mismos sectores, entre los más destacados (PNUD, 1999; Rossel, 2012). La crisis

económica y social que atravesó el país entre 1999 y 2002 no hizo más que agravar esta situación. En 2002, 46% de los niños menores de 6 años vivían bajo la línea de pobreza y dos años después, la proporción alcanzaba a 57,6% (UNICEF, 2009). De esta manera, el sesgo etario alcanzaba en 2001 su nivel máximo desde 1986: por cada adulto mayor pobre había 9,8 menores de 6 años en esa condición (Rossel, 2012).

Este proceso de “infantilización de la pobreza”⁷ se ha constituido, por lo tanto, en las últimas décadas, en uno de los grandes desafíos con el cual debe lidiar la matriz de protección social en Uruguay. Producto de la alarma señalada por organismos internacionales, la sociedad civil y los propios políticos locales, el tema terminó entrando en la agenda política y especialmente en un escenario de posibilidad para la construcción de política pública. Desde que en el año 2004 triunfa en las elecciones nacionales de este país la coalición de partidos de izquierda y centro izquierda Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (en adelante, FA), una reorientación de dicha matriz fue propuesta y puesta en práctica. Tal transformación pauta una serie de innovaciones en materia de políticas para la infancia y la adolescencia, entre las que destacan algunos mojones como la modificación del régimen de Asignaciones Familiares (2006-2008) y el incremento del gasto público social en educación.

En el año 2008, a partir del liderazgo del Programa de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), fue presentado el documento “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. Bases para su implementación”, que sistematizaba un importante proceso de debate en torno a este tema, en el cual participaron diversas instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad civil. Dicho proceso fue formalmente conducido por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), vinculado al Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y la estructura interinstitucional del “Uruguay Social”; contando a su vez con el respaldo expreso de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en el país. En el año 2010, la ENIA daría paso a la elaboración de un Plan de Acción, cuyo propósito sería dar comienzo a la implementación de la misma durante el quinquenio 2010-2015.

El camino recorrido hasta entonces constituyó una importante expresión de trabajo conjunto entre las instituciones que tienen dentro de su órbita de competencia la intervención sobre población perteneciente a este ciclo de vida.⁸ Tal trabajo

7 Proceso de larga data en el país, identificado, entre otros, de manera pionera, por Terra (1986).

8 El Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Ministerio del Interior (MI) y el MIDES.

consiguió plasmar en la ENIA una orientación general desde el área social del Estado hacia dicho ciclo de vida (la infancia y la adolescencia), mediante un enfoque que buscaba promover derechos y equidad, con un carácter universal, para esta población.

A este período de trabajo conjunto (que podemos situar entre 2008 y 2012) siguió una etapa en la cual, si bien las orientaciones definidas en la ENIA y plasmadas en su Plan de Acción fueron en parte desarrolladas, ocurrió un declive y estancamiento en el funcionamiento activo de los ámbitos que lideraron ese proceso, hasta entonces virtuoso (Infamilia del MIDES y CCE del CNPS).

En relación a lo expuesto, esta investigación examina cuáles fueron los factores que hicieron viable y exitoso el proceso de trabajo para la construcción de la Estrategia. Busca responder a dos conjuntos de interrogantes estrechamente relacionadas. Primeramente, cuáles son los paradigmas o ideas que cimentaron la elaboración de la ENIA. Es decir, interrogar el “ambiente de época” desde el cual se dio un viraje en la intervención social en materia de infancia y adolescencia. Se identifican en este punto las principales ideas contenidas en la ENIA y su carácter rupturista con relación al *path dependence* de las políticas públicas nacionales en la temática. En segundo lugar, se ahonda en las capacidades estatales que permitieron “hacer viables” estas ideas, desde los principales ámbitos del proceso: MIDES y CNPS en general, y CCE e Infamilia en particular.

En términos metodológicos, se trata de una investigación de tipo analítico-descriptiva, inserta en el paradigma cualitativista de la investigación social. Parte por tanto de asumir un mundo social construido con significados y símbolos pasibles de ser *comprendidos*. La recolección de datos está inmersa en un proceso flexible cuyo fin es la comprensión de fenómenos complejos. De la batería de técnicas posibles, utilizamos la revisión documental de fuentes secundarias y la entrevista en profundidad con informantes calificados, como recurso principal. Tal instrumento es una forma sumamente dúctil de recabar información; que se ajusta satisfactoriamente a las necesidades, capacidades y recursos de este estudio.

En concreto, se revisaron 22 fuentes documentales sobre política de infancia y adolescencia en Uruguay y se realizaron 18 entrevistas en profundidad a informantes calificados acerca del proceso.

El trabajo que aquí presentamos se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se expone la propuesta analítica. Seguidamente, se desarrolla el análisis en términos de ideas y capacidades. Finalmente, en el apartado de conclusiones, se comprende la ENIA como resultado de una ventana de oportunidad, al mismo tiempo que se esbozan puntos referidos a la actualidad y futuros posibles para dicha Estrategia.

Propuesta analítica

Esta investigación indaga en las ideas presentes en la construcción de la ENIA, y en cómo esa construcción requirió del desarrollo de determinadas capacidades que permitieran superar ciertos constreñimientos institucionales que imponía el Estado uruguayo en la arena de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia. Determinados rasgos históricos del Estado suponían pues una serie de “filtros institucionales” para la concreción de aquellas ideas. Por tanto, se analiza a su vez el desarrollo de capacidades vinculadas a este proceso, dado que son estas capacidades estatales las que viabilizaron políticamente la concreción de aquellas ideas, superando los filtros del *path dependence*. La ENIA es comprendida así como un producto que refleja tanto las ideas que la inspiran, como las capacidades políticas y técnicas desarrolladas para su promoción.

Las *ideas* son aquí entendidas como nociones, creencias y orientaciones, que determinan la manera en la que se percibe y se actúa en el mundo. Las ideas no solo forman parte de los debates, sino que delimitan el campo de “lo pasible de ser pensado” y “los términos en que se estructura” dicho debate. El presente análisis se basa en observar la *dinámica institucional de las ideas* (Camou, 1997); indagando en los cursos de acción (especialmente estatales) por los cuales ciertas ideas ingresan al margen de elección posible de los agentes políticos.

En cuanto a la *capacidad estatal*, se entenderá aquí por capacidad de una organización, *su aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente* (Narbondo y Casa, 2013). Esta capacidad se funda en la disposición, control efectivo y manejo correcto de los medios o recursos adecuados para ello.

Como se ha señalado, estudiar los procesos de cambio o reorientación política supone tener en cuenta el imaginario político de la época que los gestó. No obstante, el análisis no puede dejar de considerar la influencia ejercida por la dinámica estatal. La consolidación de una nueva orientación en este campo de políticas debe ser estudiada en el contexto de los impulsos o frenos que impone la institucionalidad en la cual fue gestada, los filtros político-institucionales que operan dentro del Estado.

Esta investigación indaga en el rol de las ideas y del conocimiento, “aterrizándolo” en el marco contextual del Estado uruguayo. Concretamente, plantea que las ideas inspiradoras de la ENIA se vieron puestas a dialogar con el *path dependence* de la estatalidad uruguaya.

En esa dinámica –no exenta de conflicto–, la construcción y transformación de capacidades estatales por parte de los promotores de la ENIA moldeó aquellas ideas, permitiendo su expresión concreta, que superase los constreñimientos de la tradición estatal uruguaya, bajo la forma de esta singular política pública.

Para comprender el funcionamiento de tales capacidades, tanto políticas como técnicas, desarrolladas en la construcción de la ENIA, definimos una serie de dimensiones operativas del sistema de capacidad estatal, a aplicar en el análisis posterior, que puede ser observada en el Cuadro I:

Cuadro I. Definición de dimensiones analítico-operativas de los Subsistemas de capacidad estatal de autoridad y técnico

Subsistema de capacidad estatal	Dimensiones analíticas	Operacionalización
Subsistema de Autoridad	Autoridad del ámbito jerárquico estatal de conducción de las políticas sociales	Liderazgo de la institución que conduce el área social: MIDES
	Autoridad del espacio institucional e interinstitucional específico de construcción de la ENIA	Liderazgo de la dependencia específica que conduce el proceso: Infamilia
		Jerarquización del ámbito de coordinación interinstitucional: CCE
	Liderazgo político en los ámbitos institucional e interinstitucional específicos	Presencia de grupos o líderes políticos con capacidad de conducción del proceso
	Articulación de institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA con la rectora del Uruguay Social	Articulación con autonomía de espacios institucional e interinstitucional de construcción de la ENIA (Infamilia y CCE) con los ámbitos rectores del Uruguay Social (MIDES y CNPS)
	Relaciones con el entorno en la conducción de la política ENIA	Legitimación en relación al entorno político y social
Rendiciones de cuentas a actores externos (internacionales, sociales, etc.)		

Subsistema de capacidad estatal	Dimensiones analíticas	Operacionalización
Subsistema Técnico	División de funciones técnicas y políticas en la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA	Ámbito técnico
		Ámbito con autoridad política
	Capacidades técnicas y recursos de la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA	Elenco técnico de Infamilia capacitado en la temática-capacidad de diseño, desarrollo y seguimiento
		Funcionamiento de Secretaría Ejecutiva y comisiones temáticas para el apoyo técnico al proceso de la ENIA
		Recursos financieros del Programa Infamilia (BID)
	Diagnósticos técnicos	Uso y/o generación de diagnósticos técnicos del problema a abordar
Relaciones técnico-funcionales con el entorno para la formulación de la ENIA	Vínculos técnicos con actores externos al Estado, e impacto de su participación en el proceso ENIA	

Fuente: *Elaboración propia, con base en Narbondo y Casa (2013, p. 141).*

La ENIA como proceso de cambio

a. *El rol de las ideas en el proceso de elaboración política*

Es razonable asumir que el direccionamiento de las políticas públicas se encuentra mayormente regido por el juego político, establecido centralmente –para el caso uruguayo– entre (y a la interna de) el partido en el gobierno y la oposición, y también en relación a la fuerza y los movimientos de diversos actores (sociales, políticos y económicos). Al mismo tiempo, este juego se construye a través de la suma de un conjunto de diagnósticos, nociones e ideas sobre determinados problemas y cómo estos deberían de ser abordados. Por supuesto, una expresión central de este “mundo de las ideas” con el que lidia la política lo constituyen las ideologías. No obstante, para esta investigación no pondremos el foco en esos sistemas generales de ideas sobre el “deber ser” del funcionamiento de una sociedad, sino en la influencia del conocimiento especializado en la elaboración de políticas públicas. Definir la magnitud de tal influencia e intentar analizarla por separado de la ideología es una operación indudablemente sujeta a controversia. Desde ciertas perspectivas teóri-

cas, el conocimiento es sólo un recurso más del juego político, y se lo utiliza para “controlar” a otros actores, ajustando sus comportamientos a los intereses de quien dispone de capacidad de análisis y persuasión (Lindblom, 1991:39-46). Desde otras vertientes, se considera al conocimiento especializado como un factor crucial en el juego político, dado al proceso contemporáneo de burocratización de la vida social, la racionalización de la productividad cultural y la homologación de la producción de ideas con la de otros bienes (Coser, 1968:248). Como corolario, el lugar tradicionalmente ocupado por el intelectual de tipo generalista va cediendo paso al “experto”, quien posee un saber determinado y acotado a un área del saber, ofreciendo respuestas concretas a problemas específicos (Camou, 1997:3).

Los estudios acerca del papel del conocimiento en la política han ido en incremento en los últimos años. Una escuela que ha destacado dentro de ese universo es la que se ocupa de conocer “*las dinámicas institucionales de las ideas*”, así como la “*dinámica ideacional de las instituciones*” (Camou, 1997:60): reparando en el rol de las ideas en la política, y no solo en las ideas políticas propiamente dichas.

La identificación de “problemas” *per se* no supone la elaboración de “soluciones”. Dada la naturaleza de los problemas sociales, se juegan en su abordaje concepciones o nociones acerca de la realidad y de la manera en la cual debe intervenir en ella. Las ideas nacen y adquieren sentido a través de la compleja relación con cadenas causales de sentido en las cuales están inscritas (Béland y Cox, 2011:6). La capacidad de respuesta a problemas coyunturales identificados como fundamentales, y el progresivo convencimiento de elites económicas y políticas, militantes, votantes y comunidades epistémicas, da lugar a la institucionalización de discursos que se vuelven predominantes en un momento dado (Panizza, 2002; Hall, 1993). En la presente lógica de análisis, basada en la dinámica institucional de las ideas (Camou, 1997), importan los cursos de acción estatales por los cuales ciertas ideas prevalecen por sobre otras, en el margen de elección de los agentes políticos.

Partiendo por lo tanto de afirmar que “las ideas no nacen en el vacío”, cabe interrogarse cuáles fueron las bases conceptuales que gestaron la construcción de una Estrategia de abordaje orientada a la infancia y la adolescencia: ¿Qué comunidades de expertos (academia, OSC, agentes político-técnicos locales e internacionales) están involucrados en su construcción? ¿A qué paradigmas de pensamiento responden? ¿Qué influencia han ejercido en la conformación de este marco ideacional sobre infancia y adolescencia? ¿Cuáles son las ideas de fondo que plantea la ENIA?

b. Las ideas contenidas en la ENIA

De una observación ligera de los cambios introducidos por la ENIA, puede surgir como explicación que esta “nueva” orientación no es más que la respuesta a la crisis económica que jaqueara al paradigma hegemónico neoliberal anterior, y su

correlato de políticas sociales focalizadas y subsidiarias a las metas económicas del Gobierno.

Una explicación alternativa podría señalar que el viraje que implica la ENIA se explica simplemente por un cambio en el partido de gobierno. Por otro lado, se puede explicar dicho cambio a partir de reconocer las tradiciones ideológicas político-partidarias del país, del tipo universalistas en términos de construcción de Estado de Bienestar, con inspiración socialdemócrata europea, por lo que las políticas sociales focalizadas han sido históricamente rechazadas. Así y todo, es notorio que, en la región, estas políticas focalizadas (cuya expresión estrella son los PTMC) han sido centrales en la intervención social de los gobiernos de izquierda del siglo XXI, articuladas en mayor o menor medida con políticas de pretensión universal. Uruguay no ha sido la excepción y ha implementado importantes políticas focalizadas en el área social, por lo cual la explicación (meramente) ideológico- partidaria no tendría suficiente asidero.

Esta investigación sostiene por lo tanto –y tal como lo ha señalado Panizza (2002:2)– que las crisis en sí mismas no determinan el contenido de las reformas, ni aseguran que las mismas sean implementadas. La consolidación de una nueva orientación tampoco puede ser directamente atribuida a la voluntad de los actores políticos de turno en el Gobierno, ni devenida de forma lineal de sus presumibles preferencias ideológicas; ni siquiera en el caso de que estas sean consistentes y unívocas. Por el contrario, el viraje en la orientación de una arena de política como es la política social para la infancia y la adolescencia debe ser estudiado en el contexto de los impulsos o frenos que impone la institucionalidad que le da cabida. En esta línea, Panizza señalaba que las reformas están mediadas por filtros político-institucionales que operan dentro del Estado.

Lo cierto es que, pensando en el cambio general en la orientación de la política dada en los últimos años, las ideas contenidas en la ENIA supusieron transformaciones en varios aspectos.

Idea 1. Una política específica para la infancia y la adolescencia, en clave de derechos y con pretensión universal

En la etapa previa al 2005, los actores que participaban formulando políticas de 0 a 17 años, y los operadores que implementaban esas políticas, se dividían en dos perfiles. En primer lugar, quienes desde el Estado los visualizaban como servicios para cubrir una necesidad. Este es el caso de la amplia mayoría de las políticas implementadas para niños, niñas y adolescentes, desde organismos como el ex Instituto Nacional del Menor (INAME), donde se daba respuesta para atender a una población excluida y en situación de marginalidad social. En segundo lugar, se encontraban aquellos que trabajan “en el terreno”, los operadores, las OSC; con

una carga de involucramiento y militancia muy importante. No obstante, en ambos colectivos había escasa reflexión sobre “eso otro” que debe hacerse por los niños y adolescentes; lo que no es concretamente educación, y que debe ser concebido, desde un enfoque de Derechos Humanos, como parte de una estrategia universal de desarrollo nacional, desde la inversión en capital humano.

El trascender la satisfacción de una demanda insatisfecha, el ir hacia una cobertura que trascendiera a la población infantil en extrema exclusión, implementando dispositivos orientados al impacto en términos de desarrollo nacional integral, es justamente una de las grandes innovaciones de la ENIA.

“En la ENIA lo importante fue que el Estado tenía que apropiarse de la política de infancia; que no existía como tal, que era totalmente fragmentaria.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

“Había escasa reflexión o nula en pensar en políticas de infancia como parte de una estrategia de desarrollo. [...] Ya las políticas sociales no son vistas como para atender una demanda insatisfecha –alguien que nos está tocando el timbre o que está tirado en la vereda–, sino como dispositivos orientados al rendimiento o impacto en términos de desarrollo. Esta es la innovación de la ENIA.” (Entrevistado técnico, organismo internacional)

“Había algunas ideas fuerza: la idea de universalidad, de desarrollar la matriz de protección para todos. No es la ENIA para los pobres. Estamos hablando de políticas sociales para toda la sociedad.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

La concepción de la política social desarrollada en la década de los 90 bien puede ser calificada de subsidiaria de la política económica, y principalmente, compensatoria –en términos marginales– de las consecuencias o externalidades negativas de su tónica liberalizadora. Tal política es transformada desde una preocupación central por la integralidad de la acción estatal en el área social; así como por la convicción de que estas deben ser tratadas de acuerdo a especificidades por ciclos de vida, que requieren intervenciones particularizadas.

Asimismo, a la ya tradicional “infantilización de la pobreza” que nombramos anteriormente como característica de la estructura social de nuestro país, debe agregarse el hecho de que la sociedad uruguaya ha experimentado una serie de profundas transformaciones,⁹ que fueron configurando un nuevo “paisaje social”, caracterizado por un empeoramiento en las condiciones de vida de niños, niñas y jóvenes (De Armas, 2007:4).¹⁰ En este sentido, a partir del año 2005 se proponen una serie

9 Cambios demográficos en la reproducción de la población, “revoluciones ocultas” en las estructuras familiares, procesos de segregación residencial, segmentación social de la matrícula educativa, etcétera.

10 La pobreza en Uruguay era, en 1997, casi nueve veces mayor en la infancia que en la población adulta.

de cambios, cuyo primer antecedente será la reforma del sistema de AFAM y el incremento del gasto público en educación.¹¹ La generación de dispositivos orientados al rendimiento o impacto en términos de desarrollo en infancia fue planteada por primera vez en el marco de la ENIA, lo cual supuso pensar en términos de recursos que trasciendan lo meramente educativo, o los destinados a población extremadamente vulnerable.

El incremento en el gasto público en esta arena de política es una consecuencia de esta mayor responsabilidad pública por la temática de infancia y adolescencia, no abordada previamente en su integralidad cabal. Ello supuso y requirió del despliegue de nuevos dispositivos de atención, nuevas prestaciones, nuevos servicios; todo lo cual condujo, indefectiblemente, a un incremento del Gasto Público Social en general, y el dedicado a niños, niñas y adolescentes en particular.

Idea 2. *Metodología de elaboración colectiva: coordinación intersectorial pública e instancias de participación social para una construcción prospectiva de largo plazo*

El proceso para la elaboración de la ENIA implicó la participación de agentes políticos de todos los partidos con representación parlamentaria, de la sociedad civil organizada, y de representantes del ámbito académico y de organizaciones internacionales.

Más allá de las instancias puntuales a las que se convocó a esta multiplicidad de actores, Infamilia/MIDES se planteó y logró exitosamente establecer procesos virtuosos de coordinación con ANEP, MSP e INAU (entre otros organismos). Dichos procesos de afianzamiento de la interinstitucionalidad social, según la opinión de actores involucrados, “nacieron y desaparecieron con este proceso”. Actualmente, si bien existen diversos ámbitos de coordinación en materia de infancia y adolescencia,¹² estos carecen del nivel de involucramiento que detentó el CCE, para la elaboración de la ENIA. Adicionalmente, los diversos ámbitos son liderados por distintas entidades según el caso, careciendo de una “estructura superior”, que coordine las intervenciones en las políticas dirigidas a este ciclo de vida.

“Nunca había visto en Uruguay una metodología de participación a gran escala, diseñada y aplicada con rigurosidad”. (Entrevistado técnico, Infamilia)

11 Al respecto de la evolución en GP en educación, ver: Patrón y Vaillant (2012). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21, n.º 1, Montevideo: ICP.

12 Consejo Coordinador en Educación en Primera Infancia (CCEPI, liderado por el MEC), Comité Coordinador del Plan CAIF, Comité Coordinador de Uruguay Crece Contigo, entre otros.

Respecto a la participación de actores sociales, es de destaque la presencia del Sistema de Naciones Unidas, como legitimante del proceso, y de una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas presentaban un alto nivel de involucramiento así como de conocimiento acerca de las políticas de infancia y adolescencia en el Uruguay, en cuya gestión habían estado históricamente involucradas, ante el retraimiento estatal en la provisión directa de unos servicios que eran entendidos y diseñados desde una lógica “asistencial” o incluso “represiva”. Adicionalmente, debe señalarse la experiencia de larga data del director de Infamilia, quien lideraba el proceso de la ENIA en el ámbito de las OSC.

“Las ONG siempre han sido clave en el tema infancia en Uruguay. Porque han sido los tipos que habían tenido las ideas más relevantes hasta ese momento. Hasta el momento de la ENIA, el conocimiento no académico sobre infancia estaba ahí. [...] Los que habían escrito algo, los que habían sistematizado prácticas, los que habían ganado premios, eran las ONG: Gurises Unidos, El Abrojo y alguna otra. Esas instituciones fueron clave a lo largo de todo el proceso. Podrían haberlo bloqueado y no lo bloquearon; no se tiraron de punta. Nadie se tiró de punta ni se despachó contra la ENIA.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

El compromiso con la participación de la sociedad civil en el proceso, no impidió que se concibiera al Estado como su agente central.

“Estaba instalada esta idea de que las ONG habían ganado terreno; de que el Estado Neoliberal les fue dejando espacio a las ONG para que hicieran cosas, y eso terminó siendo tierra de nadie [...] Infamilia dijo esto así como está no más; ahora acá mando yo. Básicamente, ese fue el mensaje. El Estado tiene que estar; es fundamental el retorno del Estado.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

Otra de las novedades introducidas por la Estrategia radica en su posicionamiento en el largo plazo; “2010-2030”, la que a su vez está indisolublemente ligada al amplio involucramiento de diversos actores en el proceso. Esta mirada prospectiva, con visión de desarrollo, es claramente rupturista respecto a una forma anterior de concebir el desarrollo nacional, que dejaba en un lugar residual a la intervención pública en materia social, y desde la cual las políticas asistenciales no podían tener otra pretensión que no fuera paliar, en el corto plazo, las situaciones sociales más extremas.

“Había dos ideas centrales, que los líderes de la ENIA siempre plasmaban, que era la noción de equidad; la necesidad de construir un Uruguay con más equidad en particular para los niños, niñas y adolescentes y en segundo lugar la idea de sustentabilidad; es decir, que ninguna línea de política podía lanzarse si no tenía condiciones de sustentabilidad (económica, de recursos humanos, etcétera.). Y la idea de que no había soluciones mágicas y por ende la ENIA debía ser una estrategia de largo plazo.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

En esta línea, el “largo plazo” –junto con el involucramiento de las diversas agencias de la ONU– facilitó, a su vez, la participación de los partidos políticos de la oposición. Todos estos factores colaboraron a restar a la ENIA asociación directa con algún líder o agrupación política en particular, lo cual junto con su carácter flexible de “estrategia” confirió al proceso amplios consensos desde diversas arenas –políticas, sociales, sectoriales–, pocas veces suscitados en las políticas públicas nacionales.

“La gente muy vinculada con la infancia tiende a ser de izquierda independiente, pero creo que trascendió. Es más, había gente del Partido Nacional, que trabajó muy bien, y gente del Partido Independiente. [...] El acto de cierre fue en el Palacio Legislativo y estaban todos los parlamentarios y los técnicos. Toda la gente más vinculada con la infancia estaba ahí. Trascendió lo partidario”. (Entrevistado técnico, Udelar)

Idea 3. La generación de una Estrategia

El hecho de que se generase una “Estrategia” –y no un plan– de infancia y adolescencia respondió a la necesidad de articular todas las sectoriales con competencias en materia de infancia. Ello presentaba la dificultad de poner a dialogar a actores con diversas competencias y potestades. El complejo mapa institucional en esta arena implica al MEC, ASSE, y define al INAU como el órgano rector de las políticas destinadas a la infancia (también primera infancia) y la adolescencia. ANEP, por su parte, es la entidad reguladora en el área de educación, y MSP es el regulador y rector en materia de salud en todo el ciclo de vida. Finalmente, Infamilia, instituto radicado en el MIDES, se dirigía mayormente a población de infancia y adolescencia en situaciones de vulnerabilidad social.

El desafío estaba, entonces, en lograr un trabajo conjunto entre estos actores, sin “amenazar” el ámbito de competencia de cada entidad.

“Lo que yo no quería era que si hacíamos un Plan de Infancia iba a venir la pelea por quién coordinaba el plan, educación, salud, etc. Entonces yo dije, hagamos algo más abierto, hagamos una estrategia nacional para la infancia. En una Estrategia caben planes: es más abierta [...] Lo que nosotros peleamos en el MIDES fue tener la coordinación de eso. Porque además lo que yo y la ministra (sic) de ese momento pensábamos que el MIDES no tenía que ser un Ministerio solo para pobres, sino que debía ser la construcción de las interfases entre las sectoriales de la política social. El MIDES a gran escala e Infamilia en infancia. [...] Esto supuso un trabajo de mucho tiempo, para hacerle entender al INAU que no queríamos robarle las políticas en infancia. Sino que lo que queríamos era aportar una visión que ellos no podían aportar, que era ser alguien que esté mirando desde arriba ese escenario y esté mirando las

interfases posibles. Por eso dijimos no al plan que nos pedían y decidimos hacer una estrategia a veinte años” (Entrevistado político, Infamilia)

La generación de una “Estrategia” permitió sortear el obstáculo acerca de quién debía liderar las políticas orientadas a infancia y adolescencia en el Uruguay. De esta manera, se obtuvo la participación y el compromiso de las diversas instituciones involucradas en este ciclo de vida.

c. El desarrollo de capacidad estatal para el tránsito a través de los filtros institucionales

La definición de capacidad estatal presenta, aun en la actualidad, un desafío para la literatura especializada en la cuestión, que no ha conseguido consensuar definitivamente un concepto coherente y operativo. Para esta investigación, se asume la premisa de que la capacidad debe relacionarse con determinados objetivos y hacer referencia a los agentes concretos de los que se trata (Narbondo y Casa, 2013). Como fuera antedicho, se entiende aquí por capacidad de una organización, *su aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente*. Esta capacidad se funda en la disposición, control efectivo y manejo correcto de los medios o recursos adecuados para ello. Para dar viabilidad analítica a esta definición, Narbondo y Casa proponen un constructo teórico al que definen como “Sistema de capacidad estatal”, cuyos Subsistemas pueden tomarse en forma conjunta o separada para el estudio de procesos o estructuras concretas. A los fines de esta investigación, se selecciona dentro del Sistema de capacidad estatal a los Subsistemas de autoridad y técnico, como aquellos a ser observados en el entramado interinstitucional que dio cabida a la ENIA; siendo que es ese vínculo entre política y técnica una clave conceptual fundamental de este estudio.

El *Subsistema de autoridad* remite en términos generales, y entre otras dimensiones, a las condiciones y características del vínculo entre Administración Pública y Gobierno. En palabras de los autores: *“Este Subsistema remite a la delimitación institucional de puestos y funciones de autoridad en el Estado y a las capacidades de los individuos que los ocupan y las realizan”* (op. cit.: 137).

El *Subsistema técnico* involucra la división funcional del trabajo en las subunidades organizativas del Estado; atendiendo a los múltiples objetivos estatales, y el modo en que los logros específicos y parciales se articulan de manera coherente (op. cit.:139).

Se postula para esta investigación, por lo tanto, una comprensión diacrónica en el tiempo del Subsistema de autoridad y del Subsistema técnico en el armado interinstitucional, que llevó adelante el proceso de construcción de la ENIA. Las dimensiones reformuladas de los Subsistemas de autoridad y técnico para el estudio

de la ENIA pueden ser observadas en el Cuadro I, presente en la sección de propuesta analítica.

A continuación, a partir de la aplicación de las dimensiones allí plasmadas, se expone el análisis de los principales rasgos de estos Subsistemas en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2013, al cual se divide, ilustrativamente, en las etapas: “auge y apogeo” y “declive y actuales pretensiones de relanzamiento”.

ENIA: etapa de “auge y apogeo del proceso”

1. El Subsistema de autoridad: “jerarquización, articulación y liderazgo político”

Dimensión 1. Autoridad del ámbito jerárquico estatal

Respecto de esta dimensión se observa la importancia del liderazgo ejercido en el área social por el Ministerio de Desarrollo Social, desde su creación en el año 2005.¹³ Desde entonces, MIDES ha sido el responsable de las políticas sociales, así como de la coordinación, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de planes, programas y proyectos sociales, propendiendo a una política social redistributiva de carácter progresivo.

Este trabajo no profundiza en dicho rol político general del MIDES, ni en las vicisitudes de su liderazgo dentro de este armado interinstitucional que supuso el Uruguay Social. No obstante, se puede afirmar que durante el primer período de gobierno del Frente Amplio, la conducción del MIDES por parte de la ministra Marina Arismendi contó con un respaldo político superlativo, por parte de los diversos sectores del FA en el Gobierno. Este apoyo se evidenciaba desde el Poder Ejecutivo, con el presidente Vázquez a la cabeza, los representantes frenteamplistas en el Poder Legislativo y los espacios de coordinación del Uruguay Social, en los cuales interactuaban las diversas instituciones públicas con competencia sectorial en esta arena de política.

El importante peso político del ministerio y el amplio apoyo que recibía, en términos globales, la gestión de su ministra por parte de los diversos actores a la interna del FA, daban un primer marco de liderazgo al proceso de construcción de la ENIA, que desde el ámbito jerárquico estatal del MIDES cubría e irrigaba a sus agentes internos en la promoción de esta Estrategia.

13 Por medio de la Ley N° 17.866, promulgada el 21 de marzo de 2005.

Dimensión 2. Autoridad del espacio institucional e interinstitucional específico de construcción de la ENIA

En vínculo con lo anterior, aparece el liderazgo de la dependencia específica que conduce el proceso: Infamilia y la jerarquización del CCE como órgano interinstitucional coordinador del proceso ENIA.

En diciembre de 2002 comenzó a ejecutarse el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad social. Su dependencia directa de la Presidencia de la República, daba lugar a *“un relacionamiento interinstitucional fuertemente erosionado que atentaba contra la pretendida intersectorialidad de las acciones”* (Infamilia, 2005:6). A nivel técnico, *“la Unidad Ejecutora del Programa, integrada por 43 funcionarios, mostraba una fuerte debilidad tanto en los perfiles de los técnicos que la integraban como en su experiencia en materia de ejecución”* (ibídem). Transcurridos 27 de los 60 meses previstos para la duración del Programa, sólo se había ejecutado el 10% de los fondos totales previstos de endeudamiento externo. Este magro desempeño en materia de ejecución presupuestal daba lugar a un escaso cumplimiento de metas; y se agravaba tras el diagnóstico de una situación financiera totalmente desfavorable, signada por serias irregularidades.¹⁴

Desde que el Programa Infamilia pasó a la órbita del MIDES, recientemente creado; la nueva Dirección, conjuntamente con los organismos coejecutores, procedió a su reestructura. Tal como se plasma en su presentación institucional,¹⁵ a lo largo de aquel periodo de gobierno y hasta su cierre en 2012, este Programa se constituyó en la Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia del MIDES, ejecutando el Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), financiado con fondos del BID (Préstamo N.º 2414 OC-UR) y la contrapartida del Gobierno nacional. Esta Dirección desarrolló de cara al segundo período de gobierno frenteamplista el Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA, para contribuir a mejorar, en forma sostenible, las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y sus familias, especialmente de aquellos que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad social. Puede entenderse la ENIA como un subproducto de alta importancia para Infamilia, en tanto plasmó de manera cabal su vocación coordinadora en una planificación de largo plazo, y siendo una construcción totalmente dirigida tanto política como técnicamente desde el equipo de Infamilia.

Asimismo, en lo que refiere a la jerarquización del CCE, ámbito interinstitucional coordinador del proceso, cabe rememorar su creación en torno al “primer

14 Ver Infamilia (op. cit.: 6).

15 Ver: <www.infamilia.gub.uy>.

Infamilia”, para concertar a múltiples ejecutores estatales y a la sociedad civil con incidencia en la arena de políticas públicas de infancia y familia. En el marco del re perfilamiento y la nueva conceptualización del Programa, se relanzó desde julio de 2005 un CCE dirigido por el director del Programa y conformado por representantes de cada uno de los organismos coejecutores y de las OSC. Dicho Comité se planteó avanzar en su cometido original de asegurar, al más alto nivel jerárquico, tanto la coherencia estratégica y la sostenibilidad como la integralidad y eficiencia de las intervenciones.

Esta modalidad de relacionamiento interinstitucional alcanzó un notable grado *dejerarquización*; las autoridades que participaron de esta etapa fermental del CCE eran altos mandos, con efectiva capacidad de decisión y de lograr obediencia en sus instituciones respectivas.

Dimensión 3. Liderazgo político en los ámbitos institucional e interinstitucional específicos

En torno a esta dimensión, debe remarcarse que la presencia de líderes políticos con capacidad de conducción del proceso fue piedra angular de la construcción de la ENIA; liderazgo tanto en lo institucional (Infamilia) como en lo interinstitucional (CCE). Ese liderazgo queda sintetizado en la figura del director de Infamilia –y responsable por ello de la convocatoria al CCE– durante el período de gobierno 2005-2010; tal como lo reconocen la multiplicidad de actores políticos y técnicos intervinientes en el proceso.

“Jugó un rol central el liderazgo de Julio Bango, y los lazos de confianza que él estableció hicieron que la gente se fuera comprometiendo”. (Entrevistado técnico, Infamilia)

“El riesgo del liderazgo es que si el líder termina asumiendo todo el proyecto, este termina siendo visto como solo del líder y nadie lo asume como propio. Hay una construcción que es política, que es construir una idea, liderarla, que el grupo vea la idea y la tome como propia y todos sientan que es producto del colectivo”. (Entrevistado técnico, Infamilia)

Dimensión 4. Articulación de institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA con el Uruguay Social

El grado de coherencia logrado en el funcionamiento jerárquico de Infamilia con respecto a las autoridades del MIDES y del CCE y respecto al CNPS redundó en una modalidad óptima de “articulación con autonomía”. De este modo, la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la sectorial infancia y adolescencia avanzaba en sus procesos (dentro de los cuales la ENIA concitaba especial atención)

con total consonancia respecto a la institucionalidad (MIDES) e interinstitucionalidad (CNPS) que llevaba la rectoría general del Uruguay Social. La ENIA se ubicó por parte de los actores jerárquicos de este robusto entramado de coordinación que significaba el Uruguay Social como un subproducto del Plan de Equidad, con el consiguiente reconocimiento político que ello implicaba desde tales autoridades, entre las cuales el CNPS contaba con las mayores capacidades de conducción estratégica.

Ese destacado nivel de articulación se vinculaba al significativo grado de *autonomía* para la persecución de sus cometidos de la que gozaba el CCE con respecto al CNPS; autonomía que responde a una diversidad de causas. Entre ellas, aparece la confianza política depositada en la Dirección de Infamilia para avanzar en la elaboración de la ENIA. La confianza política se hacía extensiva desde el CNPS a la totalidad del CCE, lo cual está claramente vinculado a la antedicha jerarquización de ese espacio, donde trabajan líderes con “peso político propio”. Algunos de ellos tenían similar jerarquía a la de los integrantes del CNPS, o incluso la doble representación de su sectorial en ambos espacios. Esta confianza política se correspondía con una confianza igualmente importante en la solvencia técnica del grupo de trabajo de Infamilia.

Dimensión 5. Relaciones con el entorno en la conducción política de la ENIA

Se puede afirmar la importancia de la legitimación del proceso de construcción de la ENIA en relación al entorno político y social, y como clave condicionante de ello la apertura a la rendición de cuentas del proceso, frente a todos los actores externos relevantes del mismo. En ese sentido, se buscó desde el inicio poner en conocimiento a los diversos actores de relevancia política y social (nacional e internacional) de la elaboración que se pretendía acometer, procurando sus aportes, de manera tal de generar sentido de pertenencia respecto al producto a alcanzar. En esa búsqueda explícita, se logró la legitimación con diferentes esferas del Gobierno, del sistema político, del entramado societal local de referencia y de algún organismo de financiación multilateral. El toque de gracia de esta pretensión lo supuso la incorporación al proceso del Sistema de Naciones Unidas; como garante de una “no partidización” (al menos, no inmediata) de la propuesta en términos de la política vernácula.

Un punto alto de este logro en términos de legitimación fue que el propio presidente de la República señalara el proceso como prioritario y le brindase su apoyo explícito mediante una carta abierta a las autoridades del CCE. Por el lado de los partidos políticos con representación parlamentaria en ese entonces, se sucedieron los encuentros en los cuales la recepción del proceso fue en todos los casos positiva. También las OSC que eran referencia nacional en la temática de infancia y adolescencia, como El Abrojo o Gurises Unidos, recibieron con beneplácito la propuesta.

En cuanto al BID, financiador del Programa Infamilia en su conjunto, encontró que la ENIA tenía cabida en línea con los objetivos definidos por este Programa. Por el lado del Sistema de Naciones Unidas, el intercambio con los actores ya involucrados directamente técnica y políticamente en la elaboración de la ENIA era de larga data, siendo que algunos de los principales diagnósticos de la situación de la infancia y la adolescencia en el país procedían del trabajo de UNICEF y de la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ello da cuenta de una sinergia total, en la cual Naciones Unidas brindó su “sello” a la convocatoria a los debates con la multiplicidad de actores que la abonaron.

2. *El Subsistema técnico: “políticos técnicos y técnicos políticos”*

Dimensión 1. División de funciones técnicas y políticas en la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA

Buena parte del virtuosismo del proceso dependió de la complementación de roles correctamente diferenciados entre políticos y técnicos, y el protagonismo adquirido por actores definibles como “políticos técnicos” o “técnicos políticos”. En términos eminentemente políticos, destaca la ya descrita jerarquización del CCE como espacio de decisión del más alto nivel; mientras que en el ámbito técnico destaca la solvencia de la Secretaría Ejecutiva del CCE para la ENIA, con los decisivos aportes que en las Comisiones vertía el equipo técnico de Infamilia. Esos ámbitos técnico-operativos prefiguraban los avances que nutrían la toma de decisiones del ámbito político.

En cuanto a la figura concreta del “político-técnico”, nuevamente aparece identificado el rol jugado por el director de Infamilia, que sintetizaba en su accionar esas dos cualidades, que le permitieron moverse con idoneidad en ambos planos, para dotar de mayores posibilidades de éxito al proceso.

“Todos teníamos compromisos políticos, mirábamos las cosas políticamente. Y los que integraban el CCE con responsabilidad política tenían bastantes sólidos elementos técnicos además de ser políticos. Eran políticos con conocimiento experto. Creo que eso ayuda, que los políticos tengan conocimiento técnico y que los técnicos tengan su compromiso político”. (Entrevistado técnico, Infamilia)

“Lo técnico fue muy importante en Infamilia y en la ENIA en particular. Hubo mucha presencia técnica y mucho técnico opinando [...] La política obviamente también tuvo mucho peso. Porque toda la elección de cómo hacerlo fue negociada. Podríamos haber hecho una Estrategia sin discutirla con nadie, hubiera sido mucho más fácil. Estaba todo ese discurso de que acá lo que siempre había habido era tecnócratas; que la interinstitucionalidad, la territorialidad, el retorno del Estado,

también era el retorno de la política. Mucha gente dijo: ahora volvió la política. Los tecnócratas que gobiernan para sus intereses técnicos y no hacen valoraciones políticas ni éticas de las cosas, que salgan de la cancha. Hubo mucha discusión en ese momento sobre el peso de la política, lo que es técnico y lo que es político. Al final, en perspectiva, la ecuación fue bastante razonable, de contrapesos [...] Fue muy interesante, porque Bango es un técnico. Por momentos te juega al técnico, y por momentos te juega al político.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

“La mezcla entre política y técnica fue Julio Bango, que es un técnico-político. Y que a la vez de ser un político, y dedicarse a hablar con todos los tipos, y bancar la cabeza a todos los directores de los organismos, el tipo sabía. Tenía cuatro o cinco nociones técnicas de hacia dónde quería ir. Tenía gente que lo asesoraba, y gente que no lo asesoraba establemente pero a la que escuchaba. [...] Él mismo era la expresión de la mezcla de la política y la técnica. [...] Y era un buen político. Sabía negociar, daba las batallas que tenía que dar.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

“Es un liderazgo muy político, pero quien lidera es un técnico. Es un bicho político Julio Bango, pero tiene una formación técnica que respeta mucho las ideas de la academia.” (Entrevistado técnico, UdeLaR)

Dimensión 2. Capacidades técnicas y recursos de la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA

Cabe resaltar en principio el diferencial que suponía para el Programa Infamilia (respecto a las instituciones coejecutoras con las que se compartía la ENIA) el contar con un elenco técnico, con saber específico sobre la sectorial de políticas públicas para infancia y adolescencia, y con cualidades para el diseño, desarrollo y seguimiento de la política pública. Este elenco técnico coordinaba la Secretaría Ejecutiva del CCE para la ENIA, tanto como la generación de insumos en las Comisiones que lo asesoraban. A su vez, se contaba con los recursos presupuestales para la financiación de tales equipos.

El respaldo que suponía el equipo de Infamilia, en términos de solvencia técnica, para el desarrollo de las múltiples iniciativas que el Programa desarrolló, con el involucramiento de las distintas sectoriales, se vio plasmado en una ENIA que ganó un sitial destacado, como síntesis política de esta metodología de trabajo interinstitucional. En la Secretaría Ejecutiva que se instaló para su desarrollo –la cual reportaba al CCE– y en el funcionamiento de las comisiones temáticas de infancia y adolescencia que asesoraron al CCE, se vio cabalmente reflejado el peso técnico del equipo de Infamilia a cargo de la coordinación de todas estas instancias.

Dentro de esta dimensión de capacidades técnicas y recursos institucionales e interinstitucionales, no puede dejar de ser mencionado el propio financiamiento

del Programa Infamilia, a través del préstamo BID y la contrapartida del Gobierno nacional. Sin ahondar en detalles acerca de esa estructura presupuestal, ni en su ejecución, puede afirmarse que Infamilia contaba con recursos financieros importantes para llevar adelante los procesos de política pública que se planteara; entre ellos, la ENIA. Esta constatación da una pauta para comprender –como condición necesaria, aunque no suficiente– la fortaleza de las capacidades técnicas del Programa, las posibilidades que estos recursos abren para la incorporación de técnicos a su equipo.

Dimensión 3. Diagnósticos técnicos

Debe señalar el significativo uso y generación de diagnósticos técnicos de los problemas en la arena de infancia y adolescencia, como característica saliente de la ENIA. Se hizo, tanto por parte de los técnicos encargados de la generación de los insumos como de los políticos a cargo de la toma de decisiones, un uso significativo de diagnósticos que datan de fines de la década de 1990. Similar es el caso en lo que hace a la generación de tales diagnósticos. El proceso ENIA generó importantes insumos técnicos propios en las etapas primarias de su construcción, destacando: *“Bases Conceptuales y Metodológicas para la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010): de la Convención al Cumplimiento de los Derechos*; los *“Cuadernos de la ENIA”*; el *“Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009”*; y los documentos de *“Sustentabilidad social”*, *“Sustentabilidad demográfica”* y *“Sustentabilidad democrática”*.¹⁶

Las características asumidas por la dimensión de capacidades técnicas tienen su correlato en esta dimensión de diagnósticos. El establecimiento de un equipo técnico potente al frente de este proceso conduce al uso destacado de investigación y estudios especializados acerca de los cuales tales técnicos tenían ya familiaridad y conocimiento privilegiado, así como a una potente generación de nuevas piezas documentales, cuyos contenidos específicos y contextualizados nutrieran el desarrollo de la Estrategia.

“[A la esfera técnica] le quedaron dos roles. Un rol de legitimar este proceso, como las ideas técnicas juegan. Y el segundo, como usina de ideas y de actualización. La técnica jugó eso. Dónde están las ideas, qué hay de innovación. [...] Y de legitimación, como siempre los técnicos juegan”. (Entrevistado técnico, UdelaR)

Dimensión 4: Relaciones técnico-funcionales con el entorno para la formulación de la ENIA

La ENIA se nutrió de un profuso debate con varias instancias, donde se puso a consideración para la discusión lo elaborado por especialistas de la academia, a

16 Ver lista completa en “Documentos consultados”.

quienes se encomendó específicamente generar “desde afuera” insumos que aportaran a la construcción de la ENIA. Lo elaborado colectivamente en los debates fue recogido a través de relatorías; las cuales, junto con la propia Consulta “*Yo opino y vale*”, hecha entre niños, niñas y adolescentes, sirvieron de referencias preclaras del proceso.

Esta dimensión es la “cara técnica” en la moneda de la “legitimidad política”, en procura de la cual se buscó incorporar la participación de actores externos al Gobierno. Además de cumplir la insoslayable función política, que analizamos previamente, la apuesta por entablar estos vínculos tiene su correlato en el Subsistema técnico. Hay un objetivo explícito de fortalecer los contenidos e insumos técnicos, mediante la participación de actores externos al Gobierno, mediante diferentes carriles: ya sea por las instancias abiertas de debate, como por la más selecta incorporación de ANONG y UNICEF a la Comisión de Infancia, que trabajó en conjunto con la Secretaría Ejecutiva de la ENIA en el asesoramiento del CCE para la materia. Los vínculos técnicos con actores externos al Gobierno terminan impactando en el producto que es la ENIA. No obstante, emerge contundentemente que la legitimación política era el fin primordial perseguido con estos intercambios, y que los aportes de tipo técnico, si bien existieron y se plasmaron en la ENIA, no tuvieron una significancia preponderante, “por encima” de lo que generaban directamente los técnicos de Infancia.

3. *Los Subsistemas de autoridad y técnico en la “etapa de declive” y en las actuales pretensiones de relanzamiento*

Este proceso mantuvo su potencia hasta la finalización del período de gobierno 2005-2010. Hacia principios del período 2010-2015 se percibe una decaída de su impulso, que no es extraña si observamos cómo los mismos factores señalados como claves para comprender su éxito en el Sistema de capacidad estatal sufrieron en esta siguiente etapa modificaciones radicales, que incluyen la desaparición del componente principal en sus Subsistemas de autoridad y técnico.

En el plano de lo jerárquico-institucional, el recambio en la cúpula del MIDES ligado a la composición del Gabinete del Poder Ejecutivo para el período 2010-2015 supuso cierta pérdida de liderazgo del MIDES en el área social. El cambio de autoridades tuvo como consecuencia la salida de una ministra de Desarrollo Social con gran legitimidad y apoyo político, y ello repercutió en las demás instituciones del Uruguay Social. A inicios de este segundo gobierno frenteamplista, la ministra sucesora, designada en 2010, no consiguió sostener el ímpetu en el funcionamiento del entramado interinstitucional que suponía el Uruguay Social. Ya durante el mandato del siguiente ministro, en el cargo desde junio de 2011 hasta el final del período, puede esbozarse que el MIDES recupera parte de aquel liderazgo inicial, como

secretaría rectora en políticas sociales, mas con un notable cambio en los pesos relativos de las instancias que componen el Uruguay Social. Durante este período 2011-2015, diversos actores identifican meridianamente una clara disminución del peso del CNPS en favor del Gabinete Social.¹⁷

Aun en términos de autoridad, la mayor “pérdida de liderazgo” ocurre en Infamilia, a partir de la salida de su director en 2010 para asumir una banca en la Cámara de Representantes del Parlamento Nacional.¹⁸ Tal alejamiento tuvo como consecuencia inmediata un debilitamiento político de Infamilia (actor responsable de la convocatoria y conducción del CCE), dada la dificultad para llenar el vacío que dejaba quien había pergeñado y dirigido la exitosa reformulación del Programa desde 2005.

“Lo que se perdió fue la fuerza interinstitucional que tuvo la ENIA. Entonces hoy hay un montón de lineamientos de la ENIA desperdigados por todos lados. Decisión política. La salida de Julio hizo perder el liderazgo.” (Entrevistado político, MIDES)

De allí, resulta automática una correspondiente pérdida de relevancia del CCE como ámbito de coordinación; sin que hubiese entre los sucesores, de cada sectorial, actores que asumieran decididamente su conducción. El paulatino decaimiento de este ámbito, hasta su total extinción, tuvo inmediatos efectos en la pérdida de vigencia del impulso político de la ENIA.

“El Comité dejó de funcionar porque dejó de funcionar Infamilia. Y porque además había dejado de funcionar con ese énfasis político que tenía en el período Bango. Eso solamente funcionaba con políticos. Con tipos que tenían las ambiciones políticas que tenía Julio, y entienden ese diálogo; de que la discusión técnica es muy interesante pero alguien tiene que decidir y poner la trucha. Y ninguna de la gente que está en esos lugares lo quiere hacer, o no tenía el poder o el respaldo. Entonces, por eso muere.” (Entrevistado técnico, Infamilia)

A fines del período de gobierno 2010-2015, es posible verificar esfuerzos por relanzar ese ámbito, en estrecho vínculo con los impulsos derivados de la etapa embrionaria de construcción del Sistema Nacional de Cuidados, llevados a cabo desde la DNPS-MIDES. La Unidad de Apoyo a la ENIA de la DNPS-MIDES realizó diversas acciones, con vistas a vigorizar la articulación interinstitucional entre los ámbitos del Uruguay Social. No obstante, tal tarea hubo de enfrentar constreñimientos muy importantes, ante el escenario de un CCE paralizado y un momento de debilidad política del CNPS, frente al Gabinete Social. La voluntad, un tanto aislada,

17 Afirmaciones realizadas por el presidente y coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales en el evento “Encuentro Regional CNPS - MIPS de Montevideo y Canelones”, llevado a cabo el día 28 de abril de 2014 en la ciudad de Montevideo (CEDEL/IMM de Carrasco Norte).

18 Ver: <<http://www.diputados.gub.uy/docs/LegAlfab.pdf>>.

de actores de la DNPS-MIDES por conseguirlo, ciertamente no fue suficiente para verificar un “relanzamiento” del espacio.

En el plano de la legitimación en relación al entorno político y social puede afirmarse que el legado de la ENIA ha subsistido. Tanto el proceso como el producto ENIA han perdurado como referencias conceptuales y metodológicas positivas para toda el área social. Si bien la dimensión de rendición de cuentas con actores externos quedó desactivada –por el propio agotamiento del proceso ENIA–, también allí se trata de una semilla que ha inspirado otros cursos de acción. En el marco del Sistema de Cuidados y de la construcción del Plan Nacional de Juventudes (2010-2015) del INJU, esta mirada hacia los actores sociales ha sido central y prioritaria; en lo cual podemos encontrar cierta continuidad con la lógica de trabajo de la ENIA.

Finalmente, el cierre de Infamilia –institucionalidad que era el sostén político y fundamentalmente técnico de la ENIA– consagra el declive de la Estrategia. Junto con Infamilia, desaparece la Secretaría Ejecutiva de la ENIA, y el CCE como ámbito de coordinación interinstitucional que giraba en torno al Programa; si bien el mismo ya había sido desactivado en la práctica desde inicios del período 2010-2015. De todos modos, el funcionamiento de las comisiones temáticas del CCE se mantuvo en torno al Plan de Acción 2010-2015 (aprobado por el CCE a fines del 2009), finalizando de manera definitiva su trabajo con el cierre de Infamilia.

A partir de allí, acontece una dispersión de la capacidad técnica y legados de Infamilia (así como de sus recursos financieros procedentes del préstamo BID) en diversas instituciones y dependencias públicas sectoriales (CEIP, Plan CAIF, entre otros), así como programas y subunidades organizativas del MIDES,¹⁹ y los programas prioritarios interinstitucionales (Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red).

“[La ENIA] se desmontó con la reforma del MIDES. Y creo que deprimida la ENIA, lo que siguieron funcionando fueron los programitas. Volvimos a la estrategia programitis. Lo que pasa es que después, ese préstamo siguió. Entonces quedó el nombre y quedó el préstamo y siguió repartiéndose”. (Entrevistado técnico, UdelaR)

El suceso de la ENIA aconteció cuando se dispuso de un armado interinstitucional con ámbitos políticos (CCE), ámbitos técnicos (Secretaría Ejecutiva) y ámbitos temáticos transversales a las instituciones (Comisiones temáticas), cuyo progresivo decaimiento hasta la final disolución explica la caída del impulso de la Estrategia. Las características asumidas por el Sistema de capacidades estatales de la institución Infamilia y la interinstitucionalidad que prohijaba marcaron en buena medida el éxito del proceso de la ENIA. El declive de estas capacidades (recursos

19 Entre ellas, destacan la Unidad de Apoyo a la ENIA (Dirección de Políticas Sociales - MIDES), la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT - MIDES) y el INJU.

financieros, humanos, capacidad de conducción y coordinación) determinó que el producto ENIA comenzara a perder su fuerza a partir del año 2010, a pesar de haber contado con la histórica oportunidad para tornarse en un proceso exitoso de largo plazo.

El Plan de Acción de la ENIA 2010-2015 mantuvo una escasa vigencia y logró un magro cumplimiento de las metas definidas en sus líneas de trabajo. Inclusive, en las líneas donde se constatan ciertos avances, aparece como paradójicamente secundario y fútil el aporte específico de la ENIA, dado que las metas por institución²⁰ fueron definidas políticamente antes que la propia ENIA. Lo innovador o valioso de la ENIA no pasaba por la fijación de esas metas en sí, sino por la canalización de un trabajo interinstitucional con excelentes niveles de coordinación. Esa metodología es la que decae en 2010 hasta su práctica desaparición.

El Cuadro II (en ANEXO) sintetiza este análisis desarrollado, en cuanto a los rasgos asumidos por los Subsistemas de autoridad y técnico, para la construcción de la ENIA, durante las etapas de “auge y apogeo” y “declive y actuales pretensiones de relanzamiento” de este proceso.

Resumen de la relación ideas, filtros institucionales (*path dependence*) y capacidades estatales generadas

En lo que sigue, se resume cuáles son aquellas capacidades que han interactuando de manera virtuosa con determinadas ideas, rompiendo con cierta tendencia del orden estatal (*path dependence*) y generando un componente innovador en el producto ENIA.

Comenzando por la **Idea 1**, respecto a la concreción de una “política específica para la infancia y la adolescencia, en clave de derechos y con pretensión universal”, la viabilidad de este cambio de orientación fue posible gracias a: los diagnósticos técnicos que oficiaron de insumos en el debate (dimensión 3: subsistema técnico), la autoridad ejercida por el MIDES como rector en políticas sociales y por Infamilia como institución líder del proceso (dimensión 1: subsistema de autoridad) y finalmente, por la importancia del CCE como ámbito interinstitucional (dimensión 2: subsistema de autoridad). Estos factores hicieron viable la reorientación desde los servicios hacia el ciclo de vida.

Continuando con la **Idea 2**, en cuanto al diseño e implementación de una “Metodología de elaboración colectiva: coordinación intersectorial pública e instancias de participación social para una construcción prospectiva de largo plazo”, este cambio respecto al tradicional centralismo que ha caracterizado al Estado uruguayo fue

20 Como pueden ser la expansión de educación inicial y de tiempo completo, la ampliación de la cobertura de los CAIF o las modificaciones al régimen de las AFAM, entre otras.

posible en buena medida por los mecanismos de legitimación y rendición de cuentas instaurados. La mirada prospectiva a 2030 es claramente rupturista respecto a la visión cortoplacista que suele caracterizar a buena parte de la matriz de protección social uruguaya; a excepción de entidades con larga tradición nacional, como es el caso de salud y educación. Esto permitió a la ENIA restar asociación directa con algún líder o agrupación política en particular, al mismo tiempo que colaboró – junto con la definición de “Estrategia” – en sortear el obstáculo de quién se llevaría, por liderarlo, el rédito político del proceso. Esto fue posible por el desarrollo de los diagnósticos técnicos de “sustentabilidad” y los elaborados desde Infamilia, que señalaban la necesidad de un pensamiento de largo plazo (dimensión 3: subsistema técnico) y por el propio liderazgo de Infamilia, que evitó menoscabar la autonomía de las instituciones involucradas (dimensión 3; subsistema de autoridad). En este punto, la articulación del MIDES e Infamilia con la entidad rectora del Uruguay Social –el CNPS– puso sobre la mesa la cuestión del sesgo pro adulto dado en la matriz de protección nacional. Anteriormente a la ENIA, había escasa o nula reflexión en cuanto a que la infancia debe ser pensada como parte de una estrategia de desarrollo nacional, como inversión en capital humano.

Finalmente, la *Idea 3* ha señalado la “*generación de una Estrategia*” como un postulado que permitió sortear el obstáculo acerca de quién debe liderar las políticas orientadas a infancia y adolescencia en el Uruguay. De esta manera, se obtuvo la participación y el compromiso de las diversas instituciones involucradas en generar políticas hacia la población en este ciclo de vida, sin que esto amenace la tradicional autonomía y competencias de las mismas. En este sentido, la capacidad del CCE como ámbito interinstitucional (dimensión 2: subsistema de autoridad) junto con el liderazgo político ejercido por el director de Infamilia (dimensión 3: subsistema de autoridad) fueron determinantes.

Reflexiones finales: proceso y futuro posible de la ENIA

a. La ENIA como resultado de una ventana de oportunidad política

Esta investigación tiene fuertes raíces en una concepción de neo-institucionalismo histórico, en el sentido de que asume implícitamente la noción de que las herencias institucionales limitan la extensión y las posibilidades de cambio. No obstante, en el caso del proceso de construcción de la ENIA, nos encontramos ante una transformación veloz y profunda de la política pública en materia de infancia y adolescencia. Para comprender cómo este tipo de transformaciones acontece, en un marco institucional rígido y de márgenes *incrementalistas* de maniobra, una forma que aporta a pensar el éxito del proceso, de manera complementaria a las ya ex-

puestas, es desde la perspectiva de la “ventana de oportunidad política” (Kingdon en Larrouquè, 2013).

El modelo de la “ventana política” –*policy window*– distingue tres corrientes cuya convergencia en un tiempo determinan la apertura de esa ventana: la corriente de los problemas –*problem stream*–, la corriente de las soluciones –*policy stream*– y la corriente de la política –*political stream*–, que corresponde a los altibajos del llamado “juego político”. Son los “emprendedores políticos” –*policy entrepreneurs*– quienes logran imponer sus instrumentos de intervención pública, mediante la unión –*coupling*– entre un problema y su solución. Cuando las tres corrientes se juntan, aumentan las probabilidades de que las transformaciones ocurran (Larrouquè, 2013:40).

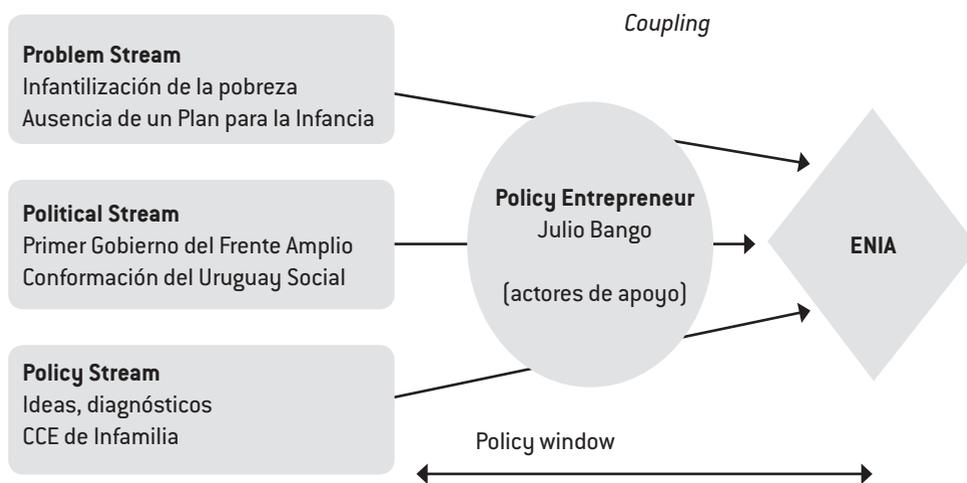
En cuanto al *problem stream*, los reiterados señalamientos desde los organismos internacionales durante décadas daban cuenta de un problema claramente definido: la ausencia de un Plan de Infancia. Ello tenía graves repercusiones en un país que, en un momento de recuperación primaria tras la crisis social de 2002, presentaba alarmantes niveles de infantilización de la pobreza. Desde el año 1995, y particularmente desde el año 2004, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas reclamaba este Plan, propiciando un lugar de fortaleza para los actores políticos que iniciaron el proceso de construcción de la ENIA.

Al nivel del *political stream*, la situación del primer gobierno frenteamplista era propicia. Tal como sostiene Larrouquè para su estudio de caso, el FA destrona por primera vez a los dos partidos fundacionales del gobierno, tras un largo proceso de adaptación programático, ideológico y estratégico (ibídem). Más concretamente, el determinante político está dado por la voluntad de actores dentro del “elenco frenteamplista entrante” de abordar mancomunadamente la arena de protección de la infancia y la adolescencia, promoviendo su transformación. Aparecen aquí legítimos intereses de construcción de carrera política, entre un elenco político que no contaba aún con la actual visibilidad que ofrecen las responsabilidades en el Gobierno nacional. Se preveía desde sus impulsores la posibilidad de procesar una renovación y potenciar su imagen pública, para lo cual se potencian alianzas entre figuras frenteamplistas, que venían acumulando experticia sobre el tema infancia, desde el Gobierno departamental de Montevideo y desde espacios de discusión en la propia interna partidaria; alianzas que cimentan los posteriores acuerdos entre las sectoriales dentro del CCE.

En cuanto al *policy stream*, los caminos de solución estaban abonados, con propuestas de importante maduración y consenso entre los especialistas, como ya se analizara. A su vez, en esta corriente, aparecen las propias capacidades estatales estudiadas de la institucionalidad y entramado interinstitucional que forjó la ENIA. El director de Infamilia desempeñó el papel de *policy entrepreneur*, con amplio respaldo institucional desde el MIDES, y político, desde un FA en condiciones de

aprovechar su “oportunidad política en una etapa de refundación social y de recuperación post crisis económica” (Larrouquè, 2013:42). Este motor político es el que opera y “empuja”, colocando el tema en la agenda política. Desde sus antecedentes en la materia y capacidad técnico-política pudo ofrecer el ‘coupling’ entre problema y solución.

Figura 1. **Modelo de la ventana política de Kingdon aplicado al análisis de la ENIA**



Fuente: elaboración propia en base a Kingdon, en Larrouquè 2013

b. *Futuros posibles para la ENIA*

Desde el año 2013, la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES asumió el seguimiento de la ENIA y en especial su vínculo con el Sistema Nacional de Cuidados, en ese entonces en incipiente gestación. Esta repartición del MIDES se ha planteado los objetivos de asesorar, articular y fortalecer la implementación, el seguimiento, la evaluación y la rendición pública de cuentas de la ENIA. Sus acciones han buscado retomar las reuniones periódicas del CCE, con la integración de Presidencia de la República (a partir del lanzamiento de UCC), vigorizando este marco institucional para la articulación de las políticas dirigidas a este tramo etario; coordinando con otros organismos la entrega de informes internacionales referidos a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. No obstante, en lo que concierne concretamente al Plan de Acción de la ENIA 2010-2015, los resultados han sido modestos.

No obstante, la inminente conformación de la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Cuidados en la órbita del MIDES, para desarrollar esta política social

de enorme envergadura durante el período de gobierno 2015-2020 y bajo la conducción del ex director del Programa Infancia –que pergeñara la ENIA en el período 2005-2010–, permite mantener altas expectativas en cuanto a un posible re-encauzamiento de dicha Estrategia.

Debe ser destacada la enfática presencia con que figuró la ENIA en las “*Bases Programáticas para Tercer Gobierno Nacional 2015-2020*” que aprobó el FA de cara a las elecciones nacionales del 2014, en las cuales obtuvo nuevamente el gobierno. En su Capítulo V “Igualdad y Derechos”, se afirma que: “*Esta Estrategia constituye un hito fundamental en la concepción y diseño de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia por su mirada de mediano plazo, por su integralidad y por los amplios consensos nacionales que recogió durante su elaboración y aprobación*” (p. 134).

La profunda elaboración en torno a la ENIA como eje programático para la población de infancia y adolescencia en el programa que ya rige en el tercer gobierno frenteamplista sucesivo, y la presencia en un área social estratégica del político que fuera su principal creador, nos permiten esperar, razonablemente, un relanzamiento decidido de este instrumento.

Para que tal (probable) tentativa no caiga en otro declive, será fundamental la atención prestada desde un próximo elenco gobernante, tanto a las ideas que le dan contenido como a las capacidades estatales que la sustentaron política y técnicamente en el período 2005-2010. Investigaciones como la aquí expuesta pretenden colaborar en la visualización de “lecciones aprendidas” y “buenas prácticas” a replicar, tanto sea para este “esperable reimpulso” de la ENIA en el período 2015-2020, como para la construcción de otras líneas de política pública, en clave de profunda interinstitucionalidad estatal, dentro del área de desarrollo social; tal como se perfila a ser el Sistema Nacional Integrado de Cuidados uruguayo.

Ello vale tanto para el caso uruguayo como para el conjunto de una región empecinada en sus esfuerzos –tenaces, mas nunca exentos de dificultades y contradicciones– por ofrecer mayores oportunidades y calidad de vida a sus habitantes; especialmente a aquellos grupos sistemáticamente postergados, como lo han sido, históricamente, los niños, niñas y adolescentes.

Bibliografía

- BÉLAND, D. y COX, R. (Eds.) (2011): “Ideas and Politics”. Introduction, pp. 3-22. Part I, “Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism”, pp. 47-65. En: *Ideas and Politics in Social Science Research*. Nueva York: Oxford University Press.
- CAMOU, A. (1997): “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*, n.º 152, pp. 54-67.
- CEPAL (2000): *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.

- COSER, L. (1968): *Sociology of Knowledge. Encyclopedia of the Social Sciences*. Edited by David L. Sills. Nueva York: The Macmillan Co & The Free Press, Vol. 7, pp. 428-434.
- DE ARMAS, G. (2007): “Gasto público social e infancia en Uruguay: evolución reciente y proyecciones a futuro, en cotejo con la región y el mundo”. Ponencia presentada en el ciclo “Políticas de Población. Debate sobre políticas concretas”. Disponible en: <www.rumbos.org.uy/documentos/DE_ARMAS_080408.doc >.
- HALL, P. (1993): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.
- KAZTMAN, R. y FILGUEIRA, F. (2001): *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: UCU/IPES-IIN.
- LARROUQUÈ, D. (2013): “La implementación del Plan Ceibal en Uruguay: coaliciones de causa y Nueva Gerencia Pública en Uruguay”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 22, n.º 1. Montevideo: ICP.
- LINDBLOM, Ch. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México DF: Porrúa.
- NARBONDO, P, y CASA, M. (2013): “El sistema de capacidad estatal. Una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica”. En: *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 2, n.º 4, Rio de Janeiro, ago.-dic. 2013.
- PANIZZA, F. (2002). “Discurso e Instituciones en la Reforma de la Administración Pública uruguaya”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo: ICP.
- PNUD (1999): *Informe de desarrollo humano*. Montevideo: PNUD.
- ROSSEL, C. (2012): ¿Qué pasó con la infantilización de la pobreza? En: *Razones y Personas: repensando Uruguay*. Blogspot. Disponible en: <<http://razonesypersonas.blogspot.com/>>.
- UNICEF (2009): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009*. Montevideo: UNICEF.

Documentos consultados

Número del documento	Nombre del documento	Autor del documento	Fecha del documento
1	Consejo Nacional de Políticas Sociales. Balance y Perspectivas 2005-2009	Ministerio de Desarrollo Social	2009
2	Cuadernos de la ENIA. Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008	Santiago Cardozo	2008
3	Cuadernos de la ENIA. Políticas de salud para la Infancia y Adolescencia	Marcelo Setaro y Martín Koolhaas	2008
4	Cuadernos de la ENIA. Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia	Socorro García	2008
5	Documentos de trabajo: Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática.	Carmen Midaglia	2008
6	Documentos de trabajo: La población del Uruguay en las próximas décadas. Una visión, dos escenarios y diez preguntas para debatir	Juan José Calvo	2008
7	Documentos de trabajo: Reflexiones sobre El modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030	Gustavo De Armas	2008
8	Líneas de trabajo de la Unidad ENIA. Evaluación 2012.	Programa de Apoyo a la ENIA, MIDES	2013
9	Documento de Transición de Infamilia: Estado de situación, actividades y responsabilidades al 31 de octubre de 2012	Ministerio de Desarrollo Social	2013
10	ENIA 2010-2030. Plan de trabajo para realizar informe de avance del plan de acción 2010-2015. Actividades y productos	Programa de Apoyo a la ENIA, MIDES	2013
11	Informe de análisis de resultados sobre "Opino y Vale". Consulta Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes	Cecilia Rossel	2009
12	Primer plan quinquenal de implementación 2010-2015 de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2015	Ministerio de Desarrollo Social	2008
13	Síntesis de participación: partidos políticos y OSC. Unidad de apoyo y seguimiento a la ENIA	Ministerio de Desarrollo Social	2012
14	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 5 de agosto.	Secretaría Técnica	2009

Número del documento	Nombre del documento	Autor del documento	Fecha del documento
15	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 6 de mayo	Secretaría Técnica	2009
16	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 10 de junio	Secretaría Técnica	2009
17	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 14 de julio	Secretaría Técnica	2009
18	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 19 de agosto	Secretaría Técnica	2009
19	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 20 de mayo	Secretaría Técnica	2009
20	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 24 de junio	Secretaría Técnica	2009
21	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 27 de mayo	Secretaría Técnica	2009
22	Ayuda memoria, agenda Secretaría Técnica. 27 de setiembre	Secretaría Técnica	2009

Anexo. Instituciones participantes de los debates - ENIA²¹

- ANEP - Consejo de Educación Primaria (CEP)
- ANEP - Consejo de Educación Secundaria (CES)
- ANEP - Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)
- ANEP - Consejo Directivo Central (CODICEN)
- ANEP - Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente
- ANONG - Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
- Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC)
- Banco de Previsión Social (BPS)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)
- Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP)
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
- Comisión Nacional de Seguimiento - CNS Mujeres
- Conferencia Episcopal Uruguaya (CEU)
- Consejo de Representatividad Evangélica del Uruguay (CREU)
- Cruz Roja Uruguaya
- Defensoría del Vecino
- Fundación Líber Seregni
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

21 ENIA, 2008, pp. 58-59.

- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Intendencia de Canelones
- Intendencia de Montevideo
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Turismo y Deporte (MTD)
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
- Ministerio del Interior (MI)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Partidos políticos - Frente Amplio
- Partidos políticos - Partido Colorado
- Partidos políticos - Partido Independiente
- Partidos políticos - Partido Nacional
- PIT-CNT
- Plan CAIF
- Poder Judicial
- Poder Legislativo - Comisión de Derechos Humanos (Diputados)
- Poder Legislativo - Comisión Especial de Género y Equidad (Diputados)
- Poder Legislativo - Comisión Especial de Población y Des. Social (Diputados)
- Poder Legislativo - Comisión Población, Desarrollo e Inclusión (Senado)
- Salud bucal
- Sistema Naciones Unidas - FAO
- Sistema Naciones Unidas - OIT
- Sistema Naciones Unidas - OPS
- Sistema Naciones Unidas - PNUD
- Sistema Naciones Unidas - UNESCO
- Sistema Naciones Unidas - UNFPA
- Sistema Naciones Unidas - UNICEF
- Sistema Naciones Unidas - UNIFEM
- UCUDAL - Facultad de Ciencias Humanas
- UCUDAL - Programa de Integración, Pobreza y Exclusión Social - IPES
- UdelAR - Departamento de Sociología Fac. Cs. Sociales
- UdelAR - Instituto de Ciencia Política
- UdelAR - Instituto de Economía
- UdelAR - Programa de Población-Unidad Multidisciplinaria FCS

Cuadro VI. Dimensiones analítico-operativas de los Subsistemas de capacidad estatal (de autoridad y técnico) para la construcción de la ENIA y su desarrollo temporal

Subsistema de capacidad estatal	Dimensiones analíticas	Operacionalización	Marco temporal		
			"Auge y apogeo del proceso"		"Declive y actuales pretensiones de relanzamiento del proceso"
			2008-2010	2010-2012	2013-actualidad
Subsistema de Autoridad	Autoridad del ámbito jerárquico estatal de conducción de las políticas sociales	Liderazgo de la institución que conduce el área social: MIDES	Alto: rectoría de políticas sociales y conducción de su interinstitucionalidad (con énfasis en el CNPS). Importante peso político del Ministerio y de su ministra	Pérdida liderazgo MIDES, se suceden dos ministros, el primero con menor peso político que el segundo	Alto: rectoría de políticas sociales y conducción de su interinstitucionalidad (con énfasis en el Gabinete Social)
	Autoridad del espacio institucional e interinstitucional específico de construcción de la ENIA	Liderazgo de la dependencia específica que conduce el proceso: Infamilia	Alto: mando político (con capacidades técnicas)	Mando técnico-político	Desaparece el ámbito de referencia. ENIA pasa a ubicarse en Unidad de Apoyo a la ENIA, Dirección Nacional de Políticas Sociales.
		Jerarquización del ámbito de coordinación interinstitucional: CCE	Alta	En declive	Baja, en proceso de relanzamiento
	Liderazgo político en los ámbitos institucional e interinstitucional específicos	Presencia de grupos o líderes políticos con capacidad de conducción del proceso	Alto	Cambio de autoridades, pérdida de liderazgo político en el ámbito	Un ámbito apenas operativo, y sin claro liderazgo político que lo apunte. Se encuentra en proceso de relanzamiento
	Articulación de institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA con la rectora del Uruguay Social	Articulación de espacios institucional e interinstitucional de construcción de la ENIA (Infamilia y CCE) con los ámbitos rectores del Uruguay Social (MIDES y CNPS)	Infamilia/ MIDES-CNPS	-	Unidad de Apoyo la ENIA/Dirección de Políticas Sociales/ MIDES-CNPS
	Relaciones con el entorno en la conducción de la política ENIA	Legitimación en relación al entorno político y social	Alta: señalado como prioridad por el presidente de la República	En declive	Media, en proceso de reconstrucción.
Rendiciones de cuentas a actores externos (internacionales, sociales, etc.)		Importante	Media	Media, en restablecimiento a través del proceso de construcción del Sistema Nacional de Cuidados	

Subsistema Técnico	División de funciones técnicas y políticas en la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA	Ámbito técnico	Secretaría Técnica del CCE en la órbita de Infamilia	Finalización de la Secretaría Técnica	No existe Secretaría Técnica
		Ámbito con autoridad política	Relanzamiento del CCE con alto dinamismo	Pérdida de dinamismo del CCE	Existe el CCE tan solo formalmente, ámbito inoperativo
	Capacidades técnicas y recursos de la institucionalidad e interinstitucionalidad específica de la ENIA	Elenco técnico capacitado en la temática-capacidad de diseño, desarrollo y seguimiento	Elenco técnico de Infamilia como Secretaría Técnica de CCE	Cierre Infamilia y Secretaría Técnica	Presencia de capacidad técnica, dispersa en diversas instituciones y dependencias. Entre estas se destacan: la Unidad de Apoyo a la ENIA (Dirección de Políticas Sociales-MIDES) y los ámbitos sectoriales (UCC, Comité Plan CAIF, CCEPI, CEIP)
		Funcionamiento de Secretaría Ejecutiva y de comisiones temáticas para el apoyo técnico al CCE	Funcionamiento de sub-comisiones técnicas del CCE, lideradas por Infamilia	Funcionamiento en torno al Plan de Acción, hasta el cierre de Infamilia	Sin funcionamiento
		Financiamiento externo del Programa Infamilia (BID)	Sí	Sí	Dispersión de los recursos en diversas líneas de política y subunidades organizativas
	Diagnósticos técnicos	Uso y/o generación de diagnósticos técnicos del problema a abordar	Significativa presencia: alto impacto de diagnósticos realizados desde fines de los 90. Generación de "Documentos de sustentabilidad" democrática, demográfica y social	Alto impacto, sin apoyo institucional para continuar la generación de nuevos insumos	Ídem
	Relaciones técnico-funcionales con el entorno para la formulación de la ENIA	Vínculos técnicos con actores externos al Estado, e impacto de su participación en el proceso ENIA	Medio	Bajo	En restablecimiento a través del proceso de construcción del Sistema Nacional de Cuidados

Fuente: Elaboración propia.

* Investigación realizada en el marco de las Becas de Investigación en Ciencias Sociales en temáticas de infancia y juventud en contextos de alta vulnerabilidad social. Ministerio de Desarrollo Social / Universidad de la República.



III. Políticas sociales dirigidas a la infancia

La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo

Lic. Silvana Balsa Ruella

Resumen

Incorporar la perspectiva de género al análisis de las políticas de infancia implica problematizar el concepto de ciudadanía en la medida que echa luz sobre una dimensión ausente en este campo: lo privado, lo que no es público, es decir, el rol de las mujeres y las implicancias de los roles masculino y femenino a la interna de las familias para el desarrollo de todas las personas en igualdad de condiciones. Asimismo, interpela al Estado en su desempeño como garante de los derechos de todas las personas.

Este artículo²² presenta los principales hallazgos en torno al análisis del diseño de la política pública Uruguay Crece Contigo, relevando las prioridades y compromisos efectivamente asumidos en términos de género, a partir del análisis de fuentes documentales. A su vez, en base a lo recogido en las entrevistas semiestructuradas, presenta el análisis de las representaciones de género de los actores insertos en los espacios formales de toma de decisiones de UCC, en torno a tres dimensiones definidas como prioritarias: modelo(s) de familia(s) que se promueve(n); rol(es) de la(s) mujer(es) y; concientización de la pobreza de tiempo, de forma de evidenciar aquellas concepciones hegemónicas que predominaron en su diseño.

Palabras clave: género - actores - derechos - igualdad - mujer.

22 El mismo se desprende de una investigación más amplia que analizó hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en Uruguay Crece Contigo desde la etapa de construcción del problema público, su entrada en la agenda de gobierno hasta su diseño.

Introducción

La vieja arquitectura del Estado uruguayo, tal como afirman Filgueira y Filgueira (1994, en De Armas, 2009) estaba asegurada a través de una matriz de bienestar²³ inclusiva y universal. Sin embargo, los ajustes neoliberales de los noventa y el retiro del Estado social sumado a los impactos de la crisis entre 1999 y 2002 consolidaron una brecha entre las políticas sociales y su capacidad para proteger a la población de los nuevos riesgos sociales que enfrentaba. Durante este período Uruguay comenzó a presentar indicadores que daban cuenta del deterioro en los niveles de bienestar, con una tendencia sostenida a la incidencia de la pobreza e indigencia en niños, niñas y adolescentes.²⁴

En este contexto, a partir del año 2005, con la asunción del Frente Amplio comienza a implementarse una serie de políticas públicas con miras a atacar la situación de pobreza en la que estaba sumergida gran parte de la población uruguaya: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y posteriormente el Plan de Equidad. Además, en este marco surgió la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA) como política prioritaria de desarrollo social del país para el mediano y largo plazo, comprometida con el bienestar de niños, niñas y adolescentes.²⁵

Paralelamente, el Estado uruguayo a partir de 2007 puso en marcha un nuevo marco institucional y normativo de promoción de la igualdad de género. En este año se aprobó la Ley N° 18.104, de “Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República Oriental del Uruguay”, lo que significó un momento clave de reconocimiento de las desigualdades de género y del establecimiento de compromisos para revertirlas. El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) llevó a cabo el diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA, 2007-2011), el cual a través de sus Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI) recono-

23 “La matriz de protección social uruguaya sufrió importantes modificaciones en su orientación básica a partir del cambio de modelo de desarrollo que comenzó con el gobierno militar en 1973, y se consolidó en la etapa democrática”. Midaglia (2008:87).

24 En el año 1997, el porcentaje de niños y niñas pobres en Uruguay era casi nueve veces mayor al observado entre las personas adultas mayores, mientras que en el resto de los países de la región era aproximadamente el doble (De Armas, 2009). Asimismo, según De Armas (2009), entre el año 2000 y el 2004 los valores de la pobreza se duplicaron, alcanzando en 2004 el 31,9% de las personas residentes en localidades de cinco mil habitantes. Si se analizan los datos para los niños y niñas menores de cinco años, en el 2004 más del 50% vivían por debajo de la línea de pobreza (Cuadernos de la ENIA: Gasto público en infancia, 2008); mientras que el número de niños y niñas indigentes pasó de 24.000 en el año 2000 a 60.000 en el 2004 (UNICEF, 2005, en Cuadernos de la ENIA: Gasto público en infancia, 2008).

25 Se diseñó el Plan de Acción de la ENIA para el período 2010-2015 con el propósito de dar comienzo a su implementación.

ce la responsabilidad del Estado en el desarrollo de medidas que integren la transversalidad de género en las actuaciones de la administración pública. Asimismo, el Inmujeres se consolidó como ente rector de las políticas de género, a través de la Ley N° 17.930,²⁶ con el cometido de ejercer las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Por último, en el año 2012 surgió el programa Uruguay Crece Contigo (UCC)²⁷. El mismo parte de la premisa de la existencia de “ventanas” que se “abren” y se “cierran” y lo que no se hizo en ese momento perdió su oportunidad. Invertir en primera infancia reduce la pobreza y la desigualdad, por lo que dicha inversión es vista como una forma de romper con el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional, a través de la focalización en los primeros años de vida de los niños y niñas y de las mujeres embarazadas.

La literatura especializada sobre estas políticas²⁸ ha elaborado interesantes consideraciones. Por ejemplo, Razavi (2007) menciona la existencia de un conjunto de políticas dirigidas a la infancia con un enfoque posneoliberal de “inversión social”, el cual es considerado un poderoso mecanismo para superar las desigualdades futuras y reducir la pobreza intergeneracional. El mismo parte de la concepción de que para que el gasto público social sea eficiente debe satisfacer no sólo las necesidades actuales sino también las futuras, generando un “retorno”. En consecuencia, donde principalmente se invierte es en las capacidades y oportunidades de los/as niños/as, generalmente mediante el formato de programas educativos o transferencias monetarias condicionadas a contraprestaciones.

El problema que surge al analizar este modelo es que el éxito del mismo descansa, en gran medida, en este trabajo no remunerado, indispensable para la reproducción social, del cual son responsables las mujeres bajo una especie de “obligación maternal”. Para estas políticas de combate a la pobreza intergeneracional, las mujeres cumplen una función “instrumental” en pos del cuidado que brindan. De esta forma, el Estado a través de sus políticas públicas garantiza que los recursos lleguen a los beneficiarios.

En la medida que las tareas vinculadas a la reproducción social son consideradas por quienes diseñan y/o inciden en el diseño de las políticas públicas como algo

26 De 2005, Art. 377.

27 De esta política se pueden identificar dos antecedentes “ya probados” que se relacionan con lo que Cobb y Elder (1984) denominan el “*flujo de las soluciones*”: Chile Crece Contigo como experiencia internacional y Canelones Crece Contigo a nivel local. Ambas experiencias operaron como insumos importantes para la experiencia posterior de Uruguay Crece Contigo.

28 Para mayor desarrollo de la temática, se sugiere: Herzog, 2011; Martínez Franzoni, 2008; Molyneux, 2006; Razavi, 2007.

“natural” que realizan las mujeres, los roles sociales de género se transforman en una condición *sine qua non* para el éxito de sus objetivos.

La pregunta que surge a partir de la problemática planteada es si es posible conciliar las políticas de protección a la infancia, con la consigna de reducir las desigualdades futuras y la pobreza intergeneracional, con la perspectiva a favor de la igualdad de género.

Principales aspectos metodológicos

El objetivo de la investigación que sustentó este artículo fue analizar hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en Uruguay Crece Contigo, desde la etapa de construcción del problema público, su entrada en la agenda del Gobierno, hasta su diseño. La misma se realizó entre setiembre 2013 y mayo 2014. Se optó por un diseño de investigación de carácter exploratorio-descriptivo a través de una metodología cualitativa y se utilizaron dos técnicas para la recolección de información: análisis documental y entrevistas semiestructuradas.

En cuanto al análisis documental, si bien los documentos tuvieron diferentes niveles de análisis y propósitos, todos contribuyeron a familiarizarse con el objeto de estudio.

Asimismo, en total se realizaron 16 entrevistas semiestructuradas. Entre ellas, 10 a los actores claves²⁹ en el proceso de elaboración de la política. Por lo tanto, a nivel político se entrevistó a las autoridades que representaron a MIDES, MSP y OPP en la MCI-GP. En cuanto a los actores del nivel técnico, se tuvo en cuenta únicamente a los/as técnicos/as pertenecientes a las instituciones con representación en la MCI-GP y que hubieran participado en la MCTI.

En cuanto a los mecanismos de género, a pesar de no haber participado en las instancias formales establecidas por UCC, se realizaron 6 entrevistas a algunos actores claves, en el entendido de que era fundamental relevar su percepción acerca de su rol, de las instancias de articulación, de diálogo y/o espacios de discusión llevados a cabo conjuntamente.

29 Para el diseño de las pautas, se tuvo en cuenta el espacio de participación de cada actor en las mesas definidas por UCC y su inserción institucional.

Tabla 1. Documentos utilizados para el desarrollo de la investigación

Objetivo	Documento
<p><i>Análisis de la contextualización y antecedentes de UCC</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Equidad • Cuadernos de la ENIA (Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia) • Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación • Plan de Acción ENIA 2010-2015. Documento de Trabajo • La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay
<p><i>Análisis del marco de interpretación del problema</i></p> <p>De forma de cotejar la información en el documento de Relatoría y noticias web relacionadas sobre los discursos en la Conferencia “Inversión en primera infancia” de UNICEF y Presidencia de la República se accedió a las grabaciones de audio de la misma¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatoría “Inversión en primera infancia” de UNICEF y Presidencia de la República • Noticias de la web de Presidencia relacionadas a la Conferencia “Inversión en primera infancia” de UNICEF y Presidencia de la República²
<p><i>Análisis del diseño de la política</i></p> <p>Como documento base de diseño, esta investigación tomó el documento de Resumen Ejecutivo en el entendido que fue el documento de consenso aprobado por ambos espacios interinstitucionales de toma de decisiones de UCC: la Mesa de Coordinación Interinstitucional - Gestión Política (MCI-GP) y la Mesa de Coordinación Técnica Interinstitucional (MCTI)³</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documento “Aportes MSP para propuesta de desarrollo del Plan Uruguay Crece Contigo” (s/f) • Documento “Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia” (2012) • Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012) • Planificación Operativa Anual 2013-2014 de la Comisión Salud Integral de la Mujer y Género. • Documento de propuesta “Sensibilización dirigida a operadores/as sobre Género y dimensión de Pobreza. Programa Uruguay Crece Contigo” • Evaluación del Taller de capacitación inicial de los equipos técnicos de cercanía de Uruguay Crece Contigo

Fuente: elaboración propia en base a documentos y entrevistas.

Tabla 2. Actores entrevistados según inserción institucional y espacio de participación en UCC: MCI-GP o MCTI

Inserción institucional	Espacio participación UCC/actor
MIDES	MCI-GP: Autoridad de Infamilia MCTI: Técnica de Infamilia y Técnico de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) ⁴
MSP	MCI-GP: Autoridad del MSP MCTI: Técnica del Departamento de Programación Estratégica en Salud (DEPES) y Técnico del Programa Nacional de Salud de la Niñez (PNSN)
OPP	MCI-GP: Autoridad del Área de Gestión Territorial - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (AGT) MCTI: Autoridad de la Unidad Técnica Central - Uruguay Crece Contigo (UTC-UCC) y Técnicas (2) de la UTC-UCC

Fuente: elaboración propia en base a documentos y entrevistas.

Tabla 3. Actores entrevistados de los mecanismos de género según institución de pertenencia

Mecanismo de Género/Institución pertenencia	Actor
Inmujeres - MIDES	Autoridad del Inmujeres Técnica del Departamento de Capacitación (Capacitación) Técnicas (2) del Departamento de Estrategias Transversales de Género (DETG)
Eje y Mecanismo de Género (EyMG) - MSP Área de Salud Sexual y Reproductiva (ASSyR) - MSP	Técnica del EyMG Técnica del ASSyR
A la interna de la OPP, no se registró la existencia de ningún mecanismo de género.	

Fuente: elaboración propia en base a documentos y entrevistas.

Definiciones conceptuales-analíticas

La construcción de los problemas públicos, su entrada en la agenda del Gobierno y el diseño de las políticas no son procesos neutros, están condicionados por los valores que componen los marcos de interpretación de la realidad (Meny y Thoenig, 1992). Dichos marcos de interpretación de la realidad social, de los que son portadores los actores involucrados, incluyen aquellas concepciones que sustentan el sistema sexo-género, el cual establece relaciones de poder que se consolidan a través de un mayor reconocimiento de las características asociadas a los varones que de aquellas atribuidas a las mujeres.

El concepto de “división sexual del trabajo” es la categoría central para analizar las desigualdades de género, en la medida que se configura como el principio que rige la subordinación de las mujeres a nivel económico, social y político, entre otros, el cual genera dificultades para el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Según la división sexual del trabajo tradicional, la responsabilidad principal por el trabajo no remunerado corresponde a las mujeres, mientras que la responsabilidad del trabajo remunerado, a los varones.

El hogar es el primer espacio de socialización donde los niños/as van adquiriendo los principales aspectos que hacen a los vínculos entre mujeres y varones, en el marco de determinados modelos de familias, y *“van construyendo su propia masculinidad y feminidad a partir de un modelo hegemónico construido social y culturalmente en un momento determinado. Esto se conforma sobre categorías opuestas y dicotómicas mediante las cuales se les asigna a los varones el rol de proveedores y el desarrollo en el mundo público y a las mujeres el lugar de los afectos, el ser para los demás, la reproducción biológica y social y el cuidado de otras personas”*. (Inmujeres, 2008:6, en CNG, 2012).

Lo anterior da cuenta del componente social determinante en la subordinación de las mujeres al espacio privado conforme a la división sexual del trabajo. Por ello, considerar dicho concepto y en consecuencia el trabajo no remunerado complejiza el concepto de pobreza tradicional, ligado a cuestiones monetarias. Entendiendo la pobreza como establece Arriagada (2003, en CEPAL, 2004) –como un proceso y no un estado; a pesar de que pueda mantenerse en el tiempo, varía principalmente en función del empleo y el desempleo–, los procesos de empobrecimiento que sufren las mujeres están estrechamente vinculados a la división sexual del trabajo. Kabeer (1997, en Inmujeres, 2012) introduce un elemento clave para el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género: entenderla no sólo como una privación de las necesidades básicas sino también de los medios que hagan posible satisfacerlas. Así, surge el concepto de pobreza de tiempo, en la medida que el tiempo disponible se convierte en un factor que posibilita –o no– la satisfacción de dichas necesidades.

La consideración de estas conceptualizaciones como un componente que interviene en la orientación del diseño de las políticas públicas se transforma en una condición indispensable para la articulación entre el enfoque de protección a la infancia y el de promoción de la igualdad de género. Serrano (2005) establece cuatro funciones distintas y complementarias de la política social: protección social, proveer bienestar, realización de los derechos sociales de ciudadanía y cohesión social. En cuanto a la función de “proteger” y “proveer bienestar”, si bien aparecen en “contraposición” la política social debe combinarlas. La primera implica el apoyo a personas en situación de vulnerabilidad y apunta a satisfacer ciertas prestaciones de servicios sociales básicos; la segunda implica el reconocimiento de derechos sociales a través de servicios públicos universales y focalizados mediante criterios de

equidad e igualdad de oportunidades. Por ello, es importante que las políticas dirigidas a la infancia en contextos de vulnerabilidad contribuyan no sólo a la protección y satisfacción de ciertas necesidades básicas sino también a la adopción de un enfoque de reconocimiento de los derechos de ciudadanía de las mujeres.

A la luz de lo anterior, se desprende la importancia de analizar este tipo de políticas para relevar si incorporan la perspectiva de género y de qué forma lo hacen. El análisis de UCC se configuró como un caso ideal en la medida que se consolidó como una política pública prioritaria para el gobierno del presidente José Mujica y además porque incluye en su formulación una explícita declaración de la incorporación de la perspectiva de género como un principio orientador de la misma.

El objetivo de este artículo es presentar los principales hallazgos: 1) del análisis del diseño de la política con perspectiva de género, relevando las prioridades y compromisos efectivamente asumidos en términos de género y 2) del análisis de las representaciones de género de los actores insertos en los espacios formales de toma de decisiones de UCC de forma de evidenciar aquellas concepciones hegemónicas que predominaron en su diseño, en torno a tres dimensiones definidas como prioritarias: modelo(s) de familia(s) que se promueve(n); rol(es) de la(s) mujer(es), y concientización de la pobreza de tiempo.

Tabla 4. Matriz analítica para analizar las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI

Subdimensiones	Modelo(s) de familia(s) que se promueve(n): ¿se refuerzan los roles de género “varón-proveedor y mujer-cuidadora” o se promueven acciones transformadoras de los mismos?	Rol(es) de la(s) mujer(es): ¿se concibe a la mujer como sujeto de derechos u objeto de intervención según su rol de madre?	Concientización de la pobreza de tiempo: ¿se identifica el tiempo destinado a los cuidados como causa de la pobreza y desigualdad?
Conceptualización (descriptores)	Suposición del modelo tradicional heterosexual: padre proveedor - mujer cuidadora Asignación de otros roles no tradicionales de género Abordaje derechos sexuales y reproductivos	Identificación de la mujer como sujeto de derechos u objeto de intervención Reproducción del binomio mujer-madre Promoción de acciones de empoderamiento de la mujer	Reproducción o transformación de la división sexual del trabajo tradicional Visualización del trabajo remunerado y trabajo no remunerado Definición acciones de corresponsabilidad en el trabajo de cuidado infantil

Fuente: elaboración propia.

Surgimiento y entrada en la agenda

El origen de UCC está marcado por una clara voluntad política del presidente de la República, José Mujica. Este ha sido identificado, por unanimidad entre los actores entrevistados, como un actor decisivo, con un posicionamiento político fuerte en señal de implementar acciones dirigidas a la primera infancia y a las mujeres embarazadas, tal como mencionó la autoridad entrevistada del MSP: “[...] *cuando el presidente de la República comenzó a visualizar fue el primero que habló de la temática, un poco en una reunión con Michelle Bachelet que vino hace un par de años [...] al presidente no sólo le fascinó la idea de lo que había de conocimiento científico sino que a la semana siguiente o esa misma semana, creo que fue en una editorial de la M24 habló sobre este tema [...]*”.

La visita de Michelle Bachelet a la que se hace referencia se dio en el marco de la conferencia denominada “Inversión en primera infancia”³⁰ –que contó además con la exposición del director regional de UNICEF, Bernt Aasen, y el presidente de Uruguay, José Mujica–. Dicha conferencia, según la opinión de los actores entrevistados, significó un elemento coyuntural de fuerza para definir la estrategia del Gobierno, al igual que la visita de Bachelet, con el objetivo de dar cuenta del Sistema de Protección Integral a la Infancia denominado Chile Crece Contigo.

Otro hito mencionado por los actores entrevistados, que refuerza el ingreso de la temática en la agenda del Gobierno nacional es el Seminario Internacional “Canelones Crece Contigo: equidad desde el comienzo de la vida”. En esta instancia se presentaron los resultados de la intervención de la política en el departamento de Canelones y se mencionó públicamente la necesidad de extender esta experiencia local a todo el territorio nacional.

Finalmente, UCC se lanzó oficialmente el 30 de mayo de 2012. Su objetivo es *“consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años; para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos”*³¹. De forma de dar cumplimiento al mismo, se establecieron 4 objetivos específicos: *“1) Generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la primera infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente, la generación de información necesaria y el desarrollo de la investigación; 2) Desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado; 3) Disminuir la incidencia de los factores de riesgo*

30 La misma fue llevada a cabo en Montevideo en agosto de 2010, organizada por la Oficina de UNICEF en Uruguay junto con Presidencia de la República.

31 Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012), p. 2.

sociosanitarios y el daño en niños y niñas menores de 4 años y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de mayor vulnerabilidad, y 4) Fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia.”³²

En el diseño de la política, entre los principios orientadores se define explícitamente la incorporación de las perspectivas de género, generaciones y étnico-racial, las cuales orientarán no sólo su diseño, sino también la implementación y evaluación.

Sobre la metodología, se especifica una estrategia combinada de acciones universales con medidas focalizadas para la población de mayor riesgo. La población beneficiaria se define como aquellos hogares con mujeres embarazadas y/o niños/as menores de 4 años, priorizándose aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria o biológica. La primera etapa se dirigió a hogares con un valor elevado del Índice de Carencias Críticas³³ (ICC) y/o situaciones de daño o riesgo sanitario.

Sus principales líneas de intervención se establecen a través de cuatro componentes:³⁴ 1) Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía; 2) Acciones socio-edu-

32 Ídem, pp. 4-5.

33 Este Índice contempla “*las variables clima educativo del hogar, hacinamiento, cantidad de integrantes del hogar, propiedad de la vivienda, riesgo sanitario (servicio sanitario y acceso al saneamiento), acceso a bienes durables, tipo de techo y piso*”. Protocolo de intervención para el Componente: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía (2012), p. 3.

34 Componente 1: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía. Objetivos: 1) disminuir la prevalencia de anemia en el embarazo y en los menores de cuatro años; 2) disminuir la incidencia de sífilis gestacional; 3) mejorar la calidad de los controles de embarazo y la capacitación precoz de los mismos; 4) disminuir la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad, y 5) garantizar el acceso a las prestaciones sociales correspondientes. Componente 2: Acciones socio-educativo-sanitarias universales. Objetivos: 1) Comunicación social: realizar campañas de sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada; brindar apoyo y asesoramiento a las estrategias comunicacionales sobre primera infancia y mujeres embarazadas a las instituciones involucradas en la temática, y promover hábitos de vida saludables y educación en competencias parentales y prácticas de crianza. 2) Set de materiales de apoyo a las familias: ofrecer un set con materiales a las familias vinculadas a la crianza y empoderamiento a través de conocimientos básicos sobre los derechos de la familia. Componente 3: Generación de conocimiento. Objetivos: 1) desarrollar estudios de alcance nacional que permitan conocer el estado nutricional y el desarrollo psicomotriz de la primera infancia y den cuenta de las pautas de crianza y otros estudios particulares; 2) Sistema de información para la primera infancia: fortalecer los sistemas de información actualmente existentes, garantizando su integración al SIIAS para poder realizar un monitoreo integral de la situación de la primera infancia. Componente 4: Fortalecimiento de capacidades institucionales. Objetivos: 1) mejorar el equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios

cativo-sanitarias universales; 3) Generación de conocimiento, y 4) Fortalecimiento de capacidades institucionales.

Aspectos favorables para la incorporación de la perspectiva de género: la sensibilidad de los actores técnicos

En primer lugar, se relevó un fuerte compromiso con la inclusión de la perspectiva de género desde la UTC-UCC. Dan cuenta de ello las palabras de la autoridad de la UTC-UCC: “[...] *no se puede construir un sistema de protección integral dirigido a la primera infancia donde no esté atravesado por un enfoque de derechos y una mirada de género que transversalice cada una de las acciones y componentes que tenga el programa [...]*”. Dicho reconocimiento se concretó a partir de una instancia de diálogo entre dicha autoridad e Inmujeres donde se sentaron las bases de un acuerdo de trabajo conjunto que posteriormente se concreta en acciones puntuales. A pesar de que esta voluntad ello no definió un escenario de incidencia en la propuesta estratégica pero reforzó el compromiso y voluntad técnica.

Otro aspecto es la gran sensibilidad en la temática por parte de ambos técnicos del MSP (DEPES y PNSN) que participaron en la MCTI. Asimismo, se evidenció por parte de la representante de Infamilia una fuerte postura personal de compromiso con la temática: “[...] *yo me siento como que soy una representante de la perspectiva de género y he trabajado bastante en eso y discuto y todo lo que puedo lo trato de aportar*”.

Igualmente favorable fue la transición de una técnica de Inmujeres hacia la UTC-UCC. Ello constituyó una pieza fundamental en el vínculo y en el reconocimiento de la importancia de incorporar la perspectiva de género en UCC. Dicha técnica fue identificada, principalmente por la autoridad de Inmujeres, como el “nexo” entre el Instituto y UCC, no como una estrategia institucional del propio Inmujeres sino como una “externalidad”. Este recurso humano se transformó en un “agente de género”, en un “aliado” institucional. En este sentido, la “militancia” y la voluntad personal en las temáticas de género es un factor que opera como un elemento sensibilizador tanto a nivel técnico como político, y facilitador para la apertura de determinados espacios institucionales.

Por último, otro aspecto es la mención explícita del documento de diseño sobre la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la carga de estas en las tareas de cuidado y el alto porcentaje de jefatura femenina en los hogares de menores ingresos. El diseño de UCC al respecto menciona: “*Son las mujeres quienes continúan siendo pilares en la crianza de los niños y niñas, la política de infancia debe ser parte de las políticas del cuidado y debe contemplar a la mujer desde sus necesidades, pro-*

de atención a la primera infancia; 2) apoyar la implementación del Sistema Nacional de Cuidado para la Primera Infancia. Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012), pp. 3-4.

moviendo su desarrollo en múltiples planos de su vida, además del de la maternidad. Para el país atender las necesidades de todos los integrantes del hogar promoviendo la equidad y efectivo acceso y ejercicio de sus derechos, significa promover familias más saludables donde sus integrantes se desarrollan y crecen plenamente, mejorando la calidad de vida de los niños y niñas de dichos hogares.”³⁵

La ausencia de compromisos en términos de género

Antes de que se oficializara UCC, en la OPP ya comenzaban a discutirse los grandes lineamientos en determinados espacios institucionales con trayectoria; no obstante, el proceso de diseño comenzó una vez definida dicha institucionalidad. Según la autoridad entrevistada del AGT, se convocó a dos instituciones como socias –MIDES y MSP–, de forma de crear un espacio “*más político de conducción del programa y donde dar un poco los debates más generales, tomar definiciones, los lineamientos más estratégicos*” y paralelamente un espacio de “*coordinación técnica lo más representativa del acumulado que hay en materia de primera infancia en el país [...]*”. Por lo tanto, ambos espacios comenzaron a funcionar de forma paralela. La siguiente tabla da cuenta de los actores que participaron en la MCI-GP y MCTI.³⁶

Tabla 5. **Actores claves con representación institucional en la MCI-GP y MCTI**

MCI-GP (autoridades)	MCTI (autoridad y técnicas/os)
MIDES, a través de Infamilia MSP, a través de una autoridad de dicha cartera OPP, a través del AGT	MIDES, técnica Infamilia MSP, técnica DEPES y técnico PNSN UTC-UCC (autoridad y técnicos/as)

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente a la conformación del equipo central de UCC,³⁷ según las palabras de una de sus técnicas, se recogieron “*todos los insumos que había desde la experiencia de Canelones, desde MSP y desde el MIDES [...]*”, y se elaboró un documento base de diseño.³⁸ Posteriormente, este documento lo retomó la MCTI y

35 Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012), p. 10.

36 En el caso de la mesa técnica, se establecen únicamente aquellos actores que participaron en representación de las instituciones con representación en la MCI-GP.

37 La UTC-UCC se conformó con un equipo multidisciplinario de profesionales de reconocida trayectoria en la temática, provenientes de diferentes instituciones.

38 “Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema Integral a la Primera Infancia” (2012).

elaboró el documento final acotado³⁹ de diseño, validado por la MCI-GP, que es el que se analiza a continuación.

Si bien entre los principios orientadores se menciona la perspectiva de género como una dimensión a incorporarse transversalmente, tanto en el diseño como en la implementación del programa y su evaluación, al analizar el contenido del documento de diseño se constató que no fue incorporada, tal como se analiza a continuación.

Objetivo general y objetivos específicos

Es necesario resaltar la ausencia de compromisos vinculados a revertir las desigualdades de género. El documento de diseño analizado se estructura con una mirada que refuerza los estereotipos de género reproduciéndolos a través de los roles tradicionales. Además, se identificó una mirada “controladora” en la medida que se espera a través de determinadas acciones educativas y de promoción, “*incidir en los comportamientos y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado*”.⁴⁰ El énfasis en el “incidir”, da la pauta de que a través de una política social determinada se pretende “entrar” a los hogares para “corregir” aquello que no está funcionando de acuerdo a determinados parámetros. En este caso, surge cuestionarse ¿cómo se articula esto con el saber acumulado que traen las mujeres desde su experiencia intergeneracional? El riesgo de un enfoque que parta de estas características puede resultar “estigmatizante” y “culpabilizador” con la población a la que está dirigido UCC. De acuerdo con Caro (2009) se estaría queriendo incidir en donde existe un conocimiento popular cercano o no al conocimiento científico pero que es imprescindible reconocer, contrastar y hacer dialogar con el saber experto. Ello contribuiría a generar “beneficiarios/as” con un rol más activo, comprometidos con la participación en el curso de la intervención.

Población beneficiaria

Ésta se define como “hogares”, lo que resulta problemático desde la perspectiva de género, en el entendido de que este es concebido como una unidad uniforme y homogénea, lo que impide ver las desigualdades a la interna de los mismos y las necesidades específicas de las mujeres, no evidenciando las relaciones de poder existentes. Las mujeres son incorporadas a la política desde su “rol materno” (y biológico en la medida que refiere a mujeres embarazadas) como un “objeto de intervención” para llegar a los niños/as y no como un sujeto de derechos autónomo.

39 Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012).

40 Ídem, p. 3.

La figura paterna no es incorporada explícitamente a la población beneficiaria, así como tampoco se hace referencia a otros referentes adultos (otras mujeres o varones), lo que se sería oportuno en la medida que las familias han cambiado su composición, aumentando la posibilidad de la existencia de otros arreglos (familias ampliadas, hogares monoparentales con jefatura femenina, entre otros), y el vínculo con los referentes masculinos puede no necesariamente responder a la figura paterna o al padre “biológico”.

Para la selección de los hogares, en una primera etapa el criterio fue la presencia de la doble condición de riesgo social y riesgo o daño biológico o sanitario. Esto significa un valor elevado del ICC y/o situaciones de daño o riesgo sanitario o biológico. En tal sentido, es importante mencionar lo insuficiente e injusta que resulta una medición de la pobreza que no incluya otros aspectos diferentes a las dimensiones socioeconómicas.

Esta forma de medir la pobreza invisibiliza dimensiones que caracterizan a la pobreza femenina como el uso desigual del tiempo.

Componentes sobre los que se estructura UCC

Las acciones que se incorporan como, por ejemplo, la disminución de la sífilis gestacional, mejoramiento de los controles del embarazo, disminución de la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad, podrían tender a responsabilizar y ejercerse sobre las mujeres en la medida que los varones no fueron incorporados exclusivamente.

Específicamente, en el componente “Fortalecimiento de capacidades institucionales”, se identificó el apoyo de UCC a la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) para la primera infancia como un elemento positivo en la medida que los cuidados deben ser entendidos como un derecho universal de todas las personas y por lo tanto ha de ser el Estado junto con las familias, el mercado y la comunidad los principales pilares del bienestar. Este punto constituye una ventana de oportunidades para una mayor autonomía de las mujeres; sin embargo, el documento de diseño no especifica de qué forma o mediante qué acciones concretas se llevará a cabo. Posiblemente porque aún no existían definiciones concretas al respecto.

Justificación

En el diseño se hace referencia a las oportunidades de éxito de invertir en la primera infancia en la medida que los tres primeros años de vida se constituyen en el cimiento de esta. También se menciona al alto rendimiento de las políticas

públicas dirigidas a la primera infancia porque facilita la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Entre los aspectos que justifican la política, dentro de la sección denominada “*Las familias hoy*” es donde se hace referencia a las mujeres y se mencionan algunos aspectos vinculados a las desigualdades de género. Sin embargo, las mujeres son “visibles” desde su rol de madres dentro de las familias y a pesar de que se menciona la necesidad de abordar otras dimensiones de su vida, no se establecen objetivos explícitos en relación a ello en el resto del documento de diseño.

En resumen, el documento base de diseño analizado no incorporó la perspectiva de género tal como está explícito que lo hará entre sus principios orientadores. Por el contrario, se elaboró una política que centra su intervención en la madre, el/la niño/a y el vínculo entre estos. Además, se evidenció una clara ausencia de la especificidad en cuanto a las acciones a llevarse a cabo. Esta política tal como se definió adopta una “declaración” de la incorporación de la perspectiva de género entre sus principios orientadores que no se desarrolla en sus objetivos y/o dimensiones.

Los obstáculos para la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de UCC

Entre los principales obstáculos relevados para incorporar la perspectiva de género en el diseño de UCC se constató la ausencia de participación de Inmujeres como el organismo rector de la política de género a nivel nacional, en los espacios formales de toma de decisiones: MCI-GP y MCTI, de forma de incidir sobre los lineamientos estratégicos de la política. La ausencia de Inmujeres en estas instancias institucionales da cuenta de las dificultades que enfrenta la institucionalidad de género para ser “*el responsable visible de la coordinación de decisiones e iniciativas políticas a favor de la igualdad de género*”, tal como lo establece Guzmán y Frías (2014:5). Sobre este punto, palabras ilustrativas son las de la autoridad entrevistada del MSP: “*Si el MIDES resolvió que fuera Infamilia, ¡bueno ’tá! Habrá sido una definición de ellos [...]*”.

Al indagar sobre la voluntad de incorporar la perspectiva de género en el diseño de UCC, se relevó que esta respondió a un proceso “técnico” y posteriormente validado por el equipo interinstitucional de conducción política, tal como dan cuenta las siguientes palabras de la autoridad del AGT: “*Son insumos de la coordinación técnica. Lo que hizo la coordinación política fue validar el trabajo de la mesa de coordinación técnica*”. Dicha “validación” pero no “apropiación” y/o “mandato político” por parte de los actores decisorios refleja un lugar de la perspectiva de género “aparte” del resto del proceso de adopción de una postura política-ideológica, lo que podría traducirse posteriormente en la asignación de recursos para determinados objetivos vinculados a la igualdad de género.

Otro aspecto que constituyó un elemento negativo refiere a la ausencia de diálogo y coordinación entre los actores del MIDES involucrados. El “intercambio” entre Infamilia (representante en la MCI-GP) e Inmujeres se dio a nivel del Gabinete Ministerial y en un sentido informativo. En este sentido se relevó una clara separación entre los cometidos de ambas instituciones a partir de las palabras de la autoridad de Infamilia: *“Pero además cuando los temas se reparten dentro del Ministerio todos somos conscientes de lo que hace uno y de lo que hace el otro”*. Esta forma de concebir el diálogo y el trabajo dificulta aún más la comprensión de la perspectiva de género como una dimensión transversal a incorporarse en todas las etapas de elaboración de las políticas públicas. No como un fin en sí mismo sino como una estrategia para el logro de la igualdad de género.

Las acciones concretas con perspectiva de género

A pesar de que la sensibilidad relevada desde los espacios técnicos constituyó un elemento positivo en sí mismo, tal como se constató ello no generó impacto en las definiciones estratégicas que se establecieron en el diseño de UCC. No obstante, la perspectiva de género se vio notoriamente incorporada en algunas acciones que se llevaron a cabo en un nivel “operativo”, tales como las que se detallan a continuación.

En primer lugar, una de las acciones consistió en la capacitación⁴¹ a los equipos de técnicos/as del Componente 1: “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía”. Esta intervención permitió incorporar una mirada de género que problematizara la conceptualización de la pobreza tradicional, al tiempo que el abordaje de la violencia basada en género. No obstante no puede ser vista como “la” herramienta para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas sino que debería concebirse como una estrategia a utilizarse en el marco de una definición política más amplia.

Además, Inmujeres participó en dos comisiones de trabajo⁴² para desarrollar la planificación operativa para el período 2013-2014. El análisis de sus planificacio-

41 Esta capacitación se inscribió en el marco de una estrategia más amplia desde el MIDES en la que participaron otras direcciones y programas como DINEM, Programa Identidad e Infamilia.

42 Para su funcionamiento, la MCTI definió seis comisiones de trabajo con temáticas específicas –partiendo de los lineamientos de la ENIA–, de forma de fijar las acciones para el período 2013-2014. Las comisiones que se conformaron son: 1) Educación Infantil y Sistema de Cuidados; 2) Desarrollo Infantil Integral; 3) Estrategia Nacional para la Disminución de la Malnutrición y la Anemia en la Primera Infancia; 4) Acciones para la Disminución de la Mortalidad Infantil y mejorar la Salud Infantil; 5) Salud Integral de la Mujer y Género; y 6) Abordaje de Acciones en Entorno Psicosocial del Niño y Familias Problemáticas y con Derechos Vulnerados.

nes⁴³ permitió identificar los impactos que generó la participación de Inmujeres y del EyMG del MSP en dichas instancias operativas.

Resultó muy positiva la planificación de la Comisión “Salud Integral de la Mujer y Género”, fundamentalmente la incorporación de acciones para la promoción de derechos y acceso de los servicios de salud sexual y reproductiva, y la inclusión del varón en los procesos de embarazo y tratamientos de enfermedades de transmisión sexual, entre otros aspectos. Una de las actividades que se registró en la planificación refiere al apoyo y acompañamiento a la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Dicho posicionamiento demuestra una firme conceptualización de las mujeres como sujetos de derechos con autonomía y poder de decisión, cuestión que puede verse como un elemento muy positivo.

Igualmente significativa resultó la incorporación de la perspectiva de género al trabajo con mujeres en situación de privación de libertad y consumidoras de drogas, a través de la Comisión de “Abordaje de Acciones en Entorno Psicosocial del Niño y Familias Problemáticas y con Derechos Vulnerados”.

Las representaciones de género de los actores involucrados en la elaboración de UCC

Al analizar las representaciones de las autoridades entrevistadas que participaron en la MCI-GP en cuanto a la concepción de la familia predominante, en términos generales se dio cuenta de una visión de familia tradicional-heterosexual. No obstante, se mencionó la existencia de madres solas encargadas de sus hijos y familias monoparentales. La figura del varón, generalmente, apareció ausente en el discurso de las autoridades y desligada de su rol como responsable autónomo en las tareas de crianza y cuidados de los/as niños/as. En este sentido, que la dimensión de la paternidad no sea vista desde un lugar activo dificulta la adopción de objetivos “transformadores” de las relaciones de género que repercutan en la relación existente entre el ámbito reproductivo y productivo.

Los derechos sexuales y reproductivos también estuvieron mayormente ausentes en el discurso de las autoridades. En cuanto fueron abordados se lo hizo desde una mirada de promoción, difusión, información y ejercicio de los mismos; sin embargo, en especial a los derechos reproductivos se los vincula a la mujer y la importancia de que la maternidad sea una elección para ellas de forma “consciente” tal como se evidencia en las siguientes palabras de la autoridad del MSP: “[...] *tene-*

43 El plan de actividades de la Comisión de Salud Integral de la Mujer y Género fue proporcionado por la UTC-UCC. La Comisión “Abordaje de Acciones en Entorno Psicosocial del Niño y Familias Problemáticas y con Derechos Vulnerados” no elaboró planificación; la información detallada se recogió a través de las entrevistas a los actores del género y de la UTC-UCC.

mos que hacer los esfuerzos para que la opción de la maternidad y de la crianza sea una opción que toman las mujeres conscientemente, libremente, responsablemente e informadas dentro de un ámbito de opciones y no como un destino común por falta de opciones”. Por lo general los derechos reproductivos de los varones estuvieron ausentes del discurso de las autoridades. Al respecto, si bien es fundamental garantizar los derechos de las mujeres, de forma de promover la autonomía de sus cuerpos, también es necesario promover paternidades conscientes y responsables a través de la inclusión de la figura masculina.

Sobre la voluntad de generar medidas tendientes a la corresponsabilidad en las tareas de cuidados, puntualmente sobre la implementación del SNIC, apareció en el discurso de los actores de una forma “aceptable” pero no se visualizó en términos de “apropiación”, es decir, que no se hizo alusión a la responsabilidad y el rol del Estado en la garantía del derecho al cuidado como un derecho universal.

La figura de la mujer se concibió principalmente dentro de las familias como madre y responsable principal del cuidado de “sus” hijos/as. Al indagar sobre la promoción de las mujeres en otros planos de su vida además del de la maternidad, al igual que lo que se pudo relevar en su diseño tampoco en el discurso de las autoridades se identificó una voluntad firme en ese sentido. La inclusión de las mujeres en otros planos apareció como una estrategia para una “segunda etapa” de forma de darle continuidad a la intervención a través de políticas universales: habitacionales, de empleo, entre otras. Se visualizó a las mujeres como trabajadoras y estudiantes, sin embargo no se manifestó una articulación de cómo la carga exclusiva de los cuidados de las mujeres (quienes además son las que mayormente asumen los cuidados de la población objetivo de UCC en la medida que no acceden a través del mercado) genera dificultades para ingresar o permanecer en el mercado laboral así como en el sistema educativo y en otros espacios. Tampoco se manifestó ninguna postura en torno a cómo la ausencia de servicios integrales y universales de cuidados aleja a las mujeres de la maternidad, vista como un derecho que el Estado debiera garantizar.

Asimismo, se registró una tensión entre los derechos de las mujeres y los derechos de los niños/as. Ello implica una especie de “contraposición de derechos”, de “jerarquización” entre ambos sujetos. Las palabras de la autoridad de Infamilia dan cuenta de ello: *“Obviamente que cuando uno fija prioridades se generan contradicciones, no todas las veces uno puede solucionar armónicamente, de hecho entran en conflicto. [...] Si no es una cuestión de que le estamos pidiendo a un instrumento que cumpla más de un propósito a la vez. [...] En el propio diseño podés decir, bueno, tratemos de evitar los conflictos o de suavizarlos, pero si los conflictos se presentan, estaba claro, esta es una política que está dirigida a los niños y las niñas*”. Esta postura se justificó con el hecho de que UCC no se diseñó para modificar roles o empoderar a las mujeres desde otro lugar. La jerarquización de los derechos –como si unos fueran “más importantes” que otros y la categoría “sujeto de derechos” implicara cosas

diferentes según quién la ostente— da cuenta del desconocimiento de las características de estos, como la indivisibilidad e inalienabilidad (Johnson, Cabrera y Benítez, 2009) generando una ciudadanía de segunda para las mujeres. Dicha concepción resulta muy compleja porque incumple la obligación del Estado de generar condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos de todas las personas y además tiene que ver con una concepción más amplia que refiere a una noción de justicia social “unívoca” o “fragmentada”, como mencionan Johnson, Cabrera y Benítez (2009), es decir, como si la lucha por ella significara atacar la desigualdad “más importante” o como si se pudiera lograr la justicia social en un área determinada dejando intacta la desigualdad social en otra.

Finalmente, la forma de entender conceptualmente la pobreza entre las autoridades entrevistadas, estuvo muy ligada a cuestiones monetarias. El concepto de pobreza de tiempo no apareció integrado en el discurso de las autoridades de la MCI-GP. La conceptualización de pobreza que se posicionó en las entrevistas da cuenta de una desigualdad socioeconómica que coloca por debajo de sí al resto de las desigualdades y en muchos casos aparece en el discurso la necesidad de atender la emergencia como una cuestión “primera y principal” de forma de ingresar a las personas a la red de atención del Estado para “después” abordar el resto de las desigualdades, lo que da cuenta de determinadas “prioridades”, lo que obstaculiza un abordaje integral que dé cuenta de la multiplicidad del fenómeno.

Por otro lado, a nivel de los actores entrevistados de la MCTI también se posicionó un modelo de la familia tradicional heterosexual. No obstante, se relevó una concepción más amplia que incorporó otros arreglos familiares, incluso el de la diversidad sexual, lo que se ilustra a partir de las siguientes palabras del técnico del PNSN del MSP: “[...] *vos tenés que tratar con madres solas, padres solos, parejas homosexuales tanto de mujeres o de hombres [...] y tenés que incorporar eso al discurso, a la enseñanza y a la práctica*”.

En cuanto a la figura del varón, se percibió una concepción compartida de forma unánime acerca de su relevancia y rol activo en la crianza de los/as hijos/as, al tiempo que se dio cuenta de la necesidad de incorporar otras posibles figuras adultas al cuidado de los/as niños/as.

Sobre los derechos sexuales y reproductivos, estos aparecieron en el discurso de los actores técnicos como una dimensión fundamental a promover. Sin embargo, en general, fueron vinculados a las mujeres (aunque sin un abordaje explícito de la sexualidad como placer) mientras los varones aparecieron en un lugar “pasivo”.

Además, se evidenció en el discurso de los actores del nivel técnico el posicionamiento del Estado como garante de los derechos de las familias, no responsabilizando exclusivamente a las mujeres sobre las tareas de cuidado y crianza de los hijos/as, tal como dio cuenta una técnica de la UTC-UCC: “[...] *darle a las familias*

la posibilidad de elegir qué quieren para la crianza de sus hijos, si es un lugar donde poder dejar a sus hijos para poder salir a trabajar fuera del hogar, porque bueno, porque tiene ganas de descansar un rato, poder brindarle como Estado una protección, un lugar confiable y de calidad donde poder dejar a sus hijos. Por otra parte si desea cuidarlo personalmente que tenga una licencia que le habilite al padre a hacerse cargo de sus propios hijos y esto tiene que ver [...] también del estigma o no de que si realmente quieren dejarlo en un lugar, no sea castigado por eso. En cuanto a corresponsabilidad desde el Estado y las familias, esto, que el Estado le brinde posibilidades de calidad según la elección de las familias”

La figura de la mujer se concibió, al igual que lo hicieron los actores de la MCI-GP, dentro de las familias y como madres. Sin embargo, se relevó una preocupación instalada por abordar y promover otros aspectos de la vida de las mujeres, como su ingreso y/o reinserción al mercado laboral, al sistema educativo, de pensarse a sí mismas independientemente de sus hijos/as. Al respecto, una de las técnicas de UTC-UCC mencionó: *“Es un momento importante para poder trabajar con la mujer, sus derechos de salud sexual y reproductiva, sus derechos como mujer, su inserción laboral, sus roles [...]”*.

Al igual que en el nivel político, se registró una tensión entre los derechos de las mujeres y los de los niños en este tipo de políticas, aunque desde un lugar de preocupación, sin voluntad de contraponerlos sino de romper con esta lógica. Al respecto, una cita muy ilustrativa de una de las técnicas de la UTC-UCC: *“Siempre hay como una tensión entre [...] los derechos y eso es una realidad que existe y es una relación que existe y que bueno, me parece que... uno no va en detrimento del otro. Tienen que conciliar pero que nunca se van... no hay una sola respuesta”*.

Por último, en cuanto a la pobreza de tiempo, se mencionó la importancia de incluir al varón en las tareas de crianza y de cuidados, en el resto de las tareas domésticas (concebido de forma amplia) y en el acercamiento de determinados servicios del Estado hacia las mujeres y de cuidados para los hijos/as, de forma de “brindarles tiempo” en tanto el cuidado se consideró como una responsabilidad social. De todas maneras, no existió una apropiación conceptual de cómo la dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad para caer y permanecer en la pobreza, en otras palabras, de cómo la pobreza tiene un elemento fundamental de arraigo en la dedicación a las tareas de la reproducción social.

A modo de resumen, como ya se mencionó, las políticas públicas son procesos complejos de toma de decisiones que tienen consecuencias diferentes para la vida de las mujeres y el ejercicio de sus propios derechos. Los actores que definen sus cursos poseen diferentes visiones acerca de la realidad y son portadores de determinados

valores, lo que complejiza los consensos en torno a la adopción de una mirada transformadora de las relaciones de poder y por tanto que tienda a la igualdad de género.

A pesar de que se evidencia en el discurso de los actores entrevistados de la UTC-UCC y de la MCTI la voluntad de trabajar con las mujeres desde otros roles además del de la maternidad, de incluir a los varones en las tareas de crianza y cuidados, de “vigilar” que no se reproduzcan roles sociales de género, entre otras medidas favorables a la igualdad de género, ello no se tradujo como objetivo explícito en su diseño. Tampoco apareció como una prioridad de quienes toman las decisiones a nivel político.

Se constató la existencia de ciertas diferencias conceptuales entre los actores entrevistados de la MCI-GP y la MCTI. Además, al cotejar el documento final acordado de diseño con las representaciones de género de los actores que participaron en dichos espacios, se relevó que las concepciones que definieron el curso de la política coinciden principalmente con aquellas visiones más representativas de una mirada tradicional de los roles de género, de las cuales son portadoras mayoritariamente las autoridades políticas.

Reflexiones finales

La literatura especializada concluye acerca de la consecuente instrumentación que sufren las mujeres en las políticas, que focalizan su intervención en la infancia con el objetivo de romper con el círculo intergeneracional de la pobreza. El análisis aplicado al caso de Uruguay Crece Contigo se configuró como ideal en la medida que se consolidó como una política prioritaria para el gobierno del presidente José Mujica y porque incluye en su formulación una explícita incorporación de la perspectiva de género como un principio orientador de la misma.

A partir del análisis realizado, se pudo constatar que el diseño de UCC no incorporó la perspectiva de género. La voluntad de incorporarla se manifestó como un aspecto importante de quienes participaron en los espacios técnicos de elaboración de la política, desde las diferentes instituciones con representación política, tanto desde el MSP (DEPES y PNSN) como del MIDES (Infamilia). Además, se relevó una gran sensibilidad de los técnicos de la Unidad Técnica Central de UCC, principalmente por su autoridad y una de las técnicas, la cual fue identificada como una “agente de género”. Asimismo, a pesar de que se evidenció en el discurso técnico la voluntad de trabajar con las mujeres desde otros roles además de la maternidad, de incluir a los varones en las tareas de crianza y cuidados, de “vigilar” que no se reproduzcan roles sociales de género, entre otras medidas favorables a la igualdad entre mujeres y varones, no se relevó en su diseño como objetivo y tampoco en el discurso de las autoridades políticas.

Además, se constató que las conceptualizaciones que definieron el curso de la política coinciden principalmente con aquellas visiones más representativa de una mirada tradicional de los roles de género, de las cuales son portadores mayoritariamente las autoridades de la Mesa de Coordinación Interinstitucional de gestión política, la cual tiene el cometido de articular las decisiones políticas y darle seguimiento estratégico a UCC.

Sobre la interrogante acerca de la posibilidad de conciliar las políticas de protección a la infancia con la consigna de reducir las desigualdades futuras y la pobreza intergeneracional, con la perspectiva a favor de la igualdad de género, tal como menciona Molyneux (2006), no es que existan conflictos irreconciliables entre los derechos de las mujeres y los de los y las niñas, pero las tensiones aparecen cuando estas políticas asumen como algo “dado” y “natural” el trabajo que realizan las mujeres para garantizar las necesidades de sus hijos/as. Cuando ello ocurre las mujeres pierden su condición de sujeto de derechos y se transforman en objetos de intervención en pos del bienestar que son capaces de proveer.

En este sentido, se constató a partir de este estudio una especie de jerarquización de los derechos –como si unos fueran “más importantes” que otros y la categoría “sujeto de derechos” implicara cosas diferentes según quién la ostente–, lo que genera una ciudadanía de segunda para las mujeres. Por lo tanto, la compatibilidad de estos enfoques está condicionada en gran medida por un cambio de paradigma que problematice las relaciones entre mujeres y varones, comunidad y Estado en torno a las responsabilidades de la reproducción social y por la vigilancia permanente del rol de este último como garante de los derechos de todas las personas.

Finalmente, es importante mencionar que esta investigación implicó una aproximación teórica en tanto no se realizó un proceso de análisis del impacto de la implementación, lo que podría dar cuenta de una brecha entre este y el diseño original en la medida que dicha etapa también está condicionada por quienes implementan la política.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992): *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- AGUIRRE, R. (2003): *El cuidado infantil en Montevideo. Análisis de los resultados de la encuesta sobre usos del tiempo: Desigualdades sociales y de género*. Montevideo: UNICEF Uruguay y FCS, UdelaR.

- AGUIRRE, R. (2009): "Usos del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado". En Aguirre, R. (Ed.): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: UNIFEM- Doble Clic Editorial.
- AGUIRRE, R., y BATTHYÁNY, K. (2005): *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y Área Metropolitana 2003*. Montevideo: UNIFEM-UdelaR.
- ANDERSON, J. (2006): "Sistemas de género y procesos de cambio". En Batthyány, K. (Coord.): *Género y desarrollo. Una propuesta de formación*. Montevideo: FCS, UdelaR.
- ANDRENACCI, L., y REPETTO, F. (2006): "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En Molina, G. (Ed.): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington DC.
- BATTHYÁNY, K. (2001): "El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: Proyección de demandas". En Aguirre, R. y Batthyány, K. (Comps.): *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. Montevideo: Cinterfor-OIT.
- BATTHYÁNY, K. (2004): *Cuidado Infantil y trabajo. ¿Un desafío exclusivamente femenino?* Montevideo: Cinterfor-OIT.
- BATTHYÁNY, K., y DEDE, G. (2009): *Una mirada al PIONA desde la perspectiva de género y derechos. Monitoreo y control ciudadano*. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, FCS, UdelaR.
- BATTHYÁNY, K.; GENTA, N., y PERROTTA, V. (2012): *La población uruguaya y el cuidado: Persistencias de un mandato de género. Encuesta sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados*. Serie Mujer y Desarrollo. n.º 117. Santiago de Chile: CEPAL, ONU MUJERES, Inmujeres, ANII, UNFPA y Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- BONDER, G. (2012): *Fundamentos y orientaciones para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos*. Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas. Buenos Aires: FLACSO.
- CARO, P. (2009): *Análisis del programa Chile Crece Contigo desde los ideales normativos y la noción de prueba*. *Revista de Trabajo Social*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.
- CEPAL (2004): *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Serie Mujer y Desarrollo, n.º 52. Santiago de Chile: CEPAL, UNIFEM.
- COBB, R., y ELDER, C. (1984): "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En Aguilar Villanueva, L. (Ed.): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- COBO, R.; DE LA CRUZ, C.; VOLIO, R., y ZAMBRANO, A. (2009): *Cuadernos de Género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- CONSEJO NACIONAL DE GÉNERO (2012): *Programas de protección social, los hogares y la perspectiva de género. Contribuciones al Programa Uruguay Crece Contigo*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

- DE ARMAS, G. (2009): *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*. Montevideo: Editorial Manuel Carballa.
- FAINSTAIN, L., y PERROTTA, V. (2012): *Cuando la "equidad de género" es funcional al status quo. Reflexiones sobre la institucionalización del enfoque de género en Uruguay*. Grupo de trabajo: Sociología de Género. Montevideo: Ponencia para I Congreso Uruguayo de Sociología.
- FILGUEIRA, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Roberts, B. (Ed.): *Ciudadanía y política social latinoamericana*. San José de Costa Rica:FLACSO/SSRC.
- FILGUEIRA, F. (2006): *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*. Montevideo.
- GARCÍA PRINCE, E. (2012): *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- GUZMÁN, V. (2001): *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 32.
- GUZMÁN, V. y FRÍAS C. (2014): *Evaluación del Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades 2007-2011*. Montevideo: Consultoría Internacional para el Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social.
- HERZOG, K. (2011): *Effective poverty reduction and empowering women: a win-win situation? CCTs in Latin America*. Berlín: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- INMUJERES (2008): *Guía metodológica para la sensibilización en género: una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género*. Vol. 2. México DF.
- INMUJERES (2011): *Guía para el diseño de un diagnóstico organizacional con perspectiva de género*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- INMUJERES (2012): *Contribuciones para comprender y medir la pobreza desde la perspectiva de género*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- JOHNSON, N. (2004): *Género y Legislación en el Uruguay, 1985-2001. Proyecto CSIC Iniciación a la Investigación (2002-4)*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelAR.
- JOHNSON, N. (2005): *La política de la ausencia. CNS Mujeres por democracia, equidad y ciudadanía*. Montevideo.
- JOHNSON, N.; CABRERA, F. y MACIEL, N. (2009): *Cuestiones de agenda. Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Friedrich Ebert Stiftung.
- LAHERA, E. (2003): *Introducción a las políticas públicas*. Colección Breviarios, n.º 538. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y VOOREND, K. (2008): *Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿Blancos, negros o grises?* San José de Costa Rica: Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y KOEN, K. (2011): *A Care Regime in an Exclusionary Social Policy Context*. Oxford: International Institute of Social Studies. Blackwell Publishing Ltd.
- MENI, Y. y THOENIG, J. (1992): *La hechura de las políticas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- MIDAGLIA, C. (2008): “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 Barba, C. (Ed.): *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- MOLYNEUX, M. (2006): *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*. Social Policy and Administration. Vol. 40, n.º 4, pp. 425-449. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- RAZAVI, S. (2007): *The political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. Ginebra: UNRISD.
- RIGAT-PFLAUM, M. (2009): *Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género: Una reflexión crítica sobre la implementación de políticas con perspectiva de género desde el Estado*. Noviembre 2009. Disponible en: <http://www.fesgenero.org/uploads/documentos/gendermainstreaming/Ponencia_Rigat2010.pdf>.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. (2008): *Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado*. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 14, n.º 25, pp. 53-70. Disponible en: <<http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/03.pdf>>.
- SCOTT, J. (2003): “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En Lamas, M. (Comp.): *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México DF: Universidad Autónoma de México, UNAM, PUEG, 3ª edición.
- SERRANO, C. (2005): *Familias como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el programa Puente-Chile Solidario*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, n.º 46.
- SERRANO, C. (2005): *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 70.
- SUBIRATS, J. (2008): “Las políticas públicas”. Capítulo II. En: *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Documentos consultados⁴⁴

- Cuadernos de la ENIA: Gasto público en infancia (2008). Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/Gasto_publico_infancia_adolescencia.pdf.
- Cuadernos de la ENIA: Políticas de Educación (2008). Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/politicas_educativas_logros_desafios_uruguay.pdf.
- Cuadernos de la ENIA: Políticas de Salud (2008). Disponible en: http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin2/building%20pdf/Políticas_de_salud.pdf.
- Cuadernos de la ENIA: Protección especial en el campo de la infancia (2008). Disponible en: <http://www2.convivencia.edu.uy/web/wp-content/uploads/2013/12/Pol%C3%ADticas-de-la-infancia-en-el-INAU.pdf>.
- Documento “Plan de Equidad” (2007). Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.
- Documento Base Diagnóstico Primera Infancia. Sistema de Cuidados (2011). Disponible en: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf.
- Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación (2008). Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>.
- Evaluación del PIODNA 2007-2011 (2014). Disponible en: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/25958/1/evaluacionpiodna.pdf>.
- La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay (2011). Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf.
- Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género (2012). CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/4/46514/2012-829_Matriz_de_analisis_espanol_WEB.pdf.
- Plan de Acción ENIA 2010-2015. Documento de Trabajo (2009). No disponible en web.
- Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Uruguay (2007). Disponible en: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18930/1/piodna.pdf>.
- Relatoría de la Conferencia “Inversión en primera infancia” (2010). Disponible en: [http://www.unicef.org/uruguay/spanish/inversion_en_primera_infancia_web_\(set2010\).pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/inversion_en_primera_infancia_web_(set2010).pdf).
- Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012). Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf.

44 Último ingreso a las páginas referenciadas: 1 de junio de 2014.

Cuidados infantiles y vulnerabilidad

Sobre estrategias y percepciones

Ana Casteluccio⁴⁵ - Lorena Caffaro⁴⁶ - Valeria Santana⁴⁷

Resumen

El presente artículo reseña nuestra investigación acerca de las estrategias de cuidado de los/as niños/as menores de 5 años, adoptadas por los hogares en situación de vulnerabilidad social en tres barrios de Montevideo. La misma da cuenta de las diversas fuentes de gestión del bienestar (la familia, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias) y las motivaciones que llevan a estos hogares a utilizarlas. A la vez, aborda las dificultades y repercusiones que surgen en torno al cuidado y cómo estas son percibidas. Por último, aborda las percepciones y opiniones acerca de las estrategias utilizadas, la visualización de necesidad de cambios y las opiniones generales acerca de las diferentes fuentes de cuidado.

Palabras clave: infancia - cuidados - vulnerabilidad

Introducción

Las investigaciones asociadas a las familias y a la niñez, el uso del tiempo, el género y el cuidado en particular, se han extendido en el último tiempo, siendo en el presente muy abundantes tanto a escala internacional como en nuestro país, donde fundamentalmente en los últimos años el debate sobre el Sistema Nacional de cuidados ha redoblado el interés que despiertan estas temáticas.

El cuidado puede ser definido como la “acción de ayudar a un niño (o a una persona dependiente) en el desarrollo o el bienestar de su vida cotidiana” (Batthyány, 2004:49-50) y se considera trabajo tanto cuando se realiza remuneradamente como cuando se realiza de forma no remunerada en el marco de la familia. Dada la división

45 Estudiante de la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (FCS-UdelaR). Correo electrónico: <acastelucciorodriguez@gmail.com>.

46 Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (FCS-UdelaR). Correo electrónico: <lorecaffaro@gmail.com>.

47 Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (FCS-UdelaR). Correo electrónico: <valewsanta@gmail.com>.

sexual del trabajo, los cuidados han sido llevados a cabo tradicionalmente por las mujeres. En Uruguay, los primeros datos de la Encuesta de Uso del tiempo y Trabajo No Remunerado de 2013 arrojan que las mujeres tienen una mayor participación en el trabajo no remunerado en general y de cuidados en particular, tanto si se toma en cuenta la tasa de participación como las horas dedicadas.

En el marco de los regímenes del bienestar,⁴⁸ el mismo es distribuido por cada uno de sus cuatro pilares, es decir, el Estado, el mercado, las organizaciones comunitarias y las familias, que son un importante ámbito productor de bienes y servicios no monetarizados y principales proveedoras del cuidado. En América Latina, los regímenes del bienestar pueden ser definidos como informales en la medida en que las familias en general y el trabajo no remunerado femenino en particular, se amplían para compensar las insuficiencias tanto de los mercados (que proveen para amplias poblaciones solo una débil o inexistente mercantilización del bienestar), como de las políticas estatales (Martínez, 2007). En este sentido, la desfamiliarización del bienestar, es decir, la reducción de las cargas asistenciales de las familias por el Estado, el mercado o las organizaciones comunitarias (Esping Adersen, 1998) es limitada en Latinoamérica. Particularmente, en nuestro país las políticas públicas cuentan con una fuerte presencia en comparación a otros países latinoamericanos, pero aún así amplios grupos de la población no acceden satisfactoriamente a ellas, como es el caso de los niños menores de 2 años, cuyo cuidado se encuentra fuertemente familiarizado.

A la informalidad de nuestros regímenes de bienestar se suma la inestabilidad que estos transitan debido al fenómeno conocido como crisis de los regímenes de bienestar, período histórico en el que las sociedades que los alumbraron han dejado de existir, o por lo menos sufrieron cambios tan profundos que se vuelven irreconocibles. Muchos de estos cambios fueron protagonizados por las familias que transitaron la llamada segunda transición demográfica e incluyeron masivamente a las mujeres en el mercado de trabajo remunerado (Esping-Andersen, 1998).

El cuidado no es ajeno a estos cambios y se encuentra transitando la denominada crisis del cuidado, un período caracterizado por una pérdida de equilibrio en los arreglos tradicionales del cuidado, que implica muy frecuentemente sobrecarga para los cuidadores al tiempo que carencias de bienestar para las personas cuidadas, que pueden ver vulnerados sus derechos (Batthyány, 2004).

48 Los Estados del bienestar del siglo XX surgen como “una especie de seguro colectivo contratado en conjunto que cubre individualmente a todos los miembros de la comunidad” (Esping-Andersen, 1998). Con su aparición, el bienestar de los ciudadanos, entendido como “supervivencia con dignidad” (Bauman, 2000:73), pasa a ser una de las obligaciones del Estado. Más ampliamente podemos hablar de Régimen del bienestar, definido como el modo peculiar en el que se reparte la producción del bienestar entre sus cuatro componentes: las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias (Esping-Andersen, 1998).

En los hogares en contextos de vulnerabilidad se agregan al escenario anterior algunas particularidades. Los mismos presentan una configuración negativa que resulta de la intersección de unos activos presumiblemente débiles y una estructura de oportunidades que falla frecuentemente a la hora de cubrir las necesidades de cuidado de los hogares con niños pequeños, dada la imposibilidad de pagar por ese cuidado.

En cuanto a los activos, estos hogares presentan una escasez de recursos de capital físico (escasez de capital financiero, carencias en la infraestructura habitacional, entre otros), de capital humano (vínculo débil o precario de los integrantes con el mercado de trabajo remunerado, baja calificación, etc.) y de capital social (las redes de parentesco, amistad o vecindad, si bien no son necesariamente laxas, presumiblemente signifiquen una movilización de recursos escasos, ya que los miembros de estas redes también se encontrarán en situaciones de vulnerabilidad). (Filgueira, 2001). A estas características, en los hogares con niños menores de cinco años se suman además otras como la llamada vulnerabilidad demográfica (Filgueira, 2001) y una presumible relación de dependencia desfavorable asociada a la etapa de inicio del ciclo de vida familiar (Arriagada, 2002 y 2004). A todo esto se agregan además los procesos de segregación territorial que afectan la morfología social de Montevideo. La residencia en los barrios periféricos con alta densidad de pobreza afecta a los individuos y a los hogares a través de varios mecanismos, reduciendo y paralizando sus activos (Katsman, R., y Retamoso, A., 2006).

En lo que se refiere a la estructura de oportunidades, si se observa la asistencia a centros educativos de los niños de hasta cinco años puede verse que, según los censos 2011, mientras que cerca del 90% de los niños de cuatro y cinco años asisten a algún centro de educación, solo lo hacen alrededor de un 35% del tramo de cero a tres años. La baja cobertura de los centros educativos en este último tramo etario se acentúa para los niños de cero y un año, para los que la cobertura está por debajo del 10% (Montti, 2013). Adicionalmente, si se observa el tipo de centro al que los niños menores de tres años asisten, se encuentra que la mayor asistencia en todos los casos se da en centros privados (Montti, 2013). Dada la imposibilidad de los hogares vulnerables de costear la asistencia a este tipo de centro, es probable que la asistencia sea mucho más baja en estos hogares que en el resto de la población. Así, cuanto menor sea el niño, la estructura de oportunidades brindará menores posibilidades de desfamiliarización de los cuidados a estos hogares y por tanto, también menores posibilidades de destinar tiempo al trabajo remunerado para los cuidadores, lo que permitiría movilizarse para paliar la situación de vulnerabilidad.

En nuestro país estos temas están actualmente en el foco de la atención, tanto a nivel académico como político, debido al debate en torno a la construcción del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que entre otras cuestiones intenta dar respuestas al tema del cuidado en los hogares vulnerables. En este contexto, nuestra in-

*investigación*⁴⁹ pretendió arrojar luz sobre las estrategias de cuidado de los/as niños/as de hasta cinco años adoptadas por los hogares en situación de vulnerabilidad social de diferentes barrios de Montevideo desde la perspectiva de las entrevistadas, de sus motivaciones y las decisiones que las llevan a adoptar diferentes estrategias. Como objetivo general, nos propusimos comprender y caracterizar las estrategias de cuidado de niños/as de hasta cuatro años de edad, adoptadas por familias vulnerables de diferentes barrios de Montevideo caracterizados por niveles altos de vulnerabilidad. Y como objetivos específicos: A) Describir los hogares en cuanto a sus características socioeconómicas. B) Describir las tareas de cuidado que se realizan en el hogar, cómo estas se distribuyen entre los diferentes miembros del hogar. C) Describir la estrategia de cuidado externo al hogar (Estado, mercado, organizaciones comunitarias y redes). D) Comprender las motivaciones que llevan a los miembros del hogar a cargo de las tareas de cuidado de los niños a adoptar una o varias de las estrategias, así como también comprender las percepciones y opiniones acerca de la estrategia adoptada y sobre la forma ideal en que estas tareas deberían asumirse. E) Describir las insuficiencias que puedan aparecer en relación a los cuidados y las opiniones y percepciones.

La investigación fue abordada desde una perspectiva cualitativa. La técnica elegida para llevar a cabo el estudio fue la entrevista en profundidad semiestructurada, realizada a los adultos a cargo de los cuidados de niños/as, que en todos los casos fueron mujeres. Antes de la realización de la misma se suministró un formulario que aportó datos socioeconómicos sobre el hogar que no ameritaban su inclusión en una entrevista. Este formulario permitió controlar que los casos fueran variados en cuanto a los tipos de hogar, edad y cantidad de niños en el hogar y condición de actividad de los adultos y, por otra parte, que las familias estuvieran en condiciones de vulnerabilidad.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de noviembre de 2013 y febrero de 2014. Se realizaron 33 entrevistas en tres diferentes zonas de Montevideo seleccionadas por sus altos índices de necesidades básicas insatisfechas: Punta de Rieles, Cinco Barrios Unidos y Manga/Puntas de Manga.

Para el acceso a las posibles familias a entrevistar nos acercamos a algunas policlínicas barriales en horarios de consultas pediátricas y realizamos recorridos por los barrios, abordando a las personas allí mismo.

49 “Los cuidados infantiles en contextos de vulnerabilidad: Un estudio sobre las estrategias de cuidado y las subjetividades asociadas”. Investigación realizada en el marco de la Becas de investigación estudiantil en temáticas de infancia y juventud en contexto de alta vulnerabilidad social y pobreza, otorgada por la Pro Fundación para las Ciencias Sociales y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

1. Principales hallazgos

1.1. *Los cuidados brindados al interior de los hogares*

Lo primero y más importante a destacar en relación a los cuidados brindados al interior de los hogares, es decir, realizado por los miembros del hogar, es que estos se encuentran en manos de las mujeres-madres entrevistadas, que en la mayor parte de los casos se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado dentro de los hogares. Los padres tienen alguna participación y solo en algunos casos, otros miembros, como hermanos/as mayores u otros familiares, aparecen interviniendo en estas tareas.

Es interesante reparar en que si bien buena parte de las entrevistadas se reconocen a sí mismas como las principales encargadas, muchas afirman que sus parejas se dedican tanto como ellas a esta tarea. Luego cuando se les pregunta quién realiza cada tarea específicamente, surge que las parejas se involucran mucho menos que ellas en el cuidado. Esta discordancia podría reflejar, por un lado, la invisibilidad de las tareas de cuidado, es decir, es posible que las entrevistadas no hayan identificado antes las tareas mencionadas como tareas de cuidado. Por otro lado, puede reflejar una imagen distorsionada que las entrevistadas tienen de la división de tareas al interior de sus hogares: mientras la pregunta general captaría la imagen que se crearon acerca de esta, las preguntas específicas captarían en mayor medida la división efectiva de las tareas de cuidado.

Las tareas de cuidado más feminizadas son vigilar y atender en general, alimentar, bañar y vestir, trasladar desde y hacia los centros de cuidado y por tanto también vincularse con los centros (hablar con los/as maestros/as, asistir a reuniones), atenderlos cuando están enfermos y llevarlos al médico, hacer dormir y atender por la noche. Por el otro lado, las tareas donde más participan los padres u otros miembros son poner límites, atender la actividad extraescolar, llevar de paseo, jugar y realizar actividades didácticas. Es posible afirmar que las tareas más feminizadas tienden a ser aquellas que de no ser realizadas afectarían la vida del/a niño/a de manera inmediata y por tanto tienen un carácter más obligatorio o de necesidad (como es el caso de alimentar) o aquellas que llevan más tiempo en la rutina cotidiana. Por el otro lado, las que realizan otros miembros tienden a ser aquellas que pueden ser catalogadas como más laxas o menos obligatorias (como jugar) o las que llevan menos tiempo (como pasear, actividad que se realiza esporádicamente).

En cuanto al tiempo que llevan las tareas de cuidado, en primer lugar se observa que el tiempo que se dedica a las mismas es muy variado. Algunas tareas se realizan de manera diaria (como bañarlos), mientras otras son ejecutadas de manera más esporádica (como llevar al médico). Algunas tareas se realizan de manera más continua en el día (como vigilar en general), mientras otras se desarrollan en mo-

mentos puntuales del día (como hacer dormir). Sin embargo, más allá de estos aspectos generales, es posible observar que existen diferencias muy importantes entre los hogares en relación al tiempo que dedican a las tareas de cuidado, dado que hay tareas donde la cantidad de niños/as en el hogar y la edad de los mismos afecta mucho el tiempo que se dedica, como es el caso de bañarlos. Si hay varios niños/as en el hogar y/o si estos son pequeños, el tiempo que lleva es mucho mayor que cuando son menos niños o son más grandes y pasan a hacer esta actividad solos.

1.2. Los cuidados brindados fuera del hogar: Estado, mercado y redes

En primer lugar, cabe destacar la escasa utilización de cuidados externos por parte de la mayoría de los hogares. Por un lado, encontramos que los cuidados en manos del mercado son básicamente inexistentes: ningún hogar utiliza centros privados y solo uno contrata a una cuidadora particular, que además pertenece al mismo hogar, por tanto no es estrictamente un cuidado externo. A su vez, en la mayoría de los casos los cuidados en manos de redes se brindan en forma excepcional y por lapsos de tiempo reducidos. En general se recurre a las redes solo cuando el principal cuidador no puede hacerse cargo del cuidado de los/as niños/as debido a que se ausenta de la vivienda en situaciones concretas. Las tareas de cuidado que realizan estas redes suelen reducirse a las necesidades que puede presentar el/la niño/a durante el tiempo que esté a su cargo (vigilancia, alimentación).

Los centros públicos y CAIF constituyen la más importante fuente de cuidados externos, pero aun así la utilización no es frecuente. Cuanto mayores son los niños, más frecuente es su asistencia a centros y más diversa es la oferta de servicios institucionales a la que acceden: mientras que los/as niños/as de cero a dos años únicamente asisten a Estimulación Oportuna en los centros CAIF, los/as niños/as de tres a cinco años asisten a centros CAIF en modalidad diaria y los niños de cuatro y cinco también asisten a centros estatales. Dado que la modalidad estimulación oportuna a la que pueden asistir los niños/as de hasta dos años requiere de la compañía de un adulto y además es solo unas pocas horas por semana, es posible afirmar que la posibilidad de delegar el cuidado a un centro no pago para realizar otras actividades, como trabajar o estudiar, no está disponible para estos hogares ya que tampoco les es posible pagar por un centro privado. En el caso de los/as niños/as de tres a cinco años, la oferta se vuelve diaria y de mayor tiempo (entre cuatro y ocho horas), lo que permite a los/as cuidadores/as dedicar tiempo a otras actividades. De todos modos la asistencia a centros, en ambos casos (CAIF y centros estatales) está atada al calendario lectivo, por lo que no cubre los meses de vacaciones ni los fines de semana (aunque en el caso de los CAIF el año lectivo suele ser más extenso).

En cuanto a los cuidados que los niños reciben en los centros, a la vigilancia y a la realización de tareas didácticas se suma la alimentación, la realización de pa-

seos (frecuentes en los CAIF) y también los controles médicos y bucales (solo en los CAIF).

Además de indagar en la asistencia y la frecuencia, también consultamos acerca de las razones de la utilización de los cuidados externos y las opiniones sobre la calidad y adecuación de los servicios entre quienes los utilizan.

Comenzando por los centros, encontramos que las opiniones se presentan como favorables o muy favorables, en especial en el caso de los centros CAIF. Las entrevistadas hacen hincapié en diferentes argumentos a la hora de justificar su satisfacción, dependiendo del tipo de centro de que se trate: en el caso de los centros estatales se enfatiza la calidad de la vigilancia y la seguridad de los niños, mientras en el caso de los centros CAIF el énfasis se pone en la calidad del servicio integral que ofrecen, debido al acompañamiento que el docente recibe por parte de otros profesionales como psicólogos, psicomotricistas y trabajadores sociales (ítem destacado, a su vez, como falencia de los centros estatales).

En cuanto a las razones por las que se optó por la utilización de centros, también encontramos diferencias dependiendo del tipo de centro. En el caso de los centros estatales, aparece con mayor frecuencia la obligatoriedad de asistencia (en el caso de niños/as de cuatro y cinco años), seguida por la importancia del desarrollo intelectual del niño, la realización de actividades recreativas, y finalmente la importancia del relacionamiento del niño con sus pares. Parece significativo el hecho de que la necesidad del hogar de delegar los cuidados no aparezca entre las razones expuestas. En el caso de los centros CAIF, por otro lado, aparece en primer lugar el motivo laboral, ya que los/as niños/as asisten en el horario en que los integrantes adultos del hogar trabajan remuneradamente. En segundo lugar se menciona la conveniencia de que los niños compartan con otros niños, se diviertan y aprendan.

En el caso de los cuidados en manos de redes de parentesco, amistad o vecindad, las entrevistadas se manifiestan conformes. Se destaca el buen relacionamiento de parte de los cuidadores con los/as niños/as y la confianza que genera el hecho de que sea “alguien conocido” quien brinde los cuidados. El único caso de contratación de cuidador particular manifiesta conformidad con el mismo, ya que el parentesco le genera confianza, existe un buen relacionamiento con su hija y demás integrantes del hogar.

1.3. Conformidad con la estrategia de cuidados

En este apartado analizaremos la conformidad de las entrevistadas tanto con la estrategia de cuidado interna del hogar como con la estrategia de cuidado externa.

En primer lugar, si observamos la conformidad con la distribución de los cuidados entre los miembros del hogar, encontramos que la mayor parte de las entrevi-

tadas se muestra conforme, por lo que puede afirmarse que, en general, la desigual distribución de las tareas de cuidado que se produce efectivamente en estos hogares no da lugar a mayores cuestionamientos. Sin embargo, existe un grupo minoritario de entrevistadas que querrían realizar modificaciones. Las modificaciones deseadas son de naturaleza opuesta y parecen corresponder a diferentes situaciones. Por un lado, la mitad de estas entrevistadas querrían hacerse cargo de todas las tareas de cuidado de sus hijos pero no pueden hacerlo. Estas tienen en común el hecho de formar parte de hogares monoparentales o monoparentales extendidos con jefatura femenina y estar insertas en el mercado laboral a jornada completa. Por otro lado, la otra mitad querría que los padres de los niños tuvieran un papel más activo en los cuidados. Comparten el hecho de formar parte de hogares nucleares con hijos con modelo de varón proveedor y mujer ama de casa; no están insertas en el mercado de trabajo remunerado y los padres de los niños, que forman parte del hogar, trabajan remuneradamente a jornadas completas.

En segundo lugar, si observamos la conformidad con la estrategia externa general de cuidados encontramos que las opiniones se dividen fundamentalmente en tres. El primer grupo de entrevistadas se muestra conforme y no desearían realizar modificaciones. El segundo grupo desearía modificar algún aspecto, tanto sea en el presente como en un futuro próximo (por ejemplo, comenzar a enviar a los/as niños/as a un centro de cuidado). Por último aparece un grupo donde los discursos presentan cierta dualidad con respecto al deseo o no de apelar en mayor medida a cuidados externos (especialmente centros y cuidadores). Dos razones explican principalmente esta dualidad: algunas querrían utilizar cuidados externos para realizar alguna actividad en ese lapso de tiempo (trabajo, estudio) pero no quieren hacerlo por el bienestar de los niños (ninguna de ellas trabaja remuneradamente); otras utilizan cuidado externo para trabajar pero preferirían no hacerlo para dedicarse a los cuidados. En ambos casos, sin embargo, puede apreciarse cierta percepción acerca de la dificultad de conciliar el rol materno y la inserción en la educación o en el mercado laboral, al menos a corto plazo:

“Hoy en día íbamos a pagar una niñera porque ya me iban a llamar de nuevo de donde yo trabajaba, pero como ellos no se quedan con nadie, solo con el padre, se ha intentado y no se quedan... Y viste que a veces el que lo cuida o te le pega un tortazo...”
(Entrevistada, Punta de Rieles)

I: “¿Habría alguna forma que vos visualices de arreglar esas cosas, digamos, de que vos pudieras hacer ese curso de peluquería, de que tuvieras un poco más de tiempo para vos?”

E: “Como poder arreglarlo sí, lo puedo arreglar. A veces me da cosa a mí misma, también, dejarlos ¿no?, por una misma, por mí misma capaz que me da. Capaz que si arreglo sí puedo, sí, un curso, un par de horas, un par de veces por semana o algo

así, sí podría hacer. Pero no sé a veces por mí misma, también no, me da cosa dejarlos y eso". (Entrevistada, Manga/Puntas del Manga)

En relación a las opiniones sobre cada una de las posibilidades del cuidado externo, destacamos los siguientes aspectos. Con respecto a los centros educativos, parece significativo que entre quienes no los utilizan, la amplia mayoría expresa alguna intención de utilizarlos, así sea en la actualidad como en un futuro próximo. Sin embargo, quienes no desean utilizarlos en el presente argumentan fundamentalmente que los niños son demasiado pequeños, o presentan algún tipo de temor a los malos tratos o a los accidentes:

"Sí, sí, porque de repente ellos, yo qué sé, capaz que alguien no los mira bien y se tragan algo o algo, no, yo me quedo con ellos", (Entrevistada, Punta de Rieles). *"No, lo digo porque los maltratan, a veces..."* [Refiriéndose a las guarderías privadas] (Entrevistada, Manga/Puntas del Manga)

Cabe destacar que un grupo de entrevistadas plantea que la razón de la no utilización actual de cuidados en manos de centros es que los centros no tomaron a los niños (listas de espera, por ejemplo), lo que indica que, al menos en estos casos, la demanda de centros supera a la oferta.

En relación a los cuidados en manos de redes de parentesco, amistad o vecindad, se observa una mayor homogeneidad en las opiniones; la amplia mayoría está conforme, aunque quienes efectivamente los utilizan no quisieran delegarles más tiempo del cuidado. La confianza aparece como la principal razón de preferencia, aunque su opuesto, el miedo, también está presente en muchos de los discursos, si bien en menor medida que en el caso de los centros.

"De repente vos decís, lo conocés por fuera a un amigo tuyo y te resulta ser otra cosa y no, no. Yo no les tengo confianza ni a los amigos de mi marido. Ta, es gente veterana, pero yo no les tengo confianza. Con decirte que no le tengo confianza a mis primas ni nada, que a veces se ofrecen para cuidarme a mis hijos y les digo que no, no les tengo confianza". (Entrevistada, Punta de Rieles)

Las opiniones sobre los cuidados en manos de cuidadores particulares son las más negativas. Casi la totalidad afirma que no los utilizaría y no son de su agrado. El resto maneja la posibilidad de utilizarlos para poder estudiar o trabajar, pero preferiría prescindir de ellos. La principal razón del rechazo es el miedo, y, en este caso, el foco se diversifica, pasando tanto por los miedos de mala calidad hasta los miedos a los maltratos físicos o al abuso sexual.: *"Yo soy una persona que no se confía de nadie [...] Meter a alguien en tu casa es bravo, y más que la mayoría son mujeres"*. (Entrevistada, Cinco Barrios Unidos)

El miedo a los cuidados externos merece una mención especial dado que una parte muy importante de las entrevistadas manifiesta algún tipo de miedo a lo largo

de sus discursos. Frecuentemente las entrevistadas manifiestan lo que podríamos denominar “miedos indeterminados”, es decir, las entrevistadas manifiestan temor pero no brindan detalles sobre la razón exacta: “*Con todas las cosas que están pasando hoy en día...*” (Entrevistada, Puntas del Manga). “*Ahora con todo lo que está saliendo...*” (Entrevistada, Punta de Rieles). “*Con las cosas que están pasando*” (Entrevistada, Puntas del Manga). Con menos frecuencia aparecen el miedo a los cuidados de mala calidad o insuficientes, y finalmente los miedos a los maltratos físicos y a los abusos de índole sexual. Muy frecuentemente al referirse a estos miedos las entrevistadas utilizan el recurso expresivo de la reticencia; probablemente en estos casos, lo no dicho corresponde a una posibilidad que desagrada tanto a las entrevistadas que buscan evitar el solo hecho de ponerla en palabras.

1.4. Brechas en el cuidado e interferencias en la vida cotidiana de los cuidadores

En este apartado analizaremos la conformidad con el desarrollo de las tareas de cuidado y la percepción de dificultades o brechas de cuidado, a la vez que nos referiremos posteriormente a las repercusiones de los cuidados en la vida cotidiana de las entrevistadas.

Al consultarle a las entrevistadas sobre la calidad de los cuidados recibidos por los/as niños/as, las mismas los visualizan como buenos. Cuando se perciben dificultades, estas no tienen que ver con el desarrollo de las tareas de cuidado en sí, sino con aspectos relacionados a dificultades económicas para proveer a los niños de lo que necesitan, falta de una figura paterna presente en el hogar, dificultad en la organización de las rutinas en el caso de eventualidades e interferencias en el desarrollo de la vida cotidiana de los cuidadores.

Cuando se indaga en la existencia de momentos en que los niños permanezcan solos, la amplia mayoría de las entrevistadas declara que tal cosa no sucede en sus hogares, haciendo mucho énfasis en la negación. “*No, sola ni loca, siempre está con alguien, es chiquita*” (Entrevistada, Punta de Rieles). En los pocos casos donde sí sucede las entrevistadas trabajan remuneradamente a jornadas completas.

Finalmente, cuando se indaga acerca de la forma de solucionar aspectos del cuidado que no conforman, la mayoría de las entrevistadas afirman que la única solución es esperar a que los niños crezcan, no visualizando la posibilidad de generar cambios en la estrategia adoptada.

Todas las entrevistadas realizan comentarios acerca de alguna repercusión de los cuidados en el desarrollo de su vida diaria, aunque cuando lo preguntamos directamente una buena parte afirma lo contrario.

Las declaraciones acerca de interferencias de los cuidados en el aspecto laboral de los adultos son las más frecuentes. Varias querrían trabajar remuneradamente

y no pueden o han tenido que dejar un empleo, otras optaron por trabajos zafrales, eventuales o en sus domicilios para poder dedicarse al cuidado, y otras tantas afirman que algún adulto del hogar ha tenido que faltar o asistir menos horas a sus trabajos.

Las interferencias de índole psicológica del cuidado fueron las segundas en frecuencia a lo largo de las entrevistas. El sentimiento más frecuente es el cansancio o agotamiento.

“Soy tipo un robot, mil cosas al mismo tiempo [...] estoy agotada, entonces claro, llega un momento que tipo, ¡ay!, ¡no sé para dónde disparar!” (Entrevistada, Manga/Puntas del Manga)

“[...] tengo que estar todo el día atrás de él, todo el tiempo. Haga lo que haga, si estoy lavando ropa lo tengo que sentar ahí al lado [...] No, no, no. De repente me canso ¿viste? De repente llega una hora que estoy muerta [...] De repente me quiero ir ¿vos sabés? Sí, de repente me quiero ir sola un rato.” (Entrevistada, Punta de Rieles)

También aparece el sentimiento de culpa por utilizar cuidados externos:

“Porque yo tengo miedo que les pase algo y con que viene alguien y me dice o yo después con qué me quedo ay le pasó algo por yo querer dormir o descansar o algo” (Entrevistada, Punta de Rieles)

La percepción de falta de tiempo también es muy mencionada: *“Tiempo tengo solo cuando se duerme.”* (Entrevistada, Punta de Rieles)

Como última repercusión psicológica aparece el sentimiento de angustia por no poder cuidar a los niños o no poder disfrutarlos (todas referencias de entrevistadas que trabajan remuneradamente).

“[...] yo a veces los miro y me quiero matar, porque se va el tiempo y yo no los disfruto nada, porque es un ratito que estoy con ellos.” (Entrevistada, Manga/Puntas del Manga)

Otra interferencia que aparece es la falta de momentos de recreación, que muchas ya no realizan o realizan eventualmente.

“No, no, ¡qué voy a hacer! Y si salgo un ratito y voy a la casa de alguien, ya mi marido está llamando ¡venite que Sofía está llorando!” (Entrevistada, Manga/Puntas del Manga)

Las interacciones en la esfera educativa son menos frecuentes, manifestándose en forma de interés en poder estudiar y/o en la afirmación de haberse desvinculado del estudio por estar embarazadas.

Por último, el cuidado de la salud es el aspecto en el que el cuidado de los niños parece tener menos interferencia, pues la mayoría de las entrevistadas afirman po-

der realizar sus controles sin dificultades, llevando a los niños con ellas o dejándolos al cuidado de familiares.

1.5. Opiniones y percepciones generales acerca de los diferentes gestores del cuidado en general

Hacia el final de la entrevistas, las entrevistadas fueron interrogadas acerca de su opinión en relación a algunos enunciados que refieren a los gestores del cuidado (familia, Estado, mercado y redes).

De esto surge que una buena parte adhiere a la idea del hogar como el ámbito privilegiado para los cuidados, porque prefieren que los/as niños/as estén bajo el cuidado de los padres y porque consideran que la familia es la que debe transmitir valores. De todos modos, la mitad afirma que es deseable que los niños concurren a centros, para que aprendan, se vinculen y diviertan, habiendo para cada entrevistada una edad en la que esto es propicio.

En lo que respecta a las opiniones sobre la familia nuclear con hijos como el mejor modelo familiar, encontramos una fuerte adherencia, pues permite tener un “apoyo” o “ayuda” para las madres, porque la no convivencia resulta en la carencia de una figura paterna asociada a la seguridad y límites o porque los niños/as sufren.

“Y sí, siempre es mejor que estén los dos para darte una mano, para no estar sola con todo, los chiquilines cansan mucho”. (Entrevistada, Cinco Barrios Unidos)

“Si estuviese el padre, sería más fácil el tema de los límites”. (Entrevistada, Punta de Rieles)

Con respecto al modelo de varón proveedor y mujer cuidadora, en principio se indagó acerca de la conveniencia de que ambos padres trabajen remuneradamente. La vigencia relativa del modelo se traduce en una proporción un tanto mayor de entrevistadas en desacuerdo que de acuerdo con el enunciado, principalmente por la conveniencia de que uno de los padres permanezca al cuidado de los niños. Varias de estas mencionan que si bien lo mejor es que uno de los padres se quede en casa, la falta de dinero es la razón de que muchas madres se vean obligadas a trabajar remuneradamente. Entre quienes opinan que es mejor que ambos padres trabajen fuera, el principal argumento estriba en la conveniencia de la distribución equitativa de tareas; en segundo lugar, porque es mejor para el desarrollo y la independencia de las mujeres, y por último, por motivos económicos (para tener mayores ingresos).

Finalmente, si analizamos el grado de acuerdo con la división de tareas tradicional al interior del hogar (mujer encargada de los cuidados y varón proveedor), encontramos una adhesión bastante fuerte. Entre quienes adhieren al modelo, una parte plantea que es beneficioso para el desarrollo de los cuidados, otra que es mejor

por ser el tradicional, mientras la mayor parte no logra esgrimir una justificación (naturalización).

I: “¿Es bueno para la familia que la mujer se dedique a los cuidados y el hombre trabaje fuera del hogar?”

E: “Sí, es bueno. Es bueno. Porque el hombre tiene que trabajar y la mujer es para la casa.” (Entrevistada, Puntas de Manga)

Entre quienes no están de acuerdo el argumento tiene que ver con los derechos de las mujeres y su desarrollo personal.

Cabe destacar que en ambos grupos (acuerdo-desacuerdo) aparecen discursos que tienen en común la desestimación del trabajo no remunerado y consideran al trabajo remunerado o como el único que merece reconocimiento o como el único que es efectivamente reconocido a nivel social y familiar.

“Tendrían que darse una mano los dos, no remar uno solo [...] ¿De qué te sirve que reme solo el hombre? Después se te cansa y se te va.” (Entrevistada, Punta de Rieles)

[...] porque está eso ¿entendés? Él trabaja, viene y me cuenta lo del trabajo, pero si yo le cuento de las gurisas, para él siempre es lo mismo, ‘Ah, yo sé’... Y aparte, que el que está en casa es el que peor se siente, porque él está afuera y está entretenido, está trabajando, pero yo estoy acá y estoy todo el día ‘Luzmila, Sofía.’ Siempre la misma rutina [...] aparte ahí la pareja es diferente, porque vos llegás y tenés qué comentar, y si ‘vos estás cansado, yo también.’ Porque es mentira que cualquier pareja piensa ‘ay, sí, mi mujer también trabaja pero en casa.’ Es mentira”. (Entrevistada, Manga/Puntas del Manga)

Ahora, si analizamos las respuestas a la serie de enunciados que compara los diferentes gestores de cuidado entre sí, en primer lugar es de destacar que la amplia mayoría de las entrevistadas prefiere dejar el cuidado de los/as niños/as en manos de centros que en manos de cuidadores particulares (debido a la confianza, a las actividades propias de los centros y la calificación de los encargados, respectivamente). La pequeña minoría que prefiere cuidadores argumenta que cuando los niños son muy pequeños necesitan una atención personalizada.

Si comparamos los centros con las redes, las opiniones siguen siendo favorables a los centros, aunque no tan fuertemente como en el caso anterior. Las razones que argumentan la preferencia son las mismas que en la comparación anterior, con la diferencia de que el argumento de la confianza es más débil. En el caso de preferencia por las redes, el argumento principal es que si los niños son pequeños, es mejor que no asistan a centros.

En tercer lugar, casi la totalidad de quienes opinan prefieren los cuidados en manos de redes que en manos de cuidadores, porque les genera mayor confianza.

En cuanto a los distintos tipos de centro surge, en relación a los jardines públicos, que la mayoría está conforme con la calidad, aunque una parte presenta algún tipo de reparo y los comparan con los CAIF, que son considerados de calidad superior. De todos modos, la mayoría opina que los centros estatales son insuficientes (están demasiado llenos, no hay cupos o no hay en su zona, no hay de tiempo completo).

Por otro lado, la amplia mayoría tiene una opinión muy buena de los CAIF. En relación a la posibilidad de que los CAIF tomen niños de menos de dos años en régimen de cuatro horas diarias o más, las opiniones están divididas en dos grupos iguales, entre quienes están de acuerdo (que argumentan que permitiría a los padres trabajar) y quienes están en desacuerdo (que argumentan que los niños son muy pequeños para estar tanto tiempo en un centro).

Las opiniones sobre los centros privados están muy encontradas: hay quienes opinan que son de buena calidad, quienes consideran que no lo son y quienes no expresa un juicio claro al respecto. La mayoría afirma que los centros privados deberían ser menos costosos. Si comparamos los centros privados con los centros públicos, encontramos que la opinión es más favorable a los centros públicos. Quienes prefieren centros públicos argumentan que les inspira más confianza y que les consta que los niños reciben mejores tratos, y quienes prefieren centros privados argumentan que la educación que brindan es superior.

2. Conclusiones: familiarismo, vigencia de los arreglos de cuidado tradicionales y paralización de los activos

Los hogares estudiados presentan grados muy bajos de cuidados externos en general y de desfamiliarización en particular. La desfamiliarización es escasa en general y casi nula en el caso de los hogares con niños/as menores de dos años, quienes, por otro lado, son los que requieren cuidados más intensos. Consecuentemente los hogares son, con diferencia, el gestor más importante del cuidado. A su vez, únicamente los centros públicos y CAIF se presentan como una alternativa de peso al cuidado interno, tanto en el plano de las opciones efectivas de los hogares como en el plano subjetivo; ya sea porque una alta proporción de quienes no los utilizan manifiestan interés en utilizarlos, ya sea porque son los gestores externos mejor conceptuados (son preferidos, tanto si se los compara con las redes como si se los compara con las cuidadoras particulares, que tienen la peor conceptualización) o ya sea porque son los únicos que aparecen en los discursos como deseables, junto con los cuidados internos. Los otros gestores (cuidadores particulares y redes) podrían calificarse como residuales, es decir, son utilizados cuando ni los hogares ni los centros pueden cubrir los cuidados.

En cuanto a los aspectos más notorios en relación a cada uno de los gestores externos del cuidado, en primer lugar, cabe destacar que las redes de parentesco, amistad o vecindad (que consideramos cuidados externos al hogar pero no desfamiliarizados) actúan en la amplia mayoría de los casos como una especie de contingencia ante las eventualidades o situaciones concretas en que los principales encargados del hogar no pueden hacerse cargo del cuidado. Si bien las entrevistadas se muestran muy conformes, no desearían delegar más tiempo de cuidado a las redes. Son utilizadas principalmente debido a la confianza que inspiran estos cuidadores (no porque se considere que los cuidados sean beneficiosos para el desarrollo de los niños) o como alternativa a los centros cuando se considera que los niños son demasiado pequeños para asistir.

En el caso de la desfamiliarización por parte del mercado, como cabía esperar, es prácticamente nula: únicamente un hogar lo utiliza a través de la contratación de una cuidadora particular (que además pertenece a redes).

La desfamiliarización por parte del Estado, por otro lado, es baja si consideramos el total de los niños y prácticamente nula para el caso de los niños menores de tres años. Los hogares delegan en general cuatro horas diarias del cuidado, de lunes a viernes. Las entrevistadas que los utilizan se muestran conformes con los servicios y los horarios, y afirman que las razones de la asistencia tienen que ver más con la deseabilidad de las actividades que los niños realizan en los centros (desarrollo intelectual y social) que con la necesidad de delegar cuidado. Sin embargo, consideran en general que los centros estatales son insuficientes, tanto en lo que respecta al horario como al tramo etario que cubre y a la cantidad de centros existentes.

La desfamiliarización protagonizada por los centros CAIF, que en parte podrían ser considerados organizaciones comunitarias en parte estatales, también es baja. Una parte de estos/as niños/as asiste en horarios de cuatro horas diarias o más (aunque en esos casos los centros se encargan de varias tareas como paseos, comidas, actividades extracurriculares y controles médicos), mientras que los/as niños/as de dos años o menos asisten en modalidad de Estimulación Oportuna algunas horas por semana con su madre, por lo que en estos casos únicamente se delega en el centro las tareas de tipo didáctico y recreativo. Tanto quienes utilizan estos centros como quienes no lo hacen suelen calificarlos como muy buenos o excelentes; generalmente están mejor conceptuados que los centros estatales.

Es interesante reparar en que los hogares se encuentran en lo que podríamos denominar como la paradoja de los cuidados externos. En varios casos, si bien las encargadas de los cuidados desearían insertarse en el mercado de trabajo o realizar otras actividades (estudio, por ejemplo), manifiestan al mismo tiempo sentimientos de temor y culpa en torno a los cuidados externos. En los casos de los hogares nucleares, la paradoja suele resolverse mediante la no inclusión de la madre de los

niños en el mercado de trabajo remunerado (o la inclusión parcial), de forma que la mayor parte de los cuidados pueda brindarse al interior del hogar. Las entrevistadas no encuentran una salida de esa encrucijada, salvo el paso del tiempo: cuando los niños sean mayores podrán asistir a instituciones y serán más independientes. En los casos de los hogares monoparentales, en general, las madres se ven ante la necesidad de trabajar a jornadas completas; para ellas la paradoja se expresa a través de los sentimientos de culpa y angustia asociados a la necesidad de delegar el cuidado en otros gestores.

Es posible asociar los sentimientos de miedo y culpa en torno a los cuidados externos con la vigencia del rol de la madre como la principal (y en ocasiones exclusiva) responsable de los cuidados, y del hogar como el ámbito privilegiado para el cuidado de los/as niños/as (principalmente de los/as niños/as pequeños/as). Al interior de los hogares, los cuidados se concentran fundamentalmente en torno a la figura materna dado que las madres son las encargadas principales de cada una de las tareas de cuidado por las que se indagó e incluso frecuentemente las encargadas exclusivas, mientras los padres u otros miembros del hogar tienen solo una participación secundaria. El modelo tradicional de familia nuclear con mujer ama de casa/cuidadora y varón proveedor no solo tiene una considerable vigencia de hecho para el caso de los hogares abordados, sino que también presenta una fuerte adherencia en el plano subjetivo. Por otro lado, los discursos de las entrevistadas transmiten no solo la escasa visibilidad del trabajo de cuidado, sino que también reflejan la subestimación del trabajo de cuidado con respecto al trabajo remunerado.

En lo que concierne a las dificultades que afrontan los hogares en torno al cuidado, encontramos que, al contrario de lo que esperábamos, estas no se manifiestan en forma de carencia en los cuidados, sino que se trasladan a los cuidadores. Así, una parte muy importante de las entrevistadas declara que llevar a cabo las tareas de cuidado afecta su vínculo con el mercado laboral (no le es posible insertarse en el mercado o solo puede insertarse parcialmente). Otra importante parte manifiesta interferencias de índole psicológica, como cansancio y agotamiento o culpa y angustia en los casos en que los cuidados son desfamiliarizados. También, aunque en menor medida, se reconocen interferencias en el plano educativo.

Finalmente, si tenemos en cuenta, por un lado, la escasa desfamiliarización, y por otro, la vigencia de la división sexual del trabajo tradicional al interior del hogar, nos encontramos con un escenario en el que muy probablemente la madre de los niños deba dedicarse completamente a los cuidados (lo que efectivamente sucede). La estructura de oportunidades no da lugar, por un lado, a una mayor desfamiliarización de los cuidados, y por otro, a la posibilidad de que las madres compatibilicen el mundo laboral remunerado con el doméstico no remunerado. El resultado es la paralización de parte de los activos de los hogares (de hecho, en la mayoría de ellos alguno de los miembros no trabaja remuneradamente y permanece a cargo del cui-

dado), que de lo contrario podrían movilizarse para superar al menos en parte la condición de vulnerabilidad. Así, la sobrecarga de las tareas de cuidado en el hogar en general y en las madres en particular profundiza las temidas sinergias negativas, ya alimentadas en estos hogares por el vínculo débil de sus miembros activos con el mercado laboral, por su bajo nivel educativo, etc.

Dado que revertir estas sinergias negativas es absolutamente deseable y necesario, queremos expresar algunas recomendaciones de política para el futuro Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Como hemos podido observar, los centros educativos se presentan como la alternativa de cuidados externos mejor conceptualizada por las entrevistadas. En especial los centros CAIF reciben los mejores calificativos, fundamentalmente debido a la inclusión de un grupo de profesionales que acompaña el área docente (psicólogos, psicomotricistas, trabajadores sociales). Sería deseable, partiendo de las preferencias de las entrevistadas, multiplicar la oferta de centros CAIF a la vez que complementar a los centros estatales con el grupo de profesionales que hace que los CAIF reciban calificativos de excelencia.

Por otro lado, el vacío en la oferta de centros gratuitos para menores de dos años se hace notable, ya que para ese tramo etario la única posibilidad es la de Estimulación Oportuna, que si bien está muy bien conceptualizada se desarrolla en horarios muy acotados. Sería interesante ampliar el horario de esta oferta y permitir que los/as niños/as permanezcan solos en el centro.

Por otro lado, hemos podido observar que si bien los centros se presentan como la mejor alternativa de cuidados externos, una alta proporción de las madres de niños/as muy pequeños expresaron preferir no desfamiliarizar el cuidado en absoluto. Si bien la desfamiliarización del cuidado en etapas tempranas puede presentarse como deseable desde la perspectiva política o académica por muchas razones, esto puede no coincidir completamente con los deseos de la población objetivo de las políticas públicas que se discuten. Para estas edades podrían plantearse alternativas que permitan que las familias se hagan cargo del cuidado, como continuar extendiendo las licencias por maternidad y paternidad junto con el medio horario, de forma de poder compatibilizar en mayor medida el trabajo remunerado con el no remunerado. Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayor parte de las entrevistadas está totalmente desvinculada del trabajo formal remunerado y que por tanto lo anterior no cubriría la mayor parte de los casos, puede que la mejor opción para esta población sea la promoción de la desfamiliarización del cuidado. En este sentido, sería importante tener en cuenta que puede que la ampliación de la oferta de cupos para los menores de dos años no lleve a una respuesta inmediata de la población, sino que requiera de la promoción de la misma. Quizá se debería pensar que la incorporación de una nueva propuesta debería estar ligada a un plan de promoción y difusión de los beneficios de la inclusión de los niños en el sistema de cuidados tanto para los/as cuidados/as como para los/as cuidadores/as. Este trabajo de promoción

y difusión podría lograr modificar un tanto la negativa a desfamiliarizar el cuidado para que efectivamente se obtenga la incorporación esperada y la sinergia con la incorporación al mercado laboral formal, lo que permitiría estar un paso más lejos de la situación de pobreza.

Bibliografía

- AGUIRRE, R.; MIRA, M. T. (1991): *Los servicios de cuidado de niños de 0 a 5 años en la Unión y Villa Española. Una necesidad real de los niños, una necesidad sentida por las mujeres, una tarea para todos*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo / Uruguay (CIEDUR). Departamento de Asesoramiento Técnico, Económico y Social. Casa de la Mujer de la Unión. Serie Dates n.º 50.
- AGUIRRE, R.; SENATORE, O. (1991): *Estudio para la propuesta de servicios sociales alternativos para el apoyo a mujeres trabajadoras en barrios populares de Montevideo. Los servicios de cuidado infantil en La Unión y Villa Española*. Montevideo: CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo / Uruguay). Serie Investigaciones n.º 83.
- AGUIRRE, R. (1998): *Sociología y género: las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Montevideo: Ed. Doble Clic. Universidad de la República - CSIC - Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.
- AGUIRRE, R., y BATTHYÁNY, K. (2005): *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y área metropolitana 2003*. Montevideo: UNIFEM - UdelaR.
- AGUIRRE, R. (Coord.) (2006): *Reunión Técnica Subregional Encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado*. Montevideo: Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), UNDP Uruguay y Universidad de la República.
- AGUIRRE, R., et al. (2008): *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares. Setiembre 2007*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, e Instituto Nacional de Estadística, División Estadísticas Sociodemográficas.
- AGUIRRE, R. (Ed.) (2009): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: UNIFEM - Doble clic editorial.
- ARRAIGADA, I. (2002): "Cambios y desigualdades en las familias latinoamericanas". En: *Revista de la CEPAL* n.º 77. Santiago de Chile: CEPAL.
- ARRAIGADA, I., y ARANDA, V. (Comp.) (2004): "Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces". En: *Serie de Seminarios y Conferencias* n.º 42. Santiago de Chile: CEPAL - UNFPA.
- BARÁIBAR, X. (2005): *Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social*. Montevideo: FCS.
- BATTHYÁNY, K. (2002): *Maternidad y trabajo asalariado. Las estrategias de cuidado infantil de las mujeres en Montevideo. Estudio de caso múltiple*. Informe de Investigación n.º

30. Montevideo: Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- BATTHYÁNY, K. (2004): *Cuidado infantil y trabajo, ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: Oficina Internacional del Trabajo. CINTERFOR.
- BATTHYÁNY, K. (Coord.) (2006): *Género y desarrollo. Una propuesta de formación*. Montevideo: Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- BAUMAN, Z. (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- BOCK, G.; DUDEN, B. (1985): "Trabajo por amor, amor como trabajo". En: *Desarrollo*, Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. España: SID.
- CASTELUCCIO, A. (2012): *Entre la administración del cuidado y las brechas asistenciales: un estudio acerca de la estrategia de cuidado de los niños que adoptan los hogares montevideanos*. Montevideo: Trabajo del Taller de Sociología Económica Prof. Graciela Lescano.
- COOK, T. D., y REICHARDT, CH. S. (1986): *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata, S. L.
- CONDE, F. (1999): "Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en el contexto de la historia de las ciencias". En Delgado y Gutiérrez (Coords.): *Las perspectivas metodológicas*. Madrid: Editorial Síntesis.
- DELGADO, J. M., y GUTIÉRREZ, J. (Coords.) (1999): *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- ESPEJO, A.; FILGUEIRA, F., y RICO, M. N. (2010): *Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Parte I: Los tres regímenes del Estado del Bienestar. Valencia: Ed. Alfons el Mananim.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1998): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel Sociología.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2006): "Children in the Welfare State. A Social Investment Approach". En: *Arxius de Ciències Socials*, n.º 15.
- FILGUEIRA, C. (2001): *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social*. Santiago de Chile: CIESU.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C., y BAPTISTA LUCIO, P. (2003): *Metodología de la Investigación*. Tercera Edición. México DF: Ed. Mc Graw Hill.
- INE (2013): *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Uso%20del%20Tiempo/USO%20DEL%20TIEMPO%20Y%20TRABAJO%20NO%20REMUNERADO.pdf>.
- Investigación de autores desconocidos (1994): *La familia en Uruguay*. Año Internacional de la Familia. Montevideo.

- JELIN, E. (2007): "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales". En Arriagada, I. (Coord.): *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL - UNFPA.
- KAZTMAN, R. (Coord.) (1999): *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo: PNUD - CEPAL.
- KAZTMAN, R. (2000): *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Quinto Taller Regional. Santiago de Chile: BID - BM - CEPAL.
- KAZTMAN, R. (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En: *Revista de la CEPAL* n.º 75, pp. 171-189.
- KAZTMAN, R., y RETAMOSO, A. (2005): "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". En: *Revista de la CEPAL* n.º 85.
- KAZTMAN, R., y RETAMOSO, A. (2006): "Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa". Montevideo: Documento de Trabajo del IPES, Monitor Social del Uruguay. Universidad Católica del Uruguay.
- MARTÍNEZ, J. (2007): *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ, J. (2005): "La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina". En: *Revista Nueva Sociedad*. Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22930_Cached.pdf.
- MILOSAVLJEVIC, V. (2007): "Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina". En: *Cuadernos de la CEPAL* n.º 92. Santiago de Chile: CEPAL/ UNIFEM.
- MONTTI, O. (2013): *Cuidados en primera infancia. Análisis descriptivo de los datos del Censo 2011*. Montevideo: MIDES.
- PNUD (1999) *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay*.
- RIVERO, S., y VENCINDAY, L. (2005): *Modalidades de intervención en Trabajo Social*. Montevideo: FCS.
- SALVADOR, S. (2010): *Hacia un sistema nacional de cuidados en Uruguay*. Versión preliminar. Proyecto CEPAL-UNFPA "Género, población y desarrollo". Proyecto RLA/6P41 A "Estructuras familiares en América Latina y el Caribe". Montevideo.
- SANDOVAL CASIMILAS, C. (2002): *Características comunes a las distintas modalidades de investigación de corte cualitativo y sus diferencias con las de tipo cuantitativo*, en *Investigación Cualitativa*, Módulo 4. Bogotá: ICFES. Formato electrónico.
- SAUTU, R.; BONIOLO, P., y DALLE P; ELBERT R. (2005): *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Montevideo: CLACSO. Colección Campo Virtual.
- SCHWARTZ, H., y JACOBS, J. (1984): "Métodos cualitativos y métodos cuantitativos, dos enfoques a la sociología". En: *Método para la reconstrucción de la realidad*. México DF: Trillas.

- SCOTT, J. (2003): "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En M. Lamas (Comp.): *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. 3.^a edición. México DF: Universidad Autónoma de México UNAM. PUEG.
- SCURO, L. (2009): "Pobreza y desigualdades de género". En Aguirre, R. (Ed): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: UNIFEM-Doble clic editorial.
- SELLTIZ, C., et al. (1968): *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid: Ediciones Rialp.
- VALLES, M. (2000): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- TAYLOR, S. J., y BODGDAN, R. (2002): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Madrid: Editorial Paidós.
- THOMPSON, P. (1993): "Historias de vida en el análisis del cambio social". En Marinas y Santamaría (Eds.): *La historia oral: Métodos y experiencias*. Madrid: Debate.



La protección de la primera infancia en Uruguay

Significados y sentidos de una estrategia integral: la experiencia del Programa Uruguay Crece Contigo

Cristian Pinato⁵⁰ - Natalie Robaina⁵¹

Resumen

Este artículo presenta los resultados y reflexiones derivados de un proyecto de investigación que pretendió generar conocimiento sobre el Programa Uruguay Crece Contigo como mecanismo de protección integral de la primera infancia en Uruguay. Para conocer cómo se significa dicho programa se estableció un abordaje cualitativo, desarrollando entrevistas en profundidad a operadores de cercanía y a las familias de las mujeres embarazadas o madres de niños menores de 4 años beneficiarios del programa en los departamentos de Salto, San José, Maldonado y Rivera. Finalmente, el foco se ha puesto en los cambios que ha suscitado el programa en la vida de los beneficiarios, en las fortalezas y debilidades identificadas, en las estrategias de trabajo, en el cumplimiento de los lineamientos de la CDN, las transversalización de enfoques y la articulación interinstitucional.

Palabras clave: significados - protección - primera infancia

Introducción

El siguiente artículo presenta las reflexiones derivadas del proyecto de investigación “Significados y representaciones sobre la nueva estrategia de protección integral de la primera infancia”, el cual pretende generar conocimiento sobre el Programa Uruguay Crece Contigo en tanto mecanismo de protección integral de la pri-

50 Candidato a Magíster en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de la República. Profesor Asistente en el área de Teoría y Metodología del Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales del Centro Regional Litoral Norte- Sede Salto. Correo electrónico: <cpinato@unorte.edu.uy>.

51 Candidata a Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina. Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Profesora Asistente en el área de Teorías Sociológicas y Metodología de la Investigación del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Regional Litoral Norte- Sede Salto. Correo electrónico: <nrobaina@unorte.edu.uy>.

mera infancia en Uruguay. De esta forma, nos preguntamos qué está sucediendo con el mismo, qué impactos está teniendo, qué está generando en los beneficiarios y en los operadores de cercanía, desde las voces de los sujetos involucrados. En este sentido, buscamos conocer en qué medida la política UCC colabora al establecimiento de un sistema de protección integrado de la primera infancia, planteando la siguiente pregunta-problema de investigación: ¿Cómo se significa el Programa Uruguay Crece Contigo en tanto estrategia integral de protección de la primera infancia?

El abordaje metodológico del proyecto fue de corte cualitativo, buscando reconstruir la subjetividad de los sujetos implicados en la política, recuperando las opiniones de los involucrados. Este estudio abordó la implementación de la política desde las percepciones de los propios sujetos implicados en el programa, resultando esto original en el entendido de que hasta el momento los resultados del programa se han visto plasmados en estadísticas de objetivos concretos que este se planteaba. De esta forma se realizaron tareas de entrevistas en profundidad a operadores de cercanía y a las familias de las mujeres embarazadas o madres de niños menores de 4 años beneficiarios del programa UCC en los departamentos de Salto, San José, Maldonado y Rivera durante los meses de diciembre de 2013 y enero y febrero de 2014.

En este sentido, dar a conocer las percepciones de los beneficiarios del programa, así como de los técnicos de cercanía que trabajan en el mismo, da algunas pistas de qué está ocurriendo con la implementación del programa UCC en sus prácticas concretas y cuáles pueden ser las formas de implementación más adecuadas. El proyecto buscó aportar conocimiento empírico y reflexiones teóricas basadas en el mismo, sobre las representaciones y significados que se le adjudican al programa UCC después de un año de implementado, sugerir recomendaciones para el proceso, realizando un aporte crítico que permitirá mejorar las condiciones de implementación de la política a la luz de las experiencias ejecutadas hasta el momento.

A efectos de guiar la lectura de este artículo, se dirá que para iniciar se realiza el planteo teórico empírico del problema, para luego dar lugar a los resultados del proceso de investigación y sus respectivas reflexiones. En este sentido, cabe decir que se ha hecho foco en cuál es la significación que se le ha otorgado al programa desde la mirada de los beneficiarios y de los técnicos, llegando a la conclusión de que el programa ha sido un punto de inflexión en la vida de los actores involucrados. Por otro lado, se ha intentado detectar cuáles han sido las fortalezas y las debilidades del programa, pudiendo dar algunas pistas que colaboren a la mejora de la política, tanto en la etapa de diseño como en la de ejecución. También se analizó el cumplimiento de los lineamientos de la Convención de Derechos del Niño y la transversalización de los enfoques de género, generaciones y étnico racial, evidenciando que en algunos aspectos se ha avanzado y otros aún siguen en el plano de la intencionalidad. Finalmente, se reflexiona sobre la articulación interinstitucional, aspecto que

se erige como uno de los principales desafíos del programa, pero a la vez, factor de éxito del mismo.

Planteo teórico-empírico del problema

Actualmente, una de las principales estrategias que se está desarrollando en el país para proteger a la primera infancia en el ámbito estatal, en el marco de la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia (ENIA) propuesta para el período 2010 y 2030, es el programa Uruguay Crece Contigo.

Analizando el trascurso de instauración de la ENIA, se observa que se tuvo en cuenta la sustentabilidad demográfica, la baja tasa de natalidad y la necesidad de salvaguardar los derechos de los niños y de ofrecer más sostén a las familias. A su vez, se consideró la sustentabilidad social y democrática de la infancia uruguaya, las disyuntivas para una participación de niños y adolescentes, al igual que el descenso de los niveles de pobreza y la clara incidencia del Estado en dicho descenso, todo esto en pro de pensar cuál es el ideal de infancia que se desea (Presidencia de la República, 2008).

El programa como política pública se plantea desde un abordaje de derechos; en este sentido cabe mencionar que pararse desde un “[...] *abordaje desde los derechos, parte de la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los individuos. En este marco, las políticas sociales son instrumentos fundamentales para asegurar el cumplimiento de los derechos*” (UNICEF, 2005:17); teniendo dicho cumplimiento una base legal, tanto por la ratificación de convenios internacionales como por el compromiso de normativas nacionales.

“Otra característica fundamental del enfoque de los derechos humanos aplicado a la infancia, es constituir una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. Esta nueva concepción se basa en el reconocimiento expreso del niño como sujeto de derecho, en oposición a la idea predominante de niño definido a partir de su incapacidad jurídica” (Cillero Bruñol, 1997:4). En esta línea de pensamiento, la Convención de Derechos del Niño no define a las niñas y los niños por sus privaciones o necesidades, o por encontrarse en un “etapa inacabada de desarrollo”, sino que se les piensa y delimita a través de sus particularidades y derechos frente a la familia, la sociedad y el Estado. Algo muy distinto en la historia social y jurídica previo a su ratificación a nivel internacional.

De esta forma, la confirmación de la Convención exige a los países apadrinar disposiciones a favor de la infancia y la adolescencia: implica diseñar políticas específicas, adecuar las instituciones y sus leyes. Responder al derecho a la educación, la recreación, la salud, a la igualdad ante la ley, así como al conjunto de los otros derechos determinados por la Convención, envuelve una respuesta moral, legal y

una obligación financiera (Convención sobre los Derechos del Niño, 1990). El compromiso trascendental del Estado es el de respetar esta relación entre padres e hijos, así como socorrer a los padres en el desempeño de sus deberes. Se estipula así el respeto del Estado a la soberanía familiar. Un elemento no menor es el de la relación triangular Estado-niño-familia, que conquista un trascendental espacio en la Convención (O'Donnell, 1990) en tanto corresponsables en la protección de los derechos del niño. Si bien detallar los derechos del niño frente a la sociedad es el objetivo trascendental de la CDN, varias de sus normativas también inquieren en aclarar la prudencia entre el derecho del niño al amparo de la CDN y el derecho de la familia a la intimidad (O' Donnell, 1990).

Por otra parte, se destaca que desde el año 2005 comienza a gobernar en Uruguay una fuerza de izquierda (Frente Amplio) con una preocupación por diseñar e implementar políticas sociales con una orientación universalista e integral, articulada con acciones focalizadas que atienden situaciones específicas. Ante este nuevo contexto se reposiciona el rol del Estado como agente de protección social en la organización, producción y provisión de servicios en distintas áreas.

En este sentido esta impronta se enmarcó, como ya lo señalamos, en la ENIA, la cual instituye una estrategia “[...] *con un criterio de focalización como ‘subsidiario al de universalidad’, con la manifestación expresa de sus diseñadores de que ‘nadie quede librado a su suerte.’ Se intenta asumir desde el Estado el papel de Garante de los derechos, a través de un conjunto de políticas y programas que involucran la matriz de protección social, salud, educación, vivienda y Redes de asistencia e integración social. En el país existe una declarada voluntad y decisión política para implementar y ejecutar acciones intersectoriales e interinstitucionales desde el inicio de la vida en lo referente a la atención y cuidado del niño desde su gestación. Se apoya a la mujer embarazada (salud, alimentación) así como al núcleo familiar en aspectos psicosociales y prácticas de crianza. En la perspectiva de desarrollo integral temprano, la intersectorialidad es fundamental y se plasma con la integración de políticas de apoyo a las familias, de cuidados tempranos, de protección social, de salud, de educación inicial*” (Cerruti, Canetti, Duarte y Parafita, 2014:42). Pues bien, de esta forma desde el gobierno se eleva la posición de sostén integral a la primera infancia en situación de vulnerabilidad y o exclusión.

En este punto cabe señalar que a esta nueva orientación universalista e integral mencionada en el párrafo anterior, la antecedió un período en el que la focalización de los programas sociales se instaló como una de las claves para atender los efectos crecientes de una sociedad cada vez más dualizada; esas políticas sectoriales y focalizadas han estado y aún hoy están acompañadas de una lógica “neofamiliarista”, es decir, de una tendencia ideal de imaginar la familia como un bloque autorregulador tanto político como económico, que resuelva los problemas del modelo capitalista neoliberal. Esto sabría simbolizar una nueva coyuntura entre lo público y lo privado,

entre familia y políticas sociales, re delineando habilidades en relación a los diferentes bienes y servicios (De Martino, 2002). Lo que correspondería conducir a ese neofamiliarismo anteriormente nombrado es la ocurrencia de una sociedad civil como centro de consagración de valores que forman a la subjetividad y a la ordenación de intereses y formas de vida. Solo así la familia podría transformarse en emprendedora de la vida ciudadana (De Martino, 2002).

Ahora bien, debemos expresar también que el diseño de las políticas está cruzado por una aparente contradicción: por un lado el desarrollo autónomo demanda protección, y por otro, la desprotección beneficia la dependencia, el inmediatez y la exploración de cierto grado de proteccionismo en referentes autoritarios (Cerruti, Canetti, Duarte, Parafita, 2014).

“Acompañar y apoyar a las familias desde la perspectiva de derechos exige sostenerse en y fortalecer sus potencialidades, recursos y saberes, desde una posición ética, dialógica y participativa. Posicionarse desde las carencias y déficits de la población o desde las representaciones de los operadores y decisores sin mediaciones analíticas, así como funcionar desde las certezas de las acciones en forma unidireccional, dificulta el ejercicio activo de la ciudadanía y lleva a la producción de sujetos tutelados y asistidos. Ello también tiene efectos en las instituciones, en los equipos y los operadores, que pueden quedar atrapados en una exigencia de dar sin límites o en la impotencia, impidiendo la autonomía y capacidad de transformación de los destinatarios”. (Cerruti, Canetti, Duarte, Parafita, 2014:42)

En este sentido, UCC es un programa que aspira a establecer un sistema de protección integral a la primera infancia; el eje es fortalecer las potencialidades que tiene cada familia, socorrer la vía a los servicios con una perspectiva de derecho de cada uno de los niños (Lustemberg, 2012). De esta forma, teniendo en cuenta nuevos paradigmas de intervención y marcos legales, esta política se configura como relevante en la promoción, protección y restituciones de derechos de un número importante de niños, niñas y adolescentes del Uruguay, así como de las mujeres embarazadas en contexto de vulnerabilidad, por lo que la realización de un análisis científico del programa puede generar insumos para potenciar el desarrollo de la política, así como para corregir debilidades de la misma.

La nueva matriz de protección social en Uruguay, enmarcada en el Plan de Equidad delineado en 2007, da cuenta de esta nueva manera de abordar las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad que viven algunos de sus habitantes, proponiendo un conjunto de respuestas integrales y articuladas. En este marco, uno de los ejes estratégicos de la Reforma Social pretende inferir sobre el inicio de la vida de los sujetos, bajo el supuesto de que un débil comienzo impacta negativamente en el desarrollo posterior (desempeño educativo, precarias inserciones en el mercado de trabajo, débil capital social, etc.) y que condena a los mismos a

un círculo vicioso que refuerza continuamente la situación de vulnerabilidad económica y social (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011). En este sentido, resulta interesante indagar en una de las respuestas que se implementan desde el Gobierno para proteger la primera infancia en el marco de esta nueva propuesta de protección social.

De esta forma, con el fin de conocer en qué medida la política UCC está colaborando al establecimiento de un sistema de protección integrado de la primera infancia en Uruguay, se plantea la siguiente pregunta-problema de investigación: ¿Cómo se significa el Programa Uruguay Crece Contigo en tanto estrategia integral de protección de la primera infancia? A partir de esta pregunta principal se desprenden otros elementos que guiarán el estudio, a saber: identificación de las fortalezas y debilidades en la implementación del Programa en disímiles territorios, la significancia sobre el abordaje de cercanía y el trabajo en dupla, y cómo se visualiza el trabajo interinstitucional que propone el diseño del programa.

Metodología de trabajo

El abordaje metodológico del proyecto fue de corte cualitativo, buscando reconstruir la subjetividad de los sujetos implicados en la política, recuperando las opiniones de los involucrados. Este estudio abordó la implementación de la política desde las percepciones de los propios sujetos implicados en el programa, resultando esto original en el entendido de que hasta el momento los resultados del programa se han visto plasmados en estadísticas de objetivos concretos que este se planteaba. De esta forma se realizaron tareas de entrevistas en profundidad a operadores de cercanía y a las familias de las mujeres embarazadas o madres de niños menores de 4 años beneficiarios del programa UCC en los departamentos de Salto, San José, Maldonado y Rivera durante los meses de diciembre de 2013 y enero y febrero de 2014. En total se concluyeron 35 entrevistas distribuidas de la siguiente manera: 15 a operadores de cercanía y 20 a beneficiarias del programa.

Respecto a la realización del campo, cabe decir que originalmente la propuesta preveía que las entrevistas a los beneficiarios fueran colectivas, esto es, dialogar con las mujeres beneficiarias del programa y con algunos de sus familiares mayores de 16 años. Sin embargo, esto no se pudo efectuar por dos motivos: generalmente las mujeres estaban solas o con sus hijos menores, y cuando se intentó dialogar con otro integrante de la familia se suscitaban dificultades en la concreción. Por otro lado, es dable aclarar que la coordinación de las entrevistas en todos los casos fue con los supervisores y/o facilitadores de UCC. En el caso de Salto, antes de iniciar el campo se solicitó una presentación del proyecto de investigación ante todo el equipo de operadores de cercanía de dicho departamento; en el caso de Maldonado se concre-

tó una reunión con el facilitador y la supervisora. Para los casos de San José y Rivera, las coordinaciones fueron telefónicas y por correo electrónico con las supervisoras.

Si bien el proyecto de investigación preveía 6 entrevistas a beneficiarias por departamento, no se logró tal meta en todos los departamentos, a causa de no identificar el domicilio o porque la beneficiaria estaba en otro departamento del país. Asimismo, cabe decir que se logró cumplir con el requisito de saturación de la información, por lo cual se flexibilizó el diseño original de entrevistas.

UCC como punto de inflexión: una mirada sobre los cambios suscitados

El presente trabajo se ha centrado en la indagación de las percepciones de los sujetos implicados en los fenómenos de protección de la primera infancia, concretamente en la política pública a observar: el programa Uruguay Crece Contigo. En ese sentido, ha interesado conocer cuál es la significación que se le ha otorgado al programa, por lo cual se hace necesario hacer referencia a la idea de representaciones sociales, para lo cual se retoma lo propuesto por Gilberto Giménez (2005): *“El paradigma de las representaciones sociales [...] permite detectar esquemas subjetivos de percepción, de valoración y de acción que son la definición misma del habitus bourdieusiano y de lo que nosotros hemos llamado cultura interiorizada”* (Giménez, 2005, en Piñedo, 2008:13).

Así, puede decirse que el esquema subjetivo de valoraciones de los beneficiarios respecto al programa es positivo, apuntando fundamentalmente a la noción de “ayuda”, destacando en ese sentido cuestiones vinculadas a la contención y escucha brindada a la familia, a la adquisición de hábitos alimenticios y al acceso a ayudas económicas: *“Estaba mal económicamente, me ayudaron, me consiguieron la canasta y me consiguieron una asistente social por problemas personales que tengo. Ellos me aconsejaron mucho”* (beneficiaria, San José).

Las principales alusiones referidas a la ayuda de tipo económica destacan el beneficio de la tarjeta del Ministerio de Desarrollo Social, materiales para la vivienda:

“Justo mi esposo estaba sin trabajo, me ayudaron en la canasta, me hicieron los trámites para la tarjeta y en seguida empezó todo” (beneficiaria, Rivera). *“[...]cuando todavía no me había ido para la vivienda, ellos fueron a la Intendencia para ver si me conseguían algún material porque yo vivía en un ranchito”* (beneficiaria, Salto).

Por su parte, otras referencias tienen que ver con la adquisición de nuevos hábitos: *“Me explicaron cosas que no sabía del embarazo, que no entendía mucho, ellas me lo explicaron, me dieron información que no conocía y eso me vino al pelo porque había muchas cosas que no tenía idea”* (beneficiaria, Maldonado).

La escucha, la preocupación, el interés que mostraban los técnicos por las familias se configura como otro aspecto de la colaboración que el programa ha rea-

lizado en sus vidas: *“A mí me gustó mucho participar, porque yo que soy bruta, que nunca fui a una escuela, se interesan por la familia de uno, que uno que no sabe leer, ellos por lo menos están aprendiendo recién”* (beneficiaria, Maldonado). *“Son re atentos, yo tenía bastantes problemas con mi pareja y yo hablaba con ellos y ellos me re escuchaban y aconsejaban. La verdad que son muy buenos compañeros”* (beneficiaria, Salto).

Sin lugar a dudas, las valoraciones positivas que realizan los hogares participantes de la política se sustentan también en algunos cambios que los propios beneficiarios, tras su pasaje por el programa, han podido detectar, lo que queda demostrado en los discursos.

Una parte de esos cambios pasa por detectar modificaciones en los hábitos de los niños, de alimentación, de entretenimiento, los que han redundado concretamente en mejoras de salud: *“[...] en la alimentación de Bruno y de cómo estimularlo. [...] Por ejemplo de en vez de estar mirando dibujitos, estar escribiendo o jugando en otra cosa, si no pasaba mucho en el televisor”* (Beneficiaria, Rivera).

Otra parte de esos puntos de inflexión se nota en las relaciones vinculares dentro del hogar, parecen haber mejorado con la llegada del programa al hogar y con la intervención de los técnicos en algunos programas: *“Cuando ellos no venían cómo te voy a decir, siempre estaban peleándose, unos se peleaban y otros se ponían de acuerdo entonces cuando ellos comenzaron a venir mejoró bastante”* (beneficiaria, Maldonado).

Por último, y fuertemente marcado, se esbozan opiniones referidas a percepciones diferentes sobre el uso del tiempo para sí mismas: *“Para mí cambió totalmente todo, yo acá no podía estar, no sé cómo explicarlo, vos golpeás puertas y sabés que por lo menos te ayudan, eso fue lo que dieron ellos, me dieron ideas para seguir como plantear, me ayudaron a que hiciera algo en la vida, que estudiara. Era los niños y niños y lugar para mí nunca tenía. Este año voy a terminar la escuela si dios quiere, que hice hasta quinto”* (beneficiaria, Maldonado).

Cabe decir que en todas las entrevistadas se logra identificar cambios a partir de la participación en el programa, que colaboran en la mejora de la calidad de vida, ya sea en términos económicos, emocionales o de salud.

Fortalezas del programa UCC

Las personas fundan significados acerca de las políticas, estas valoraciones nos aportan para poder deducir el grado de cumplimiento de sus necesidades, como también el impacto y el peso de dichas políticas en correspondencia con otros elementos que maniobran en su vida cotidiana, como el caso de la familia, la comu-

nidad, y que favorecen una inclusión desde el marco de derechos (Rodríguez et al., 2012).

Como todo proceso de intervención, está dotado de aspectos que fortalecen la propuesta y otros que se configuran como desafíos a sortear. En ese sentido, el estudio indagó en ellos desde la mirada de los operadores, así como de las beneficiarias, aspecto que podría ser considerado a efectos de mejorar la política.

En primer lugar se hará referencia a las principales fortalezas, destacando fundamentalmente el equipo técnico: los operadores, así como los supervisores. Principalmente se resalta el compromiso de los técnicos y el conocimiento sobre los asuntos que implica el programa y el sostén que brindan los supervisores y el equipo coordinador a nivel central.

“Creo que la principal es la gente que trabaja en el programa, empezando con los operadores que son los que hacen el trabajo más directo con las familias, que es donde se juega el partido [...] yendo un poco hacia arriba puedo hablar más que nada de mi supervisión, yo estoy bastante contento con mi supervisora que es una tipa que sabe un montón y tiene compromiso con el trabajo, y las autoridades del programa en general a mí me dan confianza, porque creo que no lo hacen solo porque es un trabajo sino que lo eligieron con un compromiso y convicción” (nutricionista, San José).

“El personal que deja todo, la comprensión que hay dentro de UCC y es una gran fortaleza que se abre las puertas del Estado todo para laburar [...] la fortaleza es que se demuestra las ganas por hacerlo [...] dentro de todo somos bastante escuchados y contar con el aval de Presidencia y no de MIDES hace una diferencia” (auxiliar de Enfermería, San José).

Los beneficiarios también identifican en los técnicos un aspecto particular de la propuesta, en la medida que logran identificar acciones concretas de su intervención: *“A mí me ayudaban, me hablaban, me aconsejaban, porque el nene un mes, cada un mes, cada dos meses pasa haciéndome neumonías [...] ellos me aconsejaban en cómo seguir emocionalmente, también tengo a mi madre con enfermedad y ellos me hablaron mucho, un montón de cosas que la verdad que esos momentos me hicieron muy bien. Te dan la confianza como para vos hablar, tuve un buen vínculo, totalmente”* (beneficiaria, Maldonado).

El vínculo parte de la cotidianidad de la relación técnico-beneficiario, se enmarca en una vida cotidiana que implica el análisis de dicha vida, entendiendo los sistemas de significación en que se envuelve, las formas vinculares, las experiencias concretas y la configuración de la subjetividad. La vida como objeto de análisis envuelve romper con la actitud natural, problematizar y requerir los hechos, generar espacios donde logren ser pensados por sus propios actores (Salvo Spinatelli, 2007).

Los equipos técnicos de diferentes zonas del país se sienten cuidados por parte de los supervisores y la coordinación general, destacan instancias de cuidar a los que cuidan y las ven como algo necesario para continuar desarrollándolo: *“El año pasado se hicieron talleres terminando el año para cuidar a los que cuidan, y nos reunimos los equipos de Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera, fuimos a Tacuarembó y eso me pareció muy positivo y que estaría bueno implementar más instancias para el auto-cuidado”* (psicóloga, Rivera). *“[...] creo que se nos cuida bastante en el sentido de que se nos habilita todo lo que necesitamos para el trabajo, cuando hay alguna cosa que nos está faltando [...] uno reclama y nos dan una respuesta inmediata”* (trabajador social, Salto).

Vinculado a la contención de los técnicos mencionada en el punto anterior, se visualizan como positivos los espacios de reuniones colectivas del equipo de operadores, supervisores y facilitadores: *“Otras de las cosas que está bueno es tener las reuniones con la supervisora y facilitadora y ver todo lo bueno que se va dando a nivel macro y cómo repercute a nivel micro y cómo esto alimenta a lo macro”* (psicóloga, Rivera). *“Tenemos una supervisora que trabaja en reuniones generales con todo el equipo y después en reuniones de dupla [...] que está en el cronograma y se mantiene siempre, eso no se cambia, y poder generar esas instancias de pienso a nivel colectivo y después solamente en la dupla [...] es bien importante”* (trabajador social, Salto).

El acercarle información a las familias es otra de las bondades detectadas por los operadores técnicos: *“Cuando le abris un poco los ojos la familia se da cuenta y cuando se da cuenta te lo devuelve y ahí es cuando da fruto tu trabajo [...] el que haya alguien que te diga: con esto andá a un centro de salud, al hospitalito o donde sea y decile esto que te decimos nosotros que es un derecho tuyo, ellos se dan cuenta y lo valoran”* (psicólogo, San José). *“La madre que tiene 7 hijos, desde el 90 que los tiene y ahora está conociendo derechos que no conocía [...] para la madre mismo se ve que viven distinto este embarazo que todos los otros, y a esta edad de madres ya cerca de los 40 que viven un embarazo diferente, seguro, porque están dentro de un programa de cercanía que antes no había”* (psicólogo, San José).

La conformación multidisciplinaria de los equipos, con técnicos diversos del área social y de salud, se configura como otra fortaleza desde la mirada de los beneficiarios, en tanto logran complementarse en las intervenciones. Esto podría estar respondiendo a que determinadas problemáticas se configuran como fenómenos complejos, que requieren de abordajes desde diversas disciplinas. *“La variedad de técnicos que tenemos en los equipos, acá en Salto hay psicólogos, psicomotricista, nutricionista [...] enfermería y trabajador social y nos complementamos bien desde las diferentes disciplinas [...] cada uno después de su disciplina y profesión tiene algunas cosas que es específico de su saber y creo que acá en el equipo sabemos nutrirnos de eso y tomar como una herramienta lo que sabe el otro compañero”* (trabajador social, Salto).

Lo que habilita la cercanía como estrategia de intervención se erige como otra fortaleza del programa: la escucha, el acompañamiento (aspecto que será presentado y abordado en otro apartado): *“Una fortaleza del programa es estar ahí [...] una cuestión de tener un apoyo, porque son familias que han venido de situaciones de negligencia, maltrato, de violencia y a veces estar, una persona que esté ahí, que te escuche y sepas que le interesa, eso es muy importante para ellos”* (psicóloga, Salto).

Las debilidades del programa UCC

Por otra parte, se señalan algunas debilidades visualizadas en la implementación de la política, donde se destacan en primer lugar –dada su reiteración en los discursos de los entrevistados técnicos– las expectativas en cuanto al número de familias a atender por equipo: *“Quizás a veces hay una expectativa desmesurada en cuanto a las familias que uno puede atender, cuando comenzamos se hablaba de 50 familias, entonces andábamos ahí corriendo tras las familias y eso lleva a que te preocuparas más en el número que en la calidad del trabajo”* (nutricionista, San José).

Otro de los técnicos hace referencia a la ambición del programa, pero esta vez sobre los logros obtenidos con las familias beneficiarias en el tiempo establecido, de acuerdo a cada modalidad de intervención: *“No todas las cuestiones se pueden resolver, quizás que es un poco ambicioso, por eso está bueno tener claros los objetivos, cuando uno quiere ir más allá la familia se frustra mucho [...] capaz que como debilidad son los tiempos, como todo trabajo, tiempo de que vos a una familia, si bien la contactás entre medio, pero después las visitas son una vez al mes, la familia mismo, cuando vos terminás con un familia lo que te devuelve siempre es que vengan más veces, quizás es eso: los tiempos de los recursos humanos”* (psicólogo, San José).

“La percepción que las personas desarrollan acerca de dichos operadores y el tipo de vínculo que se despliega con los mismos son componentes centrales. Dicha percepción nos informa acerca de cómo visualizan la concreción de las intencionalidades y de los objetivos planteados en la política. Al mismo tiempo, da cuenta del tipo de vínculo que construyen con la misma, otorgando elementos para comprender los sentidos que las personas asignan al accionar de las mismas y las respuestas en torno a ellas” (Rodríguez et al., 2012:241). Los operadores sociales se constituyen en aquellos actores que median de vínculo entre las políticas públicas y los destinatarios, se erigen como un otro que es la “cara visible” del Estado. Así, se convierten en la figura con quien es factible o no construir un camino alternativo para cambiar las condiciones de vida.

Estrategias de trabajo: la dupla y la cercanía

Al pensar en las estrategias de trabajo del programa UCC, surgen dos elementos clave, a saber: la metodología de cercanía y el trabajo en dupla combinando un perfil técnico del área social con uno del área de la salud.

La cercanía como método de trabajo parece generar algunas bondades ciertamente claras: alcanzar familias que las instituciones a veces no captan; se establece un vínculo muy estrecho entre el técnico y las familias; la confianza que se genera al desarrollar la labor en el hogar del beneficiario.

“El abordaje de cercanía te permite llegar por un lado a lugares que no llegan las instituciones [...] en ese sentido me parece que la cercanía es bien importante, de ir a buscar a alguien que no está llegando, y por otro lado hay una construcción del vínculo con el otro porque vos lo vas a buscar a la casa, trabajás con él, y lo hacés sentir que estás ahí pendiente de lo que le pasa” (nutricionista, San José).

Desde la mirada de los beneficiarios también es importante la cercanía, y este aspecto evidencia consenso entre los beneficiarios, independientemente del departamento en el que residan: *“A mí no me molesta, una que se entera del problema general de la familia de la casa y eso está bueno”* (beneficiaria, Maldonado). *“La verdad, que otros se preocupen por vos y por tus hijos me parece bien de bien”* (beneficiaria, Salto).

Para algunos técnicos la cercanía es el primer paso, pero es una estrategia que debe ser acotada en el tiempo, para lograr una autonomía real de las familias: *“Es importante porque justamente es a la población que no sale, y que la han llevado a que no salgan, yo siempre igualmente considero que la cercanía no tiene que ser definitiva, considero que tiene que ser un período para que después sea la familia que salga [...] pero es importante que alguien vaya a golpearles la puerta con frecuencia para mostrarles la apertura”* (psicólogo, San José). En este proceso la escucha que genera la cercanía es algo que destacan tanto técnicos como beneficiarios.

El trabajo de cercanía implica trabajar con la familia en su hogar, lo cual tiene ciertas fortalezas pero a la vez requiere de determinados “cuidados”: *“Creo que es acertado elegir esta metodología de trabajo de las cercanías [...] si bien es una cosa que se la invita a participar pero no se le impone [...] tiene otro control en el cuidado que por ahí muchas veces no se tienen en cuenta y que es muy distinta la intervención si la hacés desde un centro que vos vas y regresás del centro, que si tenés como único escenario de la intervención de trabajo el hogar”* (trabajador social, Salto).

En un caso se desarrolla una experiencia particular, donde se trabaja en grupo con mamás de UCC y otras de la zona, a partir de la cual se identifican elementos que no se obtendrían en una intervención en el hogar: *“[...] Se trabajaba en lo que sería talleres de procesos de costuras ahí con las madres del programa de Uruguay Cre-*

ce Contigo de la zona y con otras madres que no estaban en el programa pero estaban en la zona y se las invitó a participar también, entonces, ahí se construyó un espacio que se trabajaba más en un dispositivo grupal y que bueno, 'tá, podés trabajar un montón de cosas y más desde ese ámbito desde lo grupal que por ahí en el escenario del hogar, ya sea que no se habilita por las relaciones familiares mismas, o algún tipo de control que pueda haber a la interna de la familia" (trabajador social, Salto).

Justamente en un departamento donde no se lleva adelante una práctica como la referida anteriormente se reclama la necesidad de pasar de una intervención individual con las familias, a una colectiva: *"Tenemos como un desafío de generar una dimensión colectiva con las familias que pueda trascender un poco el desarrollo familiar individual para avanzar hacia lo colectivo [...] donde podamos trabajar desde lo grupal en otras cuestiones el tema de repensarse como persona, como grupo familiar, todo lo que tiene que ver con el trabajo y la educación"* (nutricionista, San José).

Por otra parte, cabe destacar que algunos discursos alertan sobre la necesidad de ponerle un pie a la implementación de la estrategia de cercanía: *"Creo que es valiosa la estrategia de cercanía, me parece que está necesitando también un pie y que requiere de algunos cuidados en intervención y que va mucho con la ética profesional de cada uno [...] porque por ahí se confunde mucho esto que la gente sí o sí nos tiene que recibir, recibir bien, que no le gusta que vayamos a cualquier hora, porque muchas veces nosotros no coordinamos las entrevistas [...] hay que hacer ciertos contratos con la familia para dejar estas cosas claras siempre desde el comienzo"* (trabajador social, Salto).

Necesariamente pensar el abordaje desde la estrategia metodológica de trabajo en cercanía nos hace reflexionar sobre el vínculo entre el operador y el beneficiario; de esta forma podemos expresar que *"[...] toda conducta implica un Vínculo, toda acción en el mundo externo es una relación de un sujeto con un objeto, ya sea éste animado o inanimado. El concepto de vínculo es sintetizador de tres elementos que son: el sentir, pensar y actuar en el aprendizaje. Sintetizador porque Pichon incluye en este proceso del aprender, las ansiedades, los miedos, las angustias, que se dan en la interacción con los objetos. El sentir se relaciona con el momento sensible del conocimiento. El pensar con el momento lógico, con la conceptualización. Y el actuar con el momento práctico"* (Salvo Spinatelli, 2007:7).

Como ya se mencionó, el otro componente a destacar de la estrategia de intervención es el trabajo de los operadores en dupla, intentando desarrollar un abordaje integral sobre las situaciones de las familias, bajo el supuesto de que las problemáticas son complejas y requieren de abordajes multidisciplinares, como ya se mencionó. Al respecto los técnicos expresan lo siguiente: *"[...] El hecho del trabajo en buscar la integralidad entre la salud y lo social es una gran fortaleza, el hecho del trabajo en dupla también, el tener un respaldo, vos sabés que tenés una situación 'x';*

se complicó pero sabés a quién recurrir” (psicólogo, San José). “Siempre evaluamos cuál sería la mejor dupla técnica, porque por ahí nosotros vimos que una psicóloga con un nurse como que hay más cosas que se pierden, pero desde otras profesiones como el trabajo social, que tiene una formación más amplia y que salimos con esta cabeza de que te podés insertar en cualquier área de trabajo: salud, educación, infancia, etc. Pero sí creo que es una fortaleza y riqueza el trabajo en dupla” (trabajador social, Salto).

Por supuesto que esta estrategia no está exenta de dificultades, en diversas ocasiones su concreción se ve dificultada por la necesidad de atender el número de familias indicado, el multiempleo que caracteriza la situación laboral actual de varios de los técnicos: *“Se ha visto un poco debilitado en el hecho de la vorágine de los primeros momentos, que teníamos que llegar a los números de familia que teníamos que trabajar, eso provocó que salieras solo, que no lo hicieras en grupo para poder llegar a más familias [...] el hecho que todos tenemos otros trabajos, eso muchas veces para que te quede menos horarios con tu compañero se dificulta” (trabajador social, Salto).*

El trabajo en conjunto no solo sirve a efectos de complementar disciplinariamente la intervención, sino que a veces se valora por necesidades prácticas, como instancias de inseguridad en los barrios y situaciones emocionales de los operadores: *“Como operador te aliviás un poco, porque a veces las situaciones son tan complejas que te tapa un poco el agua y con esto que nosotros trabajamos en dupla, pero hay un responsable de la familia a los efectos administrativos” (nutricionista, San José).*

Una política a partir de derechos, “[...] parte de la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los individuos. En este marco, las políticas sociales son instrumentos fundamentales para asegurar el cumplimiento de los derechos” (UNICEF, 2005:17); teniendo dicho cumplimiento una base legal, tanto por la ratificación de convenios internacionales como por el compromiso de normativas nacionales.

En cuanto al trabajo concreto con cada familia, los operadores recalcan que cada caso demandará una intervención particular: *“[...] Cada familia nos plantea distintas cosas y diferentes formas de intervenir, en algunos casos necesitan más una contención, están como quebrados emocionalmente, a veces es solamente eso y se coordina con psicóloga, psiquiatra o algo así, y hay otros casos que son pautas de crianza” (trabajadora social, Maldonado).*

Lo expuesto anteriormente obliga a pensar en el dialecto intervención-resultados, donde estos últimos son producto de la interacción operador-beneficiario, al decir de Fleury (2002) *“[...] el resultado de las políticas sociales es profundamente-determinado por las prácticas sociales de interacción entre usuario y profesional, la interacción humana que se establece en los servicios sociales, es al mismo tiempo un coloquio singular y una actualización/dramatización de las relaciones y estructuras*

sociales prevalecientes” (Rodríguez et al., 2012:242). Se puede expresar que desde la empatía, desde un marco ético humanista y la relación de confianza entre operador y beneficiario se alcanzan los objetivos del Programa, especialmente en este tipo de poblaciones en situaciones de alta vulnerabilidad social. Mediante un vínculo personalizado entre técnico y beneficiario, los últimos encuentran la forma de ser entendidos en su situación problematizándola (Rodríguez et al., 2012).

En esta construcción y delimitación de los problemas es relevante tener en cuenta que se puede generar, por parte de quienes diseñan las políticas públicas así como en las intervenciones, fenómenos de estigmatización a partir de la categorización de problemas de estos sectores en situación de vulnerabilidad. *“La política social delimita y construye problemas en relación a los cuales diseña programas y proyectos, lo que opera como un a priori en el vínculo entre el operador y los destinatarios de su acción. Por otro lado, es en el marco de ese vínculo que aquel problema delimitado puede ser deconstruido y vuelto a construir en conjunto con el sujeto de la intervención, atendiendo a la singularidad y generando un espacio para el proceso de construcción de demanda en la intervención que se realiza”* (Rodríguez et al., 2012:243)

La concreción de los principales lineamientos de la CDN

Conocer la concreción de los lineamientos establecidos por la CDN resultaba de interés para este estudio, en tanto la política de UCC configura sus objetivos centrados en los derechos humanos. Analizar el implemento de los lineamientos de la CDN permitirá saber cómo se organiza la política destinada a la infancia.

Un primer aspecto derivado de los discursos de algunos técnicos se manifiesta en que las políticas de infancia no pueden pensarse solo abordando al niño, necesitan desarrollarse sobre el eje de las familias y los hogares: *“El programa tiene unos objetivos que están vinculados a la primera infancia, a todo lo que tiene que ver con la construcción de pautas de crianzas saludables, pero creo que en el fondo tiene el objetivo de trabajar en pos de la integración de esas familias, porque trabajamos en contexto de exclusión, de alguna manera tratamos de que esas familias puedan integrarse a algunos espacios de la sociedad de los cuales no vienen haciendo parte desde hace mucho tiempo, probablemente en generaciones, en el espacio del trabajo y de la educación, que son como los dos espacios socializadores”* (nutricionista, San José).

De esta forma *“el enfoque de los derechos humanos aplicado a la infancia es constituir una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. Esta nueva concepción se basa en el reconocimiento expreso del niño como sujeto de derecho, en oposición a la idea predominante de niño definido a partir de su incapacidad jurídica”* (Cillero, 1997:4). En este sentido, se entiende la infancia como una etapa del ser humano que posee equivalente valor que cualquier

otra, tiene los mismos derechos y algunos especiales que hacen a su condición de niños. Así, la infancia deja de ser entendida como un período de la vida precisado únicamente a través de las imágenes de obediencia a los padres o a terceros, para ser ideada como un tiempo de desarrollo positivo y progresivo de independencia social, personal y jurídica.

Respecto a la valoración de esta primera etapa, los técnicos manifiestan lo siguiente: *“El programa busca fortalecer esas capacidades tanto en cuidarse, saber la importancia de qué es un control, la importancia de la alimentación, hay un eje que transversaliza la primera infancia que es la anemia, por lo que significa todo el desarrollo del cerebro del niño, y en esas edades tanto el pre-natal dura cuando se desarrolla todas las capacidades tanto neurológicas, cognitivas, el programa vela mucho por el desarrollo tanto físico como mental de los chiquilines”*(enfermera, Rivera).

Desde el programa se pretender velar por los derechos de los niños, constituyendo una de las líneas de trabajo las pautas de crianza: *“Hay unas preguntas que nosotros hacemos en los formularios: ¿usted juega con el niño?, ¿acostumbra a cantarles canciones, cuentos?, todo eso lo trabajamos y hay veces que ya no se logra ver que ese momento capaz lo retás o le pegás y no tenés ese momento con tu hijo, que sabemos que es tan importante en la estimulación”* (enfermera, Salto). *“En la parte psicomotora del niño hacemos una evaluación, al principio vemos cuáles son las debilidades que va teniendo el niño en el desarrollo, estimulamos esas partes específicamente, lo hacemos nosotros en alguna actividad puntual y les explicamos a las mamá cómo se hace”* (psicóloga, Salto).

UCC tiene el propósito de querer colocar la temática de la primera infancia en la agenda de diversas instituciones: *“La infancia primero, y es ese el mensaje que se está intentando dar y creo que está bueno eso de conjugar las acciones focalizadas con acciones universales, para poder llegar a todos [...] esas acciones universales van a lograr trascender y lograr convencer a todas las instituciones de que lo que tiene que primar es la atención hacia la primera infancia”* (trabajador social, Salto).

Si bien es el gobierno actual el que desarrolla este programa de atención a la primera infancia, se destaca que fue implementado en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Familia (ENIA): *“[...] que haya sido en el marco de una estrategia que fue más allá de una cosa partidaria, o sea que viene desde la ENIA, que se firmó entre todos los partidos políticos en el 2010, que haya surgido en ese marco de la ENIA, como que hay un convencimiento de que la infancia y la adolescencia del 2030 es una cosa de hoy, o sea que hay que pensar en el ahora”* (trabajador social, Salto).

Reflexionando sobre este punto, se retoma una pregunta planteada por Rodríguez et al. (2012) *“¿Cómo favorecer la emergencia de un sujeto de derecho que no cristalice una relación individuo-Estado sino que favorezca el sentido de perte-*

nencia societal y como tal, habilite a producir cambios con otros?” (Rodríguez et al., 2012:245). Pensar a las personas que son “destinatarias” de las políticas como sujetos de las mismas implica superar la dualidad operador-sujeto. “La construcción de ciudadanía y de autonomía, el fortalecimiento de la persona como sujeto de derecho, las condiciones para la producción creativa de transformaciones en las condiciones de vida, debiera trascender entonces el vínculo dual operador-sujeto. Esto supone además una concepción de desarrollo humano y de inclusión social donde la necesidad de sobrevivencia es tan relevante como las de participación e identidad (Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986), que implican necesariamente a los otros” (Rodríguez et al., 2012:245).

¿Abordaje en clave género, generaciones y étnico racial?

Actualmente los procesos de intervención, al menos en su intencionalidad, se proponen trabajar desde una perspectiva de derechos en clave género, generaciones y étnico racial. Se ha comenzado a visualizar la necesidad de pensar las intervenciones sociales considerando algunas categorías que se configuran como constructos socio-históricos que pautan maneras de pensar, de hacer y de valorar. Asimismo, se visualiza en determinados casos esta incorporación en los documentos, pero no queda tan clara la inclusión en el pienso y accionar de los equipos que llevan adelante las intervenciones; ante esto se considera pertinente conocer cómo se lleva adelante este proceso o si simplemente aún está en la letra chica del papel.

Dentro de las tres perspectivas planteadas desde las cuales se proponen abordar los derechos humanos, las que se logra identificar en mayor medida son las de género y generaciones, no así la étnico-racial; asimismo, cabe decir que la perspectiva sobre la incorporación de los enfoques varía de manera significativa.

El género como construcción social (Aguirre, 1998) ha determinado que la tarea de cuidado quede en manos de las mujeres, lo que en determinadas ocasiones hace que la mujer postergue su tiempo de ocio, de cuidado a sí misma. A partir de la noción de género, Aguirre plantea la idea de desigualdad genérica, la cual *“hace referencia a la distinta medida en que hombres y mujeres tienen acceso a los recursos valorados y escasos de su sociedad”*. (Aguirre, 1998:20)

En el sentido de lo expuesto anteriormente, resulta interesante recoger el planteo de algunos técnicos que refiera a que dentro de los cometidos de la política está el de brindar conocimiento a las mujeres sobre algunos derechos que posee en pro de reducir su exclusión y estimular su autoestima: *“Siempre tratamos de devolverles que son parte de esta sociedad porque muchas veces se sienten autoexcluidos, pero bueno, resaltar que todos somos iguales y todos tenemos derechos, yo creo que el programa en ese sentido defiende mucho los derechos, ya saben lo que es el cobro de las asignaciones, el cobro de alguna otra prestación, la tramitación, o si no también*

nosotros difundimos mucho la propuesta de INEFOP con capacitaciones gratuitas” (psicólogo, San José).

Uno de los discursos de los técnicos en particular piensa la incorporación del enfoque de género teniendo en cuenta quiénes son los profesionales que intervienen, haciendo énfasis en el abordaje de una situación de violencia desde una dupla de mujeres, así como que sean técnicos varones los que trabajen temas de cuidados y crianzas de las embarazadas y/o mamás: *“Siempre hemos trabajado esos temas y las familias no han demostrado pudor; hay casos por ejemplo ahora hay una para ingresar que la supervisora mismo consideró por una situación extrema de violencia que lo tome una dupla de mujeres, en mi caso en particular somos dos varones y creo que somos la única, yo creo que está muy bueno [...] siempre trabajamos desde los derechos, capaz hasta hacemos más hincapié inclusive en los derechos de la mujer de empoderarla, la verdad la familia no se ha sorprendido de que la hombres les vengán a hablar, de que hombres les vengán a informar cómo dar pecho, capaz que es una cuestión que se ha dado en la dinámica”* (psicólogo, San José). Este planteo resulta interesante en tanto evidencia que no necesariamente las técnicas mujeres deben hacerse cargo de trabajar los temas de pautas de crianza, lo que de alguna manera desprende la tarea de cuidados a la que se hacía referencia anteriormente de la figura de las mujeres.

Se visualiza la transversalización del enfoque de género en la medida que uno de los cometidos es empoderar a las mujeres, colocándolas desde un principio como jefas de hogar, partiendo de la idea de que son el pilar de la familia: *“Nosotros empoderamos a la mujer más que nada porque su lugar es fundamental para nosotros, ya desde el punto de vista de que para nosotros la jefa de hogar es la mujer, no importa quién es el sustento, quién es el que trabaja o no, como se consideraba antes jefe de hogar al que aportaba el dinero; para nosotros desde el programa en el sistema informático mismo es la madre o la embarazada, desde ahí partimos, la tomamos como el pilar o la base de la familia”* (psicólogo, San José). Ante este planteo técnico, surge la interrogante de si la idea de colocar a las mujeres como jefas de hogar, aunque destaque su reconocimiento sin la necesidad de ser proveedor del hogar; al asociarlo al sostén de la familia no podría estar reforzando el mandato de género que hace recaer sobre la figura de las mujeres la función de cuidar de los integrantes del hogar, sean estos niños, adultos mayores o personas en situación de discapacidad.

Un aspecto interesante, que emerge como forma de pensar en las cuestiones de género, refiere al esfuerzo que expresan haber realizado los técnicos para incorporar a los referentes masculinos de las familias en el proceso desarrollado: *“[...] Tenemos ese enganche de incluir a veces al referente masculino, de a poco lo vas arrimando, hemos tenido no solo de la jefa de hogar sino también de su pareja, padre, o de quien sea, hemos tenido muy buen resultado”* (psicólogo, San José). *“[...] Está establecido en la línea de base, se hacen siempre preguntas en ese formulario inicial sobre el in-*

volucramiento del padre o del referente masculino con la crianza, si lo hace dormir al niño, si lo lleva con él, si lo lleva al jardín, si le da de comer, todas esas cosas que se le preguntan desde la primera entrevista, que vos vas y te da pautas también para poder direccionar una acción en ese sentido (trabajador social, Salto). *“Perspectiva de género, primero trabajás generalmente con mujeres, aunque tratamos de incluir a los varones también en la crianza, ¿no?, las formas de la equidad de género más que nada”* (trabajadora social, Rivera).

La inclusión de los referentes masculinos trata de romper con la división social del trabajo de los sistemas de género, esto es, ubica a la mujer en una esfera –la doméstica–, un espacio que no es socialmente valorado, y al hombre en otra –la pública–, un espacio privilegiado, pues es socialmente valorado (Aguirre, 1998). Asimismo, parece ser que este propósito se mantiene en la intencionalidad, siendo difícil aún materializarlo en una práctica; esto se observa en los discursos, así como en la realización del trabajo de campo, donde no fue posible dialogar con los referentes adultos de los hogares.

Uno de los temas en los que es clave la participación de los varones refiere a los derechos sexuales y reproductivos: *“El tema de los métodos anticonceptivos, la resistencia de los hombres a usar preservativos, que es una decisión de la mujer también, y los derechos sexuales y reproductivos y tratar de involucrar en ese sentido también al hombre, de las enfermedades de transmisión sexual, de que se use preservativo durante el embarazo [...] se intenta involucrar al hombre en ese sentido, porque si vos se lo transmitís solamente a la mujer, después seguramente el hombre no le va a dar mucha ‘bola’ entonces”* (trabajador social, Salto).

No obstante el esfuerzo de incorporación de los pares masculinos, los propios técnicos visualizan dificultades para la incorporación de los varones, dado que las tareas de cuidado sustentadas en mandatos sociales recaen sobre la figura de las mujeres: *“El rol de cuidado está más sobre las mujeres, cuando llegamos a las casas son ellas quienes nos atienden y bueno, entonces tratamos de trabajar en torno a eso”* (trabajadora social, Rivera). *“[...] Nosotras vemos mucho que el padre no la baña, no le da de comer, no juega por el hecho de que el padre es el que trabaja, que viene el fin de semana y deja la plata y la que hace todas las tareas del hogar es la madre, entonces como que se trata de trabajar que los dos son los padres y que los dos pueden estar en la crianza de los niños”* (enfermera, Salto).

Asimismo, la participación de los varones también se ve coartada por mandatos sociales que determinan que el varón debe salir a trabajar, debe encargarse de los roles productivos; al decir de Fassler (2006), los varones se ubican en la vida pública, los espacios de la política, la economía, los negocios. Fassler plantea que estas áreas son fomentadas desde la estructura social para ser ocupadas por los hombres. Ellos se encargan de la producción, mientras que las mujeres de la reproducción. En este

sentido se destacan los siguientes discursos: *“En muchos casos se dificulta por los horarios, ya que pasa que el hombre es el que sigue trabajando y cuando vos vas en los horarios esos muchas veces no está, pero siempre como que nos marcamos prioridades: si es una familia en la cual el hombre está trabajando durante todo el día, se acuerda con la familia para hacer una visita en la tardecita o un poco de nohecita para involucrar esta otra perspectiva, del varón”* (trabajador social, Salto). *“Los padres no se incorporan tanto, pero nosotros intentamos, tenemos muchos papás que trabajan en los arándanos, entonces en los horarios que por ahí vamos a la visita no estaban, tuvimos unos papás que fuimos de tardecita para justamente encontrarlos o por ahí a veces no iban por los días de lluvia”* (enfermera, Salto).

Respecto a la incorporación de la figura masculina en el proceso de intervención, se entiende que aún hay mucho camino por andar, pero que algunos logros concretos se han conseguido: *“Hemos tenido una capacitación sobre masculinidades pero ’tá, queda mucho para hacer todavía, en lo que tiene que ver con el involucramiento de la figura masculina, en lo que tiene que ver con las acciones de la crianza y todo el apoyo para acompañar”* (trabajador social, Salto). *“En otras no, el papá queda, acompaña, al principio por curiosidad, luego porque le gusta; en los papás jóvenes pasa más y ahí está como la cuestión generacional”* (psicóloga, Salto).

Finalmente, la cuestión de género se visualiza tras el abordaje de situaciones de violencia doméstica, donde las víctimas son mujeres: *“Trabajar también esto un poco en las coordinaciones entre instituciones, de poder acercar a madres, a mujeres que sufren violencia de género, de poder coordinarles esto del servicio que lo visibilice, de acercarles un poco los recursos para que luego los sepan usar, muchas veces no saben de la existencia”* (enfermera, Rivera).

Las opiniones referidas a la asunción de un enfoque étnico-racial son pocas, se señalan dos opuestas: una que evidencia su presencia únicamente en el formulario a completar por los técnicos, y otra que resalta el énfasis que se ha hecho desde el central en relación a este tema: *“En la perspectiva de lo étnico racial se incorporó en los formularios de línea final, a ver cómo se percibe la mujer, qué tipo de descendencia tiene ella, pero creo que en ese sentido, por lo menos desde lo que nosotros trabajamos, como que no es algo que estamos mucho”* (trabajador social, Salto). Cabe decir que en varios discursos se identifica la inclusión de enfoque de género y étnico-racial solo en la medida que los formularios involucran preguntas referidas a esos aspectos, más que en el pienso de las intervenciones.

Los discursos expuestos en relación al enfoque étnico racial dan cuenta de que ha querido ser trabajado de alguna manera desde quienes pensaron el diseño de la política, pero que aún es un tema al que no se le ha puesto pienso o que aún no es motivo de reflexión en los equipos de trabajo.

La articulación interinstitucional como desafío y clave de éxito

Como se mencionó en líneas anteriores, el trabajo interinstitucional se configura como una de las principales fortalezas: *“Es una fortaleza que necesita de meterle más cabeza en eso, e ir mejorando qué es el trabajo interinstitucional, yo creo que en Salto hay una red bien importante [...] y Uruguay Crece Contigo se ha metido en todos los ámbitos, o sea de la primera instancia, está creciendo desde los operadores, los supervisores y la facilitada de la regional y se ha intentado unir en las diferentes mesas de políticas sociales y con los diferentes ámbitos que trabajan la primera infancia”* (trabajador social, Salto).

Dentro de las instituciones con las que se articulan se destacan las Unidades Básicas de Asistencia, el Banco de Previsión Social, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial), ETAF (Equipo Territorial de Atención Familiar). *“Nosotros tenemos esa facilidad de que conseguimos, por el vínculo que hemos creado con las chiquilinas de la UBA, nos facilitan también los números y también si es un niño de alto riesgo y necesita el control pediátrico también nos dan, entonces eso a las familias las ayuda un montón”* (psicóloga, Salto). *“Acá en Maldonado en BPS hemos logrado tener un referente, nosotros mandamos a las familias y ellos las asesoran de mejor forma [...] En CAIF también, hemos logrado conseguir cupos, que vayan las educadoras al domicilio y las mamás por lo general tienen dificultades en ir o mantener una constancia llevando el niño a CAIF, entonces logramos que la educadora vaya”* (trabajadora social, Maldonado). *“Trabajamos con la mesa zonal en SOCAT IPRU y trabajamos con las compañeras acá, derivamos dos familias a ETAF, hacemos muchas coordinaciones con CAIF donde al principio tuvimos mucha demanda y ahora se plantearon bien las líneas de trabajo y ahora bajaron bastante”* (psicóloga, Salto). *“Y los informes, obviamente que si hay casos de vulneración de derechos y demás nos comunicamos derecho con INAU, mandamos informes que cuenten la situación y seguir en contacto directo con la institución”* (psicóloga, San José).

Desde algunos técnicos se hace explícito que la alianza con algunas instituciones es fundamental para obtener éxito en el objetivo propuesto: *“Tuvimos una capacitación de riesgos nutricionales y diagnósticos nutricionales donde tuvimos junto a nosotros a la gente de ASSE, porque se trata de construir el trabajo en equipo; porque un poco lo que te traía hoy, nosotros entramos y en algún momento nos tenemos que ir y esas familias van a quedar vinculadas a por ejemplo el Plan Aduana, también para el éxito tenemos que trabajar en conjunto”* (enfermera, Rivera).

Esta vinculación entre instituciones, como todo proceso, está dotada de cierta complejidad que posee algunas debilidades, destacando la necesidad de que las redes cuenten con apoyos, económicos concretamente: *“No somos capaces todos los programas de nutrir a INAU con nuevas herramientas de persona [...] las redes están*

pero hay que fortalecerlas más y animarse desde la parte política a financiarlo, pues si vemos que hay un rédito si lo queremos ver meramente económico” (auxiliar de Enfermería, San José). Otros escollos hablan de las diversas articulaciones que se logran hacer a diferentes niveles: *“Hemos logrado un buen relacionamiento con la institución salud al nivel de las policlínicas, pero no tanto al nivel de hospital, a nivel de policlínica a realizar un seguimiento para que el Plan Aduana siga trabajando”* (trabajadora social, Rivera).

Otras observaciones que se realizan sobre la articulación tienen que ver con la demanda de informes que se realiza desde otras instituciones al programa, así como con el hecho de que las instituciones no vulneren la intimidad de las familias: *“A veces muchas instituciones nos derivan familias y nos están solicitando informes de lo que nosotros realizamos y a veces como que cuesta un poco, más que nada porque nosotros no tenemos que darle el detalle de lo que estamos haciendo [...] tratamos de tener reuniones con todo el equipo que está trabajando con esa familia porque tampoco es la idea ir todas al domicilio y avasallar a la familia, y eso está bueno porque si no se superponen los trabajos”* (enfermera, Salto).

Al decir de algunos entrevistados, la remuneración de los técnicos del programa en algún momento ofició de escollo para el desarrollo de los procesos de articulación interinstitucional: *“Las mayores debilidades creo que han sido en este sentido con algunas resistencias que tienen antes, no hacia mi persona sino a través de estos discursos que se generaron de lo que ganamos, de lo que nos dan, pero cuando se trasciende creo que el trabajo interinstitucional es muy bueno”* (trabajador social, Salto).

Parte de las dificultades a las que se enfrentó el programa tuvieron que ver con las expectativas que se tenían respecto a la labor a realizar; esto se destaca fundamentalmente en el departamento de Rivera: *“Te puedo contar lo que me dicen los compañeros de que al principio esperaban mucho del programa y después también se fueron dando cuenta de que no era tan así y eso genera controversias, claro, porque esperaban cosas que nosotros no podemos hacer”* (trabajadora social, Rivera). *“Hubo resistencia, sí, porque también creían que íbamos a mejorar la vida de todo el mundo y se ve después que es un trabajo, como todo trabajo, que tiene procesos y se van viendo los resultados, y cuando los servicios comienzan a mandar familias es cuando está la credibilidad de trabajo”* (enfermera, Rivera). No en todos los lugares se ha comprendido la población objetivo del programa, lo que conlleva a que algunas derivaciones no sean adecuadas: *“[...] acá nos está pasando que hay algunos lugares que nos derivan las mamás solo porque es una mamá con un bebe y nosotros vamos y no tienen ningún riesgo, como que hay lugares que todavía no tienen claro la población objetivo del programa”* (partera, Maldonado).

Otro aspecto interesante sobre la articulación de las instituciones a nivel más concreto refiere a que pasado un tiempo del proceso, las familias se dirijan directa-

mente a las instituciones, sin necesidad de que medie UCC: *“Se han visto avances en este sentido principalmente en lo que tiene que ver con la llegada a la familia a los servicios y lo trabajamos mucho con las familias y las instituciones, por el hecho de ir cuidando siempre este tema del asistencialismo, que está muy presente en este programa [...] con las instituciones principalmente como que se trabaja eso, que sea un vínculo que se establezca entre la familia y esa institución y no que nosotros tengamos que estar siempre mediando”* (enfermera, Salto).

Lo anterior es interesante, ya que muestra resultados del programa en un punto complejo, a saber: el reconocimiento y la relación de los beneficiarios con las instituciones, pues muchas veces se produce una invisibilización de las organizaciones, del Estado y la política como tal. *“Partimos de la base de que la capacidad de las personas de discriminar entre las organizaciones y sus operadores, o entre las políticas y sus efectores, se relaciona con la posibilidad de construirse a sí mismos como sujetos de derecho. La capacidad de distinguir entre la persona del operador y la organización, habilitaría a un mayor aprovechamiento del vínculo, ya que generaría las condiciones para que el sujeto se constituya en un sujeto activo en ese contexto, con relativa autonomía y con la posibilidad de relacionarse con distintos sectores u operadores de la política según sus necesidades e intereses”* (Rodríguez et al., 2012:245). Pero la contracara negativa, y es en lo que no hay que caer, es crear los contextos para generar lazos de dependencia que por un lado dificultan la inclusión social de las personas, y por otro personifican la política e invisibilizan al Estado.

Para algunos técnicos la aceptación del programa se ha visto favorecida por el hecho de no superponer tareas y cometidos de otras instituciones, mientras que para otros sucede lo contrario, dejando en evidencia las fallas de las mismas: *“[...] En lo sanitario, más allá de la alimentación, o sea nosotros trabajamos con una pata que no se había trabajado todavía, entonces en ese sentido cuando ven que lo que hacemos nosotros es diferente a lo que hacen los demás también es que somos un poco más aceptados y no hay controversias en torno a eso”* (trabajadora social, Rivera). *“Al principio todo el mundo nos vio como Plan Aduana dos, la salida a territorio, apuntar a ese rango de edad [...] cuando el resto de las instituciones ven que las familias van haciendo algún cambio, hoy en día es otro el peso de UCC en la cancha, desde que te tenía medio estigmatizado el Plan Aduana, ahora es el que más derivaciones nos pasa en Ciudad del Plata”* (auxiliar de enfermería, San José).

De acuerdo con lo expuesto, se considera que la articulación es un gran desafío para el programa, pues como todo proceso no está exento de problemas, pero asimismo, su buen desarrollo ha mostrado ser la clave del éxito, pues la primera infancia no se protege desde una única institución o programa.

Conclusiones

El transcurso de instauración de la ENIA tuvo en cuenta la sustentabilidad demográfica, baja tasa de natalidad, y la necesidad de salvaguardar los derechos de los niños y de ofrecer más sostén a las familias. A su vez, se consideró la sustentabilidad social y democrática de la infancia uruguaya, las disyuntivas para una participación de niños y adolescentes, al igual que el descenso de los niveles de pobreza y la clara incidencia del Estado en dicho descenso, todo esto en pro de pensar cuál es el ideal de infancia que se desea (Presidencia de la República, 2008).

Por su parte, la confirmación de la Convención de los Derechos del Niño (1990) exige a los países apadrinar disposiciones a favor de la infancia y la adolescencia: implica diseñar políticas específicas, adecuar las instituciones y sus leyes. Responder al derecho a la educación, la recreación, la salud, a la igualdad ante la ley, así como al conjunto de los otros derechos determinados por la Convención; envuelve una respuesta moral, legal y una obligación financiera.

Ante este escenario, esta investigación pasa por pensar que el auxilio de la infancia transitaría por un examen de al menos dos aspectos esenciales: uno relacionado a una permutación en el modo de pensar el apoyo a las familias, o sea percibir que preexiste un enlace directo entre defensa de las familias y defensa a los derechos sociales e individuales de los niños. Así, esta tendría el derecho de ser apoyada para desarrollar sus cuidados, la socialización de nuevas generaciones y no ser sancionada por sus debilidades. El segundo describe el cambio de actitud de la sociedad en su conjunto, sobre todo de los profesionales unidos al área familiar; representa desligarse de las distinciones y de los estereotipos entre familias. Lo que involucra fundar una nueva contemplación sobre las familias y nuevas relaciones entre estas y las prestaciones. Esta cimentación precisa ser efectuada en el perímetro de todas las prestaciones, que poseen como compromiso la consumación de programas conectados al sostén sociofamiliar (Tamaso Miotto, 2001).

En este sentido, ese sostén socio-familiar planteado anteriormente queda evidenciado en la significación otorgada al programa, fundamentalmente destacando las percepciones que refieren a la función de apoyo en distintas dimensiones: económica, social y de la salud. El Programa observado intenta justamente apoyar a las familias en el cuidado de los bebés y niños, a través de un dispositivo que implica duplas técnicas del área de la salud y social con una estrategia de cercanía. Respecto al trabajo en duplas y a la composición de las mismas, cabe decir que parece ser una propuesta acertada, en tanto los problemas actuales que atraviesan la cotidianidad de las familias son complejos, requiriendo de respuestas que se constituyan multidisciplinariamente en un marco de diálogo de saberes. Por otra parte, la cercanía desde la que trabaja el programa es otro elemento clave para el éxito de la relación Estado-familias; al respecto, técnicos y beneficiarios coinciden en una valoración

positiva de la misma por contraposición a lo que podía suponerse como una forma de “invasión” a la intimidad de los hogares; por el contrario, es visualizada como el mejor camino para conocer de primera mano la realidad de los hogares.

Un aspecto relevante reflexionado sobre la noción y discusión acerca de la “ayuda” que se plantea desde los beneficiarios podemos pensarla dentro de la discusión entre asistencia y asistencialismo. Ahora bien, ¿son lo mismo las políticas asistenciales y las políticas asistencialistas? El asistencialismo es la orientación ideológico-política de la práctica asistencial, lo que determina si es asistencia o no. “[...] *Si creemos que la mera implementación de algunas actividades de bienestar social, sin apuntar a la erradicación de las causas profundas del atraso y la dependencia, es la ‘fórmula’ y la panacea para solucionar los problemas sociales, estaremos sin duda inmersos en el cretinismo del asistencialismo. Y esta es la típica política social de los grupos oligárquicos dominantes. Si, a la inversa, la actividad asistencial es asumida como derecho inalienable del pueblo explotado, interpretada en la perspectiva de la igualdad y la justicia social y a la par se obra en contra de las grandes causas generadoras de explotación y miseria, obviamente no puede hablarse de asistencialismo*” (Alayón, 2008:53)

Por otra parte, y a la luz de los resultados, el programa tiene un desafío que enfrentar en términos de personificación de la política en la figura del operador de cercanía. Si bien el vínculo personalizado de la política social es percibido positivamente por los beneficiarios, como se decía en uno de los apartados se corre el riesgo de la dependencia, pero se supone no llega a una asistencia sostenida dados los plazos que se estipulan por parte del programa para la intervención. Asimismo, cabe decir que desde la percepción de los operadores estos en algunas ocasiones son muy limitados, entendiendo que algunos procesos de índole social y cultural requieren de otros tiempos. Pero además, esa asistencia no será tal mientras siga siendo claro el rol del operador en la intervención, el para qué y el porqué, y ante lo cual el sujeto destinatario pueda tomar una postura crítica.

Un elemento que se configuró como desafío y clave de éxito para el proceso fue la articulación interinstitucional. Inicialmente, la puesta en marcha del programa generó desconfianza en tanto no se sabía con certeza sus ámbitos de actuación, sus competencias, sus líneas de trabajo, pues subyacía una sospecha de estar solapándose con programas desarrollados desde diversas instituciones en la misma materia. Con el paso del tiempo, estas cuestiones comienzan a dirimirse, a esclarecerse, y el proceso de articulación entre las instituciones comienza a tomar forma. Sin lugar a dudas, contar con actores en el territorio que colaboren para sostener la red que permitirá abordar las situaciones complejas de diversos grupos familiares constituye un eje central para que la política tenga éxito.

El programa como política pública se plantea desde un abordaje de derechos que pretendía incluir perspectiva de género, generaciones y étnico-racial, quedando en evidencia que en algunos de ellos se visualizan más avances que en otros. En materia de género concretamente se ha puesto énfasis en la deconstrucción de la idea de cuidados como responsabilidad designada a las mujeres, estimulando la participación de los varones en tareas como la alimentación, educación, enseñanza de hábitos. La perspectiva generacional estaría dada por ser un programa que se ocupa de la infancia, y como tal promueve su protección revirtiendo los niveles de anemia, acercándoles información a las familias, dialogando y enseñando pautas de cuidado y hábitos saludables de alimentación. Sin embargo, el enfoque étnico-racial parece ser el que está más endeble, pues no hay acciones claras de su incorporación así como tampoco una reflexión sobre la misma a la interna de los equipos.

Originalmente este estudio daba por supuesto que la ejecución homogénea de la política en territorios heterogéneos podría estar dejando de lado algunas particularidades, o podría estar generando significaciones diversas sobre el proceso; se llegó a la conclusión de que no se plantea de tal forma. Se ha podido constatar que son más las coincidencias que las diferencias. Estas últimas se han detectado básicamente en relación al alcance del programa, a los logros que se pueden concretar en los tiempos estipulados, así como a las motivaciones que llevaron a los técnicos a presentarse a esta propuesta.

Bibliografía

- ACOSTA, L., et al. (2001): *Temas de Trabajo Social, Debates y Perspectivas de la Profesión en la Complejidad Contemporánea*. Montevideo: Cátedra de Trabajo Social, Udelar.
- AGUIRRE, R. (1998): *Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Montevideo: Udelar, CSIC.
- ALAYÓN, N. (2008): *Asistencia y asistencialismo, ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?* 4ª Edición. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen.
- AAVV (2003): *¿Qué ciudadanía para qué libertad? Infancia, adolescencia y juventud. Intervención educativa y comunidad*. Montevideo: Vida y educación. INAME, PIAF, BICE, IMM.
- CILLERO BRUÑOL, M. (1997): "Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios". En: *Infancia*, Boletín del Instituto Interamericano del Niño n.º 234. Montevideo.
- DE MARTINO, M. (2002): "Políticas sociales y familia: Reflexiones y desafíos". En: *Propuestas Educativo-Sociales hacia la integración social de niños, niñas y adolescentes*. Montevideo: UNICEF - Centro de Formación y Estudios de INAME. Medea SA.
- FASSLER, C. (2006): *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Red Género y Familia. Montevideo: Ediciones Trilce.

- PIÑEDO, S. (2008): "La teoría de las representaciones sociales y la perspectiva de Pierre Bourdieu: Una articulación conceptual". En: *Revista de Investigación Educativa*, n.º 7, julio-diciembre, pp. 1-19. México DF: Instituto de Investigaciones en Educación.
- LUSTEMBERG, C. (2012): *Uruguay Crece Contigo. Hacia un sistema de protección integral a la Primera Infancia*. Montevideo: Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Área de Políticas Territoriales.
- MARTÍNEZ POSADA, J., y NEIRA SÁNCHEZ, F. O. (Comps.) (2009): *Miradas sobre la subjetividad*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2008): *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*.
- RODRÍGUEZ, A., et al. (2012): El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de los destinatarios. En MIDES - FCS - DS: *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*. Montevideo.
- SALVO SPINATELLI, J. (2007): *Psicología social. Enrique Pichon Rivière*. (Junio de 1907 - julio de 1977). Montevideo.
- TAMASO MIOTO, R. (2001): "Nuevas propuestas y viejos principios: subsidios para la discusión de la asistencia a las familias con contexto de programas de orientación y apoyo socio-familiar". En: revista *Frontera* n.º 4, Montevideo.
- UNICEF (2005): *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo: UNICEF.



IV. Políticas sociales de juventud

Trayectorias ocultas tras el concepto “ni-ni”. ¿Qué tienen estos jóvenes para decir?

Leonel Rivero⁵²

Resumen

El presente trabajo estudia las trayectorias de vida de treinta y tres jóvenes de hogares en situación de pobreza extrema, por fuera del sistema educativo y laboral formal, relevando sus historias y proyecciones, dificultades y oportunidades.

Los relatos presentan una mirada frecuentemente omitida, centrada en los sujetos desvinculados y evitando discursos institucionales, mostrando así las dificultades que enfrentan para continuar estudiando.

Los resultados muestran las múltiples vulneraciones vividas por estos jóvenes, así como la distancia entre sus necesidades y las respuestas que el sistema educativo logra brindar actualmente. Asimismo sugiere la importancia de fortalecer la comunidad educativa y la interinstitucionalidad en las políticas públicas para enfrentar estos retos.

Palabras clave: jóvenes - educación - ni-ni - inclusión - pobreza

Introducción

No obstante los esfuerzos por aumentar la cobertura y la calidad educativa, existe actualmente una población de jóvenes al margen del sistema educativo y del empleo que no ha podido revincularse. Según señala el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay*, un 17,5% de jóvenes entre 14 y 29 años no estudia ni trabaja. De este total, el 7% busca trabajo por primera vez, el 20,7% son desocupados

52 Licenciado en Sociología, FCS - UdelaR. Especialista en Jóvenes, Juventud y Políticas Públicas (en curso). Coordinador de Campo de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo, MIDES. Educador en liceos de contexto crítico desde el área de arte y participación. Activista del Colectivo Catalejo, en el área de juventud y derechos civiles. Correo electrónico: <riverocancela@gmail.com>.

propiamente dichos, la mitad son inactivos que realizan tareas del hogar y el 22,1% restante son inactivos que no realizan tareas del hogar (Calvo, 2014). Además, esta relación está feminizada, ya que dos tercios de esta población son mujeres (Calvo, 2014), y pauperizada, ya que del total de entre 15 y 24 años, 7 de 10 viven en la pobreza (MEC, 2012).

La población de jóvenes que no estudia ni trabaja resulta especialmente vulnerable a la exclusión social en tanto se desafilia de dos de las redes más importantes de acción estatal: el sistema educativo y el sistema de seguridad social vinculado al sector de empleo formal. Resulta de especial relevancia estudiar los obstáculos a la inclusión de los jóvenes, en tanto *“en la mayoría de los casos, es la juventud una etapa vital intensa en la toma de decisiones y en la que las circunstancias dejan marcas que fijan el rumbo para seguir en la vida”* (Filardo, Cabrera y Aguiar, 2010:8). Por este motivo *“asegurar la equidad en lo niños, los adolescentes y los jóvenes es uno de los principios democráticos más importantes, lo que se traduce en promover la igualdad de oportunidades para iniciar el recorrido biográfico y garantizar los derechos para disminuir las desigualdades de origen”*. (Filardo, Cabrera y Aguiar; 2010:8)

Esta situación, que ha sido diagnosticada tanto por agentes académicos como gubernamentales, ha fomentado la implementación de programas como el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Plan de Formación Profesional Básica (FPB), el Programa Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), Compromiso Educativo y Jóvenes en Red (JER), estos últimos trascendiendo la lógica del centro para buscar un abordaje territorial e integral. Sin embargo, la cantidad de jóvenes que se mantiene fuera del sistema educativo y laboral formal muestra la necesidad de continuar profundizando la información sobre la temática, *incorporando la visión de los sujetos desvinculados* como insumo esencial para reorientar y rediseñar políticas de mayor impacto, buscando superar la *explicación de las causas* de la desvinculación, para conocer los *mecanismos* por los cuales los jóvenes no se vinculan con el centro educativo en el marco de su *proyecto de vida*.

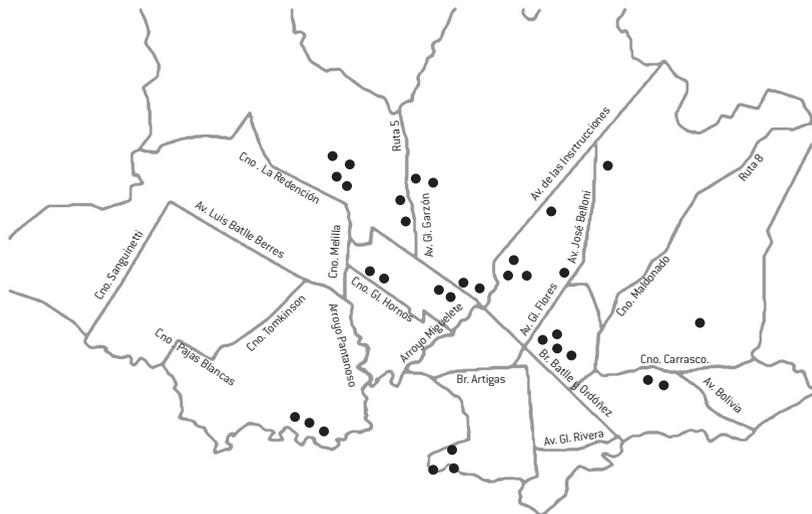
Sobre esta base, el objetivo de la presente investigación es *indagar los motivos por los cuales los y las jóvenes que no estudian ni trabajan se desvincularon del sistema educativo, y las condiciones necesarias para su revinculación*, basando el análisis en el discurso de los mismos jóvenes que protagonizaron diferentes trayectorias dentro del sistema educativo, retomando lo señalado por Lolis (2013:4): *“A história oral é o meio pelo qual podemos ter acesso a esses jovens e/ou grupos jovens, frequentemente ignorados pelas autoridades e grupos sociais pertencentes a extratos sociais mais abastados e que, quando vistos, são desconsiderados em suas subjetividades e são desprezadas as poucas perspectivas de futuro em um contexto permeado por violências de todo tipo”*.

Para la presente investigación, se entrevistaron treinta y tres jóvenes que no estudian ni trabajan y que no han terminado el Ciclo Básico (CB), tomados al azar de la base de datos de hogares que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Por un lado, esto nos da la certeza de encontrar jóvenes en situación de vulnerabilidad social, en tanto el MIDES utiliza un criterio objetivo y multidimensional para evaluar el estado del hogar (Índice de Carencias Críticas, o ICC). Por otro, nos aseguramos de que estén distribuidos en las zonas más pauperizadas de Montevideo, obteniendo cierta representatividad, fruto del azar, y contando con una importante diversidad en las situaciones y los relatos.

En suma, la localización de los jóvenes a partir de esta base confiere al estudio la fortaleza de distribuir a los entrevistados de forma similar al mapa de exclusión social montevideano (MIDES, 2013), lo que es relevante pues es en estos contextos de extrema pobreza donde el Estado encuentra mayores dificultades en desarrollar sus políticas, urbanísticas, laborales, educativas, etc.

De la muestra de 33 jóvenes entrevistados, 19 fueron mujeres y 14 varones. La distribución de asentamientos y barrios puede apreciarse en la Figura 1.

Figura 1. **Lugar de residencia de los entrevistados y ubicación espacial.**



Ubicación en el mapa de los 33 entrevistados, correspondientes a los asentamientos de Marconi, Sendas de Casavalle, Palomares de Casavalle, Plácido Ellauri, Cuarenta Semanas, Viviendas Padre Cacho, Aquiles Lanza (19 de Abril), Aquiles lanza (Malvín Norte), Casabó, Bajo Valencia, 6 de Diciembre, Verdisol, Millán y Lecocq, Cruz de Carrasco, Cerro, Gruta de Lourdes, Cirilo, Conciliación, Barrio Lavalleja, Ciudad Vieja y Aduana.

Fuente: elaboración propia.

Exclusión y trayectorias juveniles

Es de consenso que los jóvenes en Uruguay sufren serias dificultades para desarrollarse en sociedad en comparación con otras franjas etarias, teniendo altas tasas de desempleo, problemáticas de acceso a la vivienda, a la educación, y a los espacios públicos (Filardo, 2011). Dentro de estos, sin embargo, encontramos aún mayor desigualdad en las dificultades que deben enfrentar. En este sentido, los fenómenos de exclusión social que operan actualmente en la sociedad configuran un panorama con hogares que viven con una o más necesidades básicas insatisfechas, en condiciones de precariedad habitacional, segregados del tejido urbano, y con una gran concentración de menores de edad a su cuidado en relación al resto de la población (MIDES, 2013). Esta realidad ha sido diagnosticada por la academia uruguaya, que habla hoy de diferentes *trayectorias juveniles*, donde es visible cómo los jóvenes de estos hogares sufren una *transición a la adultez* más temprana y, por lo tanto, más precaria, comenzando desde la adolescencia a atravesar por procesos como el abandono del hogar de origen y formación del propio, el ingreso al mercado de trabajo y la concepción del primer hijo. Estas situaciones, que repercuten de manera evidente en la formación de identidades (Fraiman y Rossal, 2013), están presentes en los relatos de los entrevistados.

Como indica Filardo (2011:15), los tres elementos esenciales que determinan las trayectorias juveniles refieren al lugar en la estructura social, los eventos propios de su biografía y las condiciones de protección social: *“Los diferenciales de intensidad y calendario en las transiciones manifiestan mundos de vida, proyectos y temporalidades distintos entre los jóvenes, que permiten ser interpretados además de por sus condicionantes estructurales, por la capacidad de agencia de los jóvenes en el contexto de una sociedad líquida”*.

En su trabajo es visible que quienes han alcanzado solo hasta primaria (que concentra de gran forma a quienes viven en la exclusión social) abandonan antes el hogar paterno y en condiciones más precarias. Del mismo modo, estos jóvenes tienen hijos antes que quienes provienen de hogares de climas educativos más altos, debiendo enfrentar mayores responsabilidades, las cuales, además, presentan grandes diferencias por género: a los 15 años el 2% de las mujeres ya tiene hijos, frente al 0% de los varones de esa edad, y a los 20 años estos valores crecen al 30% y 20%, respectivamente. Aun en mayor medida, para quienes no han terminado el ciclo básico, a los 18 años el 27% de las mujeres ya han tenido hijos, a los 25 el 69% y a los 29 e 82%. (Filardo, 2011). Estos hogares muestran, además, una fuerte división sexual del trabajo, que implica el mantenimiento de las mujeres en la inactividad y dedicadas a las tareas del hogar por más tiempo.

En lo que refiere a la primera experiencia laboral, también es visible el ingreso anterior de estos jóvenes al mercado de trabajo, implicando el 60% de los hogares de

nivel educativo bajo, frente al 49% de los de educación media y solo el 15% de nivel educativo alto. Aquí se presenta también una diferencia de género en tanto a partir de los 22 años se visibiliza un corte en la tendencia de las mujeres de nivel educativo bajo que sugiere que se encargan de las tareas domésticas y postergan el trabajo.

En definitiva lo que se marca aquí es que el grupo de jóvenes que tienen nivel educativo bajo sufren su transición a la adultez de una forma precoz (con respecto al resto de los jóvenes) y con peores herramientas: una preparación más pobre, mayor probabilidad de tener menores a su cuidado, y ocupando puestos de trabajo más precarios.

Preámbulo: ni tan ni-ni

Es imprescindible comenzar un estudio acerca de los jóvenes que no estudian ni trabajan con una reflexión sobre esta categoría que nace de hecho fuera de las ciencias sociales y que tiene una fuerte raíz en los medios de comunicación, siendo tomada por el gobierno para la generación de políticas. Al respecto, resulta comprensible por un lado concentrarnos en la situación de estos jóvenes en tanto población que sufre múltiples vulneraciones. Por otro lado, debe criticarse fuertemente el hecho de que, por la *condición focalizada de su vulneración*, se generen estudios centrados en los jóvenes que no estudian ni trabajan *sin adoptar una mirada que cuestione los sistemas que operan en su vulneración de forma global*.

Como menciona Duarte, *“en forma mayoritaria lo que se ha escrito y estudiado acerca de la juventud, en distintos contextos y períodos históricos tiene variadas características que es necesario mencionar al abrir nuestra crítica. Por una parte, se ha desarrollado una especificidad excluyente (por ejemplo: juventud y sexualidad, juventud y trabajo, etc.) en que se evita el análisis desde las interacciones entre situaciones, matrices y estructuras sociales, lo que no permite pensar al joven y a la joven como factores de la totalidad. En otros casos, por estar relacionado con políticas gubernamentales, se destaca de la realidad sólo aquello que puede transformarse en beneficio electoral. En algunas oportunidades se trabaja evitando develar y criticar el discurso oficial, quedándose apenas en una interrelación de ideas que excluye una producción alternativa”* (Duarte, 2014).

Sobre este aspecto, tres elementos son de mención. En primer lugar, que la adopción de la terminología “ni-ni” como marco conceptual útil para orientar las políticas públicas genera al mismo tiempo efectos de estigmatización intersubjetiva entre los agentes que en ocasiones contribuyen a consolidar la problemática. En segundo, que la hiperfocalización en la situación de los “ni-ni” contiene ciertas valoraciones éticas negativas que no son realizadas con otros cohortes etarios y que tienden a concatenarse en el discurso público con miradas que criminalizan a los jóvenes, y en especial los jóvenes pobres. *“La expresión ‘Ni-Ni’, impulsada particular-*

mente desde los medios de comunicación, ha sido utilizada para referirse a poblaciones que no estudian ni trabajan, generalmente vinculando el término con categorías negativas en los jóvenes, tales como ‘vagos’, ‘pasivos’, ‘resignados’, ‘sin perspectivas de futuro’.” (INJU, 2014) En tercer lugar, que la amplia diversidad de situaciones de los jóvenes que integran esta categoría pone en cuestionamiento su utilidad práctica sin un análisis pormenorizado.

Los datos provistos por el INJU (2014) dan cuenta de, al menos, tres categorías claras que se distinguen dentro de este grupo: 1- quienes buscan empleo activamente; 2- quienes se abocan predominantemente a las tareas del hogar, y 3- quienes no buscan empleo ni se dedican a las tareas del hogar (incluyendo también quienes realizan planes de formación) que implicarían el “núcleo duro” del término.

Hechas estas consideraciones, el presente texto pretende aportar a un acercamiento a las sensibilidades y valoraciones de los y las jóvenes que viven en estos contextos extremadamente hostiles para su desarrollo, tomando en cuenta la utilidad de que futuros aportes académicos y políticos se centren en una profunda crítica a los factores que hoy en día permiten la reproducción de estas desigualdades.

Resultados

¿Qué jóvenes son *estos* jóvenes?

En los relatos brindados por los jóvenes, una de las dimensiones que adquiere especial relevancia es la idea de *inestabilidad*, la cual se materializa en su economía, en las características de la informalidad, la imposibilidad de prever los gastos más allá de algunos días adelante, las dificultades en satisfacer las necesidades mínimas, de buscar distintas moradas según el momento, del involucramiento de algunos o varios miembros del hogar en las lógicas de producción domésticas, o de las actividades ilícitas como recurso posible en determinadas circunstancias.

A nivel laboral, prima la realización de *changas*, trabajos mal pagos, con alto grado de informalidad, que implican la rotación frecuente entre ellos en función del salario y las condiciones del trabajo (analizado en estudios como los de Castel, 2004). A nivel familiar, teniendo su primer hijo a temprana edad, itinerando entre abandonar y volver al hogar paterno, dependiendo del ingreso del varón que *provee* a la familia mientras la mujer se encarga de los *cuidados*, y por lo tanto sujeto a la relación de pareja, y en ocasiones fluctuando con la tutela del Estado. A nivel escolar, asimismo, muchos de estos jóvenes expresan haber transitado por varias instituciones educativas formales y no formales, en algunos casos derivados debido a problemas de conducta o aprendizaje en función de reportes médicos y psicológicos solicitados por estas instituciones. (Viscardi, 2011)

Como correlato de esto, en el plano identitario es visible la *dificultad de proyección* y establecimiento de metas claras para su propia vida, de establecer los costos y beneficios del accionar a largo plazo, en auto definirse como adolescentes/jóvenes estudiantes, trabajadores, o mediante otros adjetivos. Algunas entrevistas, especialmente entre quienes no terminaron la escuela, revelan la *incapacidad de narrar su historia*, es decir, de generar narraciones *historizadas* que los incluyan como sujetos objetivados en un marco de sucesos vividos. En cierto modo, esto pone en juego las capacidades mismas de ejercer el derecho a la identidad, en tanto el interjuego entre el espacio y el tiempo desdibuja la entidad del yo.

Los relatos de los jóvenes entrevistados, tipificados por el estado bajo el rótulo de *no estudia ni trabaja*, ilustran con detalle de qué forma cuestionan el concepto con sus experiencias, ya que la mayoría de ellos desempeña múltiples actividades, de forma remunerada y no remunerada, en forma rotativa y hasta simultánea, para lograr cierta estabilidad económica. En este sentido, más que la condición estática (y negativa) de no estudiar ni trabajar, la característica más visible es la falta de estabilidad.

“Trabajé cuidando unas niñas, ’tá, estuve como 4 o 5 meses, después trabajé también en una empresa que se limpiaban las asaderas que venían de las panaderías, de los shopping y eso, [...], y después acá en un comercio de avenida Italia que era de vendedora ambulante, que vas y llevás y ofrecés las cosas y la gente de los almacenes, de los kioscos, de lo que sea, pide y después la misma empresa se las lleva las cosas”. (Juana, entrevista)

Del mismo modo, la vinculación de muchos de estos jóvenes con el espacio es sumamente reducida: si bien algunos han vivido en muchos lugares diferentes, su cotidianidad se reduce al barrio donde viven, fundamentalmente a las cuadras cercanas a su casa, siendo este el alcance de su *mundo de vida* (Blumer, 1982). Se vuelven relevantes los postulados de Zygmunt Bauman (1999) acerca de cómo el capitalismo tardío genera la polarización entre los individuos *globalizados*, y aquellos individuos *glocalizados*, que la lógica mercantil obliga a quedarse fijos en un lugar y a merced de las condiciones impuestas en los centros de poder.

La idea que se desprende aquí es que las lógicas de *glocalización*, producidas por el sistema actual en la exclusión social, rompen los marcos de *estabilidad* de las personas restringiendo su *mundo de vida* a poco más que el aquí y el ahora. Tomando las pioneras nociones de Durkheim (1993) acerca de cómo la construcción de las categorías de abstracción más básicas como el *tiempo* y el *espacio* se elaboran en sociedad, resulta visible que estos jóvenes enfrentan problemas para conceptualizar su biografía en función de marcos sociales del tiempo y el espacio, y para poder poner fechas a sus vivencias en tanto no se circunscriben a los ciclos pautados. La dificultad de elaborar un proyecto de vida (o si se quiere pensar desde una lógica weberia-

na, un conjunto de *acciones racionales orientadas a fines*) es un correlato de esto, en tanto sus condiciones de vida están en continuo movimiento. En los relatos de los jóvenes abundan las alusiones al *azar* al interrogarles sobre su futuro. Una respuesta frecuente, *no sé o lo que traiga el destino*, expresa que estos jóvenes sienten que gran parte de su futuro se encuentra fuera de sus manos. La historia de Andrea ejemplifica esta cuestión, ella nunca fue a la escuela y nunca trabajó. Se crió en más de ocho lugares diferentes con sus catorce hermanos. Hoy en día vive gracias a las pensiones que cobra la hermana por sus hijos. Sobre su proyección en el futuro, menciona:

“Sinceramente no veo el futuro, yo estoy en el presente, yo vivo lo que pasa ahora en el momento”. (Entrevista)

Nos encontramos en un momento histórico-político en el cual se generan a nivel público diversos discursos sobre la juventud diferentes a los precedentes (Lovesio y Viscardi, 2003). Los discursos actuales se encuentran cargados de una gran dureza y violencia para con los jóvenes, y específicamente, para los provenientes de los segmentos más pobres. Como da cuenta Viscardi (2011) acerca de los medios de comunicación y de administración de la justicia, y se esboza en Rivero et al. (2009) en el discurso policial, los discursos hegemónicos sobre *la juventud* lo relegan en buena parte al papel del sujeto peligroso o el que estorba. Esto se visibiliza también cuando el Estado los define, en tanto grupo poblacional, por su *carencia*, como jóvenes que *no están afiliados* al sistema educativo *ni* al mundo del trabajo.

Sobre estos discursos se monta uno pedagógico disciplinar expresado por los entrevistados en sus experiencias de aula, que los responsabiliza por sus fracasos escolares, ubicando en ellos las fallas del sistema. Llama la atención cómo en los relatos de estos jóvenes se enumeran dentro del aula diferentes vulneraciones de sus derechos, y sin embargo, todos culminan adjudicando las causas de su mal vínculo con el centro educativo (y posteriormente su desvinculación del mismo) a su propia responsabilidad.

La autoestima de estos jóvenes, pobres, con escasa educación, se muestra fuertemente disminuida. Se perciben a sí mismos como inconstantes, o carentes de voluntad, *“no quise saber nada”*, *“no le metí”*, *“no tuve la voluntad”*, son algunas de las respuestas que encuentran a sus problemas. En tanto los procesos de generación de la identidad son intersubjetivos, es necesario señalar la contribución que se hace desde los agentes del sistema educativo a esta autopercepción negativa de los jóvenes y adolescentes, que limita su autoconfianza y sus horizontes de expectativas.

Encontramos diferentes relatos que ilustran este sentimiento, como señala Luis:

“No sé por qué yo soy re desprolijo, viste, en el liceo me puse desprolijo totalmente, la verdad, si repetí dos años fue porque quise, de boludo. Los problemas los hacía yo siempre”.

Y al pasar describe con naturalidad los procesos de estigmatización en el aula:

“Yo pasaba más afuera de la clase que adentro. No me dejaban entrar nunca. Entraba un profesor y de una me sacaba para afuera sin que hiciera nada”.

Pese a esto:

“Éramos nosotros el problema, no el liceo”. (Entrevista)

Daniel, que itineró entre varias instituciones liceales, reconoce que en un momento *“no le dio”*:

“O sea soy muy complicado, soy una persona que se le complica bastante. Soy muy distraído. Pero 'tá, si no me equivoco estudie un par de años más, que repetí nuevamente, por el tema de faltas y eso, porque soy una persona muy extraviada digo”. (Entrevista)

Al mismo tiempo, Angie comenta: *“Lo que yo siempre decía de chica era enfermera, pero ¿quién me viera a mí de enfermera?”* (Entrevista)

Perla expresa una frase recurrente escuchada para explicar los bajos logros educativos:

“Entrevistador: —¿Por qué motivos dejaste de asistir?”

Perla: —Porque no me daba la cabeza”. (Entrevista)

Carol relata su infancia en Verdisol, sufriendo reiteradas situaciones de violencia doméstica entre su padre que golpea a su madre, y su tío que le roba a su abuela para el consumo de droga. A los ocho años abandona su hogar, itinerando entre otras viviendas, y a los 13 se *casa*, declara, queda embarazada y pierde su hijo, no alcanza a terminar la escuela tras ser expulsada por pegarle a una maestra. Dice dejar la escuela para tener un marido y ocuparse de la casa. Ella, como otros, se adjudica el haber dejado de estudiar de niña, *porque me gustaba la joda*, argumenta.

Estos relatos dialogan con algunas encuestas que dan cuenta de una mayoría de jóvenes que abandonarían el sistema educativo por “falta de interés” (un 32%, Filarido y Mancebo, 2013). Cabe cuestionarse si estos jóvenes al responder no reproducen una mirada adultocéntrica, que los culpabiliza, diseñada por quienes ostentan las credenciales simbólicas y culturales en el sistema educativo. Es decir que esta “falta de interés” debe ser leída, en primer término, con un gran espíritu crítico a las lógicas imperantes en el sistema educativo actual, y desprovistas de ese tinte culpabilizador hacia el adolescente como portador de fracaso. Y en segundo lugar, en clave de un estigma que portan los jóvenes pobres como *chivos expiatorios* o responsables de los males de la sociedad, imagen que se construye y se promueve anclada en todos estos relatos.

El centro educativo y el centro de lo educativo

Desde el 2013 ha cobrado fuerza una línea que se enfoca en el fortalecimiento de la convivencia como una línea central del proceso educativo, anclada no solo en los derechos de los niños y adolescentes, sino también en sus repercusiones positivas para todo el proceso pedagógico, incluyendo las aristas académicas tradicionales (Viscardi y Alonso, 2013). Esta línea resulta de utilidad para decodificar los relatos de los jóvenes acerca de cómo dan cuenta de otros procesos por los cuales, en un espacio de amplia desprotección, el liceo incidió de forma negativa o positiva en sus vidas, dejando marcas que trastocaron por completo su biografía.

La experiencia de Juana resume las múltiples dificultades que deben enfrentar en este sistema: Juana sufría violencia doméstica de parte de su madre, quien la golpeaba. La psicóloga del liceo, al identificar la situación, realiza la denuncia, implicando que la madre pierda la custodia y Juana ingrese al INAU. A partir de allí la institución educativa pierde vínculo con ella. Luego de vivir tres años en el INAU, en donde comienza a consumir marihuana y pasta base, Juana sale y vuelve a inscribirse en el liceo. Ese mismo año, teniendo ella 14, queda embarazada, y al notársele la panza, la directora le informa que no puede continuar en esas condiciones.

Esta decisión termina de romper el vínculo entre la institución educativa y Juana, quien quiere continuar estudiando pero se reconoce expulsada. Hay docentes que se preocupan porque Juana entre al aula, y la invitan a incorporarse. A veces ella lo hace, y otras no. Ante varias negativas le dicen que llamarán a la madre, pese a que Juana señala: *“Igual mi madre no estaba a cargo mío porque si no tenía la tenencia ella, se la sacaron cuando entré al INAU, llamaron a los educadores al INAU, y yo no daba mucha bola igual, así que...”*. Esta dificultad enfrentada por los docentes habla de un espacio de legitimidad que el sistema educativo no puede llenar en tanto no dispone de figuras para *educar* fuera de lo académico. Así, en las instituciones públicas la construcción de ciudadanía, del vínculo social en el sentido durkheimiano, escapa a docentes, directores y administrativos, y recae en ocasiones en adscriptos o psicólogos que enfrentan solos la problemática sin estar formados específicamente para esto (Rivero, 2013).

En casos como el de Marco, el uso obligatorio del uniforme por motivos de seguridad, termina avalando una situación donde se le niega el ingreso al liceo por no poder afrontar los costos del mismo.

“Entrevistador: —¿Tuviste problemas por el uniforme?”

Marco: —Sí, porque yo iba así nomás, como no me daba la plata para comprar el uniforme en ese tiempo y yo iba así común y te echaban.” (Entrevista)

En otros casos, surge el cuestionamiento a la autoridad docente como espacio de conflicto y causa de sanciones que de forma insidiosa erosionan el vínculo entre los adolescentes y el centro y los aleja.

“Perla: —No, no entrábamos, porque si entrábamos nos sacaban para afuera.

Entrevistador: —Siempre que entraban a clase...

Perla: —Sí, a mí no, pero algún compañero se retobaba y ‘tá...” (Entrevista)

Resulta fuerte la imagen que presenta Perla acerca del compañero que se *retoba* como el caballo que resiste la doma. Esta simple frase condensa un largo proceso de debate pedagógico y político, sobre la concepción del estudiante como un *salvaje* a *civilizar*, y que sutilmente, en los discursos, aparecen para demostrar la vigencia que mantienen (Barrán, 2004).

Del mismo modo, los jóvenes recuerdan aquellas instancias en la cuales los agentes institucionales los tuvieron en cuenta, detallando momentos en que los llaman para saber por qué no están asistiendo, en qué situación se encuentran, y para fomentar que vuelvan al centro. Las complejas situaciones narradas por los y las entrevistadas, dan cuenta de un marco relacional en el cual el centro educativo cobra un rol central de vínculo con la sociedad.

Nataly es abusada desde los cuatro años, a los doce decide irse de la casa y empieza a vivir en situación de calle, sobreviviendo entre la informalidad y la ilegalidad; se consolida su oficio como prostituta desde niña, de donde saca buenos ingresos para mantenerse a sí misma y a sus hermanos. Nunca deja de estudiar, no repite ningún año y alcanza cuarto de liceo; reconoce la institución como un espacio donde le dan el amor que no recibe en los demás espacios de su vida. Se desvincula dado que su pareja estaba prófuga y deben permanecer en el anonimato, pero mantiene los buenos recuerdos del espacio.

“Me encantaba escuchar a la gente, cómo hablaban los profesores, cómo enseñaban, cómo te querían viste, había gente bien [...] tenías una asistente social, la tipa me re contenía, la quiero mucho, la sigo viendo, dos por tres me junto con ella, entonces, esas cositas te hacen.” (Nataly, entrevista)

Esta centralidad que expresa Nataly acerca del factor humano, o podríamos llamarle, *la cara humana de la política*, se vuelve crucial a la hora de entender los procesos que los individuos vivencian en una institución, especialmente cuando nos referimos a poblaciones vulnerables e instituciones que deberían generar esfuerzos inclusivos. El trabajo de Castro et al. (2012) da cuenta de forma exhaustiva de la relevancia de los operadores concretos (educadores, profesionales) a la hora de desarrollar una labor específica, haciendo hincapié en los procesos de *personalización* y *personificación*, según los cuales se establece un vínculo entre el operador y

el destinatario de la política, que permite ponerse en el lugar del otro y lograr una unicidad en el vínculo.

Los autores subrayan la importancia de *coconstruir* los problemas, las demandas, y las formas en que se realizan las intervenciones en cada situación en particular. Podría decirse que las instituciones educativas, especialmente aquellas que trabajan en contextos de extrema pobreza, deben ser capaces de construir su propuesta pedagógica de forma compartida con los usuarios del sistema, reconociendo al otro en su diversidad. “*El papel de la maestra más allá de su rol pedagógico, el componente afectivo y el establecimiento de un vínculo personalizado, parecen jugar un rol fundamental. Se constituyen en figuras claves que permanecen en la memoria de los sujetos como soporte de su proceso inclusivo*” (Castro, 2012:243).

Angie, entrevistada, describe de forma ilustrativa la pérdida del sentido y el vínculo implicada en la burocratización de las relaciones interpersonales:

“*Entrevistador: —¿Y los profesores? ¿Tuviste problemas con ellos?*”

Angie: —*No, eran insostenibles... eran papeles pa' todos lados.* (Entrevista)

Lo dicho hasta aquí tiene como correlato fomentar una cultura educativa integradora, que *socialice* y permita un mayor vínculo entre los estudiantes entre sí y con los agentes institucionales, formando una *comunidad educativa* que se mantenga en el tiempo y dote a los individuos de redes sociales de las que en varios de los casos estudiados carecen.

Los relatos de los jóvenes interpelan el hermetismo de los discursos institucionalistas (Rivero, 2013) y recuerdan que el sistema educativo es un *instrumento* de las sociedades y al servicio de las sociedades, que se debe a ellas como un derecho consagrado en la ley, y que no existe su éxito si los estudiantes fracasan.

Los jóvenes entrevistados, lejos de tener una actitud irreflexiva ante su formación o sus gustos, tienen ideas acerca de qué quisieran estudiar o realizar para vivir (peluquería, repostería, cocina, entre otros), y sin embargo, estas personas no encontraron el ámbito para realizarlo, ya sea porque la oferta no existía, porque carecieron de información de cómo presentarse, o porque luego de inscritos las tareas del hogar y los problemas de accesibilidad se lo impidieron.

El relato de Gabi permite comprender otras distancias entre el sistema educativo y los jóvenes. Ella, con sus 24 años, menciona que querría volver a estudiar “*porque ahora estoy más grande*”, visualizando su percepción de un espacio educativo que es *para grandes*, cuando en realidad es un espacio para *crecer*. Lo expresado ilumina facetas del adultocentrismo imperante en el sistema, acoplándose a una noción de la vida como una serie de etapas cuyo *puntocúlmine* es la *adulthood* (Hall, 1904). Cabe pensar entonces en un sistema que no deja espacio a la expresión de una forma de ser no adulta (“*de buena conducta*”), y que termina alejándose de lo que *en*

ese momento los jóvenes quieren aprender (Charlot, 2008). En efecto, Gabi no deja de estudiar por complicaciones externa, cuidar a sus hermanos o hijos, o falta de recursos, sino que simplemente *quería otras cosas*. Desde la mirada de Lipovetsky (2003), el sistema educativo uruguayo quizá ha dejado de intentar *seducir* a los jóvenes, en un espacio social marcado por la diversidad y densidad de estímulos, y donde los *saberes* y *certezas* que brinda el sistema educativo compiten con aquellos provenientes del grupo de pares y los medios masivos de comunicación, pautando formas de relacionamiento, de racionalización de la vida y de conformación de las aspiraciones (Willis, 2007).

En casos como el de Dylan, quien dice *“a mí no me gusta nada”*, queda evidenciada la necesidad no solo de abrir espacios para las demandas de los jóvenes, sino de generar canales de participación para ayudar a construir esas demandas, a abrir las fronteras cotidianas, y a *descubrir lo que les gusta*.

La discusión de fondo, por tanto, refiere a discutir los *formatos escolares* más eficientes para desarrollar la labor educativa en cada espacio social (Bordoli, 2012). En el trabajo de Alonso y Fernández (2012) acerca de los programas de inclusión social, se describen de forma exhaustiva las lógicas de funcionamiento de los espacios de educación no formal. En particular, se enfatiza el rol privilegiado que le brindan los centros juveniles a la familia a la hora de educar, buscando acuerdos educativos que incluyan al estudiante, al centro y a la familia. Esto contrasta con ciertas lógicas de las instituciones liceales en las cuales se busca trabajar puertas para adentro, concibiendo al entorno como un límite del cual es mejor *cuidarse* (tal como evidencia la *securitización* de los centros, que incluye rejas y efectivos policiales en las puertas (Emery, 2014) y en las cuales se coloca a las familias en una dinámica según la cual *solo vienen para molestar* (Rivero, 2013). Las lógicas descritas en estos centros juveniles, con participantes rotativos y con propuestas diseñadas en función del estudiantado, permiten concebir una forma de educar con menor rigidez, y un intento mayor de adaptación al sujeto. No se quiere fundamentar con esto que la rotación estudiantil sea un valor positivo, sino que parece necesario generar lógicas que reduzcan la barrera de los estudiantes que desertaron para volver a integrarse al sistema.

Asimismo, los jóvenes entrevistados dan cuenta de muchas necesidades insatisfechas al encontrarse excluidos de los servicios mercantilizados (Esping-Anderesen, 2010), y cómo dichas necesidades se transforman en brechas insalvables que impiden la continuidad en el sistema educativo. Estos elementos, que presentan una diferenciación por género e incluyen desde necesidades alimentarias, de cuidado de familiares, o de situaciones de violencia, invitan a pensar acerca de nuevos formatos que debería adoptar un centro educativo que busque la inclusión de estos jóvenes.

Nataly enuncia que para volver a estudiar tendría que salir de la calle y lograr estabilizarse económicamente. *“Nosotros al ritmo que vamos sería un hombre que nos tendría que sacar. Porque ¿cómo cambio yo acá?”* (Entrevista)

Carol menciona que para volver a estudiar debería dejar de drogarse, para lo que quiere ser internada en un centro de rehabilitación pero no sabe cómo conseguir ayuda. Además, menciona que debería tener el apoyo de su familia, que hasta entonces no tiene. Asimismo, dice que *“me tienen que tener paciencia”* porque cree tener *“problemas de aprendizaje”*. (Entrevista)

Diego cuenta que dejó de estudiar en un momento en que se mudó, comenzó a trabajar y no volvió al liceo. No se cuestionó mucho sobre el tema, simplemente no le dieron ganas, y no creyó estarse perdiendo de algo. Su historia reviste gran interés en tanto versa sobre la extrañeza que sienten estos jóvenes acerca del sistema educativo: muchos lo desconocen, lo han olvidado, y no les genera mayores inquietudes. Resulta necesario, por tanto, conformar un espacio donde en el liceo sucedan cosas visibles para los jóvenes. El centro educativo debe buscar ser un centro dinamizador de la comunidad barrial, de modo que los jóvenes tengan opiniones sobre él, que discutan, discrepen, pero que deseen estar dentro y ser parte.

Desafiliación femenina y masculina: dos caras de lo mismo

Conforme es señalado por el INJU (2014), así como por Filardo (2011) podemos establecer que la cantidad de mujeres que no estudian ni trabajan debido a la realización de tareas del hogar duplican la de hombres. Al mismo tiempo, de los jóvenes que no estudian ni trabajan, aquellos que se dedican a las tareas del hogar (categoría donde predominan las mujeres), un 75% se encuentra *emancipado*, es decir que vive en un hogar propio, que no es el de sus padres ni el de sus abuelos. En los relatos encontramos una demanda de parte de algunas jóvenes que integran esta categoría, que explican cómo dejaron de estudiar por estar embarazadas y luego para encargarse de la crianza de los hijos. Si bien esta realidad se cimienta sobre una desigualdad de género, que pone al varón en el escenario público y relega a la mujer al hogar (partiendo de la base de estructuras heteronormativas presentes), resulta de interés considerar el margen de incidencia que puede tener el sistema educativo ante este panorama, tomando en cuenta que estas lógicas operan con fuerza, y que en la actualidad están implicando el dejar afuera a buena parte de las mujeres que potencialmente podrían estar estudiando (elemento que es común en Latinoamérica, Navarrete, 2010). Encontramos entonces un costo de oportunidad que reside en no poder adoptar lógicas de funcionamiento educativo que incorporen a los hijos, familiares u otras personas a cargo.

“Que haya un lugar en donde dejar a tus hijos, eso es fundamental. Claro, es esa la solución, que alguien me cuidara los niños.” (Valeria, entrevista)

“Mirá cómo estoy viviendo, no puedo vivir así yo [...] yo me muevo para estudiar, eso no tiene nada que ver, pero ‘tá, yo ahora quisiera estudiar, lo que pasa que claro, yo ahora ya tengo dos hijos, entonces claro, para mí no, se me dificulta, andá a saber capaz que mañana alguien me dice te los cuido, está todo bien, pero claro, imaginate, tengo la cabeza, una en el estudio, una en mis hijos.” (Juana: entrevista)

En contraposición a la situación de las mujeres, el 86% de los varones jóvenes que no estudian ni trabajan y no son los responsables de los quehaceres del hogar viven con sus padres o abuelos (Navarrete, 2010). Esto es visible en los relatos masculinos que centran la problemática del estudio en otros factores: *“las ganas”*, el *“conseguir un trabajo”*, entre otros de índole individual. De las entrevistas surge, sin embargo, que así como pesa sobre las mujeres el deber del cuidado de las familias, el rol masculino, identificado como *hombre proveedor*, *hombre productor* y *hombre prestigioso* (Kaufman, 2014) genera también una fuerte presión hacia los varones de ser los responsables de la supervivencia familiar. Este elemento, que puede no ser problemático en las hogares de clases medias y altas, en las familias de clase baja conduce a los varones a un ingreso temprano en el mercado laboral (Filardo, 2011), perdiendo para sí las pretensiones de proyectarse en el futuro. Esto es visible en el fuerte sesgo masculino que tiene la deserción en el sistema educativo a medida que aumenta el nivel. Así, la revinculación educativa de los varones en estos contextos debe ser pensada *buscando los apoyos* y el compromiso de *las familias*, a modo de resimbolizar el rol del varón en la familia, permitiéndole un horizonte más amplio de proyección.

Los factores referentes a la desvinculación educativa de estos jóvenes se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Factores presentes en la desvinculación educativa de los jóvenes entrevistados

	En general	Específicas de varones	Específicas de mujeres
Referentes a los jóvenes	Consumo problemático de sustancias, situación de calle, problemas severos de alimentación, baja autoestima, dificultad de proyección a largo plazo, dificultad de desplazamiento, violencia doméstica	Inicio del trabajo a temprana edad	Cuidado de familiares, embarazo adolescente
Referentes a jóvenes y centros	Baja autoestima, considerarse incapaces del éxito, mal vínculo con los agentes institucionales, malas experiencias educativas, tedio, “querer otras cosas”	Escasa incidencia del centro educativo en las lógicas de organización domésticas según género	
Referentes al centro	No promoción del vínculo con la <i>comunidad educativa</i> (padres, vecinos), <i>securitización</i> del centro, falta de redes barriales, procesos de estigmatización de los sujetos (embarazo, conducta, aspecto, uniforme), mecanismos de expulsión, falta de <i>encantamiento</i> del estudiantado	Pocos programas que permitan compatibilizar el estudio con el trabajo	Carencia de centros educativos pensados para mujeres con familiares a cargo

Fuente: elaboración propia en base al trabajo de campo realizado.

Conclusiones

Lo dicho hasta aquí ha intentado dar cuenta de experiencias y sensibilidades que se encuentran presentes en la biografía de estos treinta y tres jóvenes entrevistados, y de las distancias entre sus vidas y el sistema educativo. Se visibilizan aspectos en que este podría ejercer una mayor y mejor incidencia, aspecto que se quiere profundizar aquí.

A nivel del centro educativo, parece necesario repensar los *formatos escolares* detrás de los *modelos pedagógicos* desarrollados. Esto implica abordar interdisciplinariamente las problemáticas que aquejan a los estudiantes en estos contextos y generar información que permita trabajarlas de forma personalizada. Esto supone un nuevo enfoque que integre, por un lado, a todos los miembros de la *comunidad educativa* (funcionarios, estudiantes, padres, vecinos) desburocratizando su vínculo, y por otro, que opere interinstitucionalmente de forma fluida con otros actores de la zona (programas prioritarios del MIDES, centros juveniles, sociales, etc.), formando una red orientada a la reconstrucción del tejido social.

Asimismo, parece necesario que el sistema educativo brinde una nueva imagen, que busque cautivar o *incorporar la voz* del estudiante, basado en lógicas de

convivencia y participación (formuladas en la Ley de educación bajo los *Consejos de participación*), que permita al adolescente disfrutar de su experiencia en la institución y tener capacidad de injerencia en las formas organizativas del centro. Esto implica transformar ciertas prácticas disciplinarias, para que sean lineamientos que ordenen el funcionamiento del aula –y no se transformen en constreñimientos que erosionen el vínculo entre el centro y los adolescentes–, tendiendo a estimular su autoconfianza y autoestima.

A nivel de la política educativa surge la importancia de contar con mejores datos poblacionales a la hora de establecer cursos y programas en una zona, que deberían ser coconstruidos con los centros, permitiendo una mejor captación de los usuarios potenciales, así como una mejor difusión de las posibilidades educativas por parte de los agentes territoriales. Asimismo, parece necesario contar con un seguimiento mayor de los estudiantes que han podido ingresar a las aulas: saber qué dificultades enfrentan para mantenerse dentro de ellas, y dotar a los centros de mayores recursos para generar acciones tendientes a su retención dentro del sistema. Del mismo modo, se vuelve importante tender a un sistema que genere mecanismos establecidos de innovación y adaptación del centro al entorno, los cuales se encuentran garantizados formalmente por la Ley de Educación, pero que aún tienen un mayor espacio para su instrumentación.

Además, parece importante trabajar dos lógicas diferentes que inciden en la desvinculación educativa, asociadas directamente con el género: por un lado, el embarazo adolescente, que significa el retiro de las mujeres del aula y su relegamiento al hogar, y por otro, la necesidad de los varones de ingresar tempranamente al mercado de trabajo, factor que es expresado con fuerza como una obligación de proveer. Estos elementos deben ser trabajados no solo desde grandes políticas educativas (donde se subraya la posibilidad de crear centros para padres e hijos; o becas de estudio a nivel de ciclo básico), sino también desde el centro, incluyendo estos elementos en las líneas de trabajo curricular y extracurricular, y buscando el diálogo con las familias sobre estos ejes, a modo de problematizar con ellas las afectaciones de los roles de género y las lógicas de producción familiares en el desempeño educativo de los adolescentes. Esto también apunta a la posibilidad de cambiar las funciones que tradicionalmente ha desempeñado el centro educativo e incorporar otras como deportes, atención psicológica de forma personalizada, cubrir necesidades alimentarias o generar dinámicas de trabajo familiar, entre otras.

Como último aspecto a mencionar, las entrevistas realizadas dan cuenta de una dificultad metodológica: los adolescentes y jóvenes entrevistados no siempre dispusieron de la palabra como recurso, tanto que en ocasiones les resultó difícil el contar su historia, expresar ideas o sentimientos, (antecedentes en Sica, 2013). Esta situación refleja la necesidad de que los investigadores adoptemos nuevas herramientas, por ejemplo, de la dinámica de grupos, el esquizoanálisis o de la educación

popular, que incluyan vehículos no verbales de transmisión de sentido y que trabajen desde el dibujo, el movimiento del cuerpo o la fotografía, rompiendo con los abordajes convencionales centrados en la palabra y el discurso como objeto central de información.

Bibliografía

- ALONSO, C.; FERNÁNDEZ, T. (2012): "Programas de inclusión educativa en La zona de Maroñas, Montevideo. Un estudio de casos sobre La implementación". En: *Vulnerabilidad y exclusión*. Vol. 5. Montevideo: MIDES, pp. 101-118.
- BARRÁN, J. P. (2004): *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Tomo 2. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BAUMAN, Z. (1999): *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BLUMER, H. (1982): *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*. Barcelona: Hora.
- BORDOLI, E. (2012): "Nuevos formatos escolares: entre la integración y la estigmatización de los sujetos pedagógicos". En: *Vulnerabilidad y exclusión*. Vol. 5. Montevideo: MIDES, pp. 71-84.
- CALVO, J. J. (2014): *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- CASTEL, R. (2004): *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTRO, I., et al. (2012): "El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de sus destinatarios". En: *Vulnerabilidad y exclusión*. Vol. 5. Montevideo, MIDES, pp. 239-248.
- CHARLOT, B. (2008): *La relación con el saber, formación de maestros y profesores, educación y globalización*. Montevideo: Trilce.
- DUARTE QUAPPER, C. (2014): *Discursos de resistencias juveniles en sociedades adultocéntricas*. Disponible en: http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/131955/Discursos_de_resistencias_juveniles_en.pdf?sequence=1. [Acceso 28/5/2014].
- DURKHEIM, E. (1993): *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Alianza.
- EMERY, M. (2014): *Nuevas medidas de seguridad en los liceos públicos de Montevideo. ¿Qué significa para los jóvenes? Un estudio de caso del Liceo Francisco Bauzá*. Montevideo: UR-FCS.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- FILARDO, P.; CABRERA, M., y AGUIAR, S. (2010): *Encuesta nacional de adolescencia y juventud*. Segundo informe. Montevideo: INJU - Infamilia - MIDES.
- FILARDO, P. (2011): *Transiciones a la adultez y educación* Montevideo: RUMBOS, UNFPA.

- FILARDO, P., y MANCEBO, M. E. (2013): *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo: UR - CSIC.
- FRAIMAN, R., y ROSSAL, M. (2009): *Si tocas pito te dan cumbia: esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ministerio del Interior.
- HALL, S. (1904): *Adolescence: Its psychology and its relations to physiology, anthropology, sociology, sex, crime, religion and education*. Nueva York: Appleton.
- INJU (2014): ¿Ni-ni? Aportes para una nueva mirada. Disponible en: <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/21241/5/innova.front/ni_ni_aportes_para_una_nueva_mirada>. [Acceso 28/5/2014].
- KAUFMAN, M. (2014): *Los hombres, el feminismo, y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres*. Disponible en: <<http://www.michaelkaufman.com/wp-content/uploads/2008/12/los-hombres-el-feminismo-y-las-experiencias-contradictorias-del-poder-entre-los-hombres.pdf>>. [Acceso 28/5/2014].
- LIPOVETSKY, G. (2003): *La era del vacío*. Barcelona: Anagrama.
- LOLIS, D. (2013): *Os modos de viver e de pensar de grupos jovens residentes em áreas de segregação socioespacial na cidade*. Ponencia en el XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, GT 32.
- LOVESIO, B., y VISCARDI, N. (2003): "Los estudios de la mujer y los jóvenes en la construcción del conocimiento sociológico uruguayo". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 16, n.º 21, agosto. Montevideo: FCS.
- MEC (2012). *Encuesta de logro educativo alcanzado por la población*. Disponible en: <<http://educacion.mec.gub.uy/mecweb/container.jsp?contentid=927&site=5&chanel=mecweb&3colid=927>>. [Acceso 15/7/2013].
- MIDES (2013). *Informe. Seguimiento y evaluación de actividades y programas (2011-2012)*.
- NAVARRETE, L. (2010): *Jóvenes, Derechos y Ciudadanía*, Serie Estudios. Madrid: Ediciones INJUVE.
- RIVERO, L., et al. (2009): *Voces sin eco. Los policías en el Uruguay: ¿agente omitido?* Disponible en: <<http://www.fhuce.edu.uy/jornada/2011/Ponencias%20Jornadas%202011/GT%2016/Ponencia%20GT%2016%20Rivero%20et%20al.pdf>>. [Acceso 28/5/2014]
- RIVERO, L. (2013): *Proyecto pedagógico, legitimidad y control. Exploración de la violencia en dos liceos montevideanos*. Montevideo: UR - FCS.
- SICA, M. J. (2013): *Proyectos de vida de jóvenes en el medio rural, ¿deseos reales o preferencias adaptativas? Caso Pueblo Fernández, Salto*. Tesis de grado. Montevideo: UR - FCS.
- VISCARDI, N. (2011): *Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI: Medios, justicia y educación. Análisis y propuestas*. Montevideo: FESUR.
- VISCARDI, N., y Alonso, N. (2013): *Gramáticas de la convivencia*. Montevideo: ANEP.
- WILLIS, P. (2007): "Los soldados rasos de la modernidad. La dialéctica del consumo cultural y la escuela del siglo XXI". En Marrero, A.: *Educación y modernidad hoy*. Montevideo: EBO.



Jóvenes en Red: ¿construyendo ciudadanía?

Alejandra Triñanes⁵³ - Lucía Curiel⁵⁴

Resumen

El programa Jóvenes en Red tiene por objetivo la promoción del ejercicio de derechos de adolescentes y jóvenes que se encuentran desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, y que además, se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. El presente artículo se propone problematizar sobre la efectividad del programa Jóvenes en Red en términos de inclusión social, desde la perspectiva de los actores directamente involucrados.

Palabras clave: jóvenes - vulnerabilidad - política pública - inclusión social

Introducción

El programa Jóvenes en Red es un programa interinstitucional, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene por objetivo promover el ejercicio de derechos de jóvenes que estén desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo y que además, se encuentren por debajo de la línea de pobreza. Se implementa desde el año 2012 y actualmente se encuentra funcionando en los departamentos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Paysandú, San José, Rivera, Salto, Tacuarembó y Montevideo.

La propuesta del programa se basa en un abordaje integral, que busca favorecer la inclusión de los jóvenes en el sistema educativo y/o en el mercado laboral formal. Específicamente, el programa opera en las siguientes dimensiones: i) “redes de asistencia básica”; ii) “fortalecimiento personal”; iii) “integración y participación social”; iv) “trayectoria educativa”; v) “trayectoria laboral”. A estas cinco dimensiones deben sumarse aquellas acciones orientadas a la generación de beneficios económicos, que facilitan la concreción de los objetivos propuestos por los jóvenes, en el marco de su participación en el programa.

53 Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR. Correo electrónico: <aletrimori@gmail.com>.

54 Estudiante avanzada de la licenciatura en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR. Correo electrónico: Correo electrónico: <curiel.lucia7@gmail.com>.

La investigación se propuso realizar un estudio de corte cualitativo que permitiera acceder a los significados, perspectivas e interpretaciones de los actores directamente involucrados en la implementación de la política, así como de los propios jóvenes beneficiarios del programa. Se trabajó con cinco equipos técnicos que operan dentro de los Municipios F y D de la ciudad de Montevideo: Jardines del Hipódromo, Manga, Piedras Blancas, Punta de Rieles y Casavalle, teniendo en cuenta que se encuentran en una de las zonas con mayores índices de exclusión social del departamento. En lo que refiere a las técnicas de investigación, se realizaron entrevistas en profundidad a referentes institucionales y a educadores de los equipos técnicos. También se concretaron grupos de discusión con beneficiarios del programa y se participó de actividades grupales con ellos.

En este sentido, se consideró prioritario –en primer lugar– problematizar sobre el concepto de juventud, bajo el entendido de que *“hay distintas maneras de ser joven”* (Margulis, 1996:1). El autor sostiene que la condición social de “ser joven” no se extiende de igual manera a todas aquellas personas definidas estadísticamente como tales. Es por esto que utiliza la noción de “moratoria social”, tratando de avanzar en las apreciaciones teóricas que se deben tener en cuenta en la definición del término “juventudes”.

Por otro lado, un segundo aspecto medular en esta investigación son las categorías analizadas por Rubén Kaztman sobre la exclusión y la vulnerabilidad social. El autor analiza los procesos de aislamiento de los *“pobres urbanos”*, combinando la segmentación urbana con áreas de inserción social, las cuales terminan afectando negativamente la incorporación de activos referentes al capital individual social, colectivo y ciudadano, a la vez que generan situaciones de aislamiento social. Es así como los individuos se configuran –metafóricamente– como *“seducidos y abandonados”*, puesto que *“habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo, y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven progresivamente debilitados sus vínculos con las fuentes de los recursos que hacen posible alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad moderna en la que sólo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios, los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente”* (Kaztman, 2001:186).

En este marco, el objetivo principal del presente artículo es problematizar sobre la efectividad del programa Jóvenes en Red como política de inclusión social, desde la perspectiva de los actores directamente involucrados. Esto es, se pretende dar cuenta de los discursos de los beneficiarios y los educadores, para –también– analizarlos en diálogo con los objetivos institucionales; a los efectos de aportar a la discusión sobre la efectividad de la política en cuestión: ¿El trabajo que desarrollan los equipos técnicos les posibilita acceder a nuevas oportunidades sociales, laborales y/o educativas a los jóvenes beneficiarios? ¿Su participación en el programa in-

fluye –de alguna manera– en su relacionamiento con su familia, comunidad, grupo de pares y/o con el espacio público? ¿La participación en el programa podría estimular la generación de autonomía y la construcción de ciudadanía en los jóvenes?

¿Quiénes son los beneficiarios de Jóvenes en Red?

Uno de los conceptos teóricos que se introduce al inicio de este artículo, funcionando como un marco que ordena y facilita la lectura, tiene que ver con la definición de juventudes. En esta investigación se optó por trabajar con jóvenes, pero, ¿con qué jóvenes? Jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, y que además, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social.

Partimos de la base de que existen diferentes maneras de “ser joven”. Para trabajar sobre este punto, se les propuso a los jóvenes entrevistados que realizaran el ejercicio de pensar qué elementos, actividades o lugares los definen como tales, o bien, cómo ellos se dibujarían. En función de los dibujos se identificaron una serie de denominadores comunes que podrían dar cuenta de una definición compartida. Cuando se definen, lo hacen en referencia al fútbol, al consumo de alcohol y marihuana, al uso de ropa deportiva (preferentemente Nike) y en relación a “la esquina”, la cual adquiere un particular simbolismo en sus discursos en tanto *“escenario desde el cual diagraman su vida cotidiana, a la vez que recuperan, un espacio de intimidad”*. (Kuasñosky y Szulik, 1996). Resulta interesante ver cómo le dedican especial cuidado a la descripción de su apariencia: la ropa, los accesorios y los peinados. El “ñery” que dibujaron no usa cualquier ropa, *“usa Nike como nosotros”*, porque, como uno de ellos agrega, *“ropa Nike, si no, no existe”*.

Por otro lado, las mujeres tienden a dibujarse de una manera completamente distinta y haciendo actividades que en algún punto podrían considerarse opuestas a las de sus compañeros. Como decía una de ellas, *“la mujer está más bien tomando mate, mirando la tele, chusmeando con la vecina”*. No está fumando ni tomando alcohol. En sus discursos, sin embargo, no se aprecian las diferencias que sí se identifican en el papel. A su vez, la mayor parte de los dibujos son masculinizados, y al momento de describir a las jóvenes, son los varones (luego de sugerirles) los que se encargan de dibujarlas; las mujeres no se animan a participar y sus intervenciones no son consideradas por sus compañeros. Ellas, en estos dibujos, están para el *“levante”* y son dibujadas de forma que *“queden más turritas”*, en palabras de los propios jóvenes.

En este sentido, otro de los elementos a destacar es la manera en que se naturaliza la violencia (asociada al delito) como parte constitutiva de su cotidianidad; ya que esta *“es parte de las reglas de juego”*. Los ajustes de cuentas pasan a ser noticia corriente en el barrio o en sus familias. Mariana, por ejemplo, contaba: *“¡Ah! Y ayer mataron a uno en mi barrio y era mi primo todavía [risas]”*. Como exponen Filardo y

Aguiar (2009) en su discurso, el joven de clase baja se percibe como marginado por “*el de arriba, [con] otro nivel de vida y otra cabeza*”, en relación a donde viven. El barrio aparece asociado a patrones de segregación urbana, configurándose como uno de los factores que condiciona su *relacionamiento con los otros*. Respecto a esto, una de las jóvenes contaba que “*hay veces que te da vergüenza decir Piedras Blancas, yo encajo que vivo en el Cerro. Es nombrar Piedras Blancas y tiemblan, no sé... Es como el Borro, Marconi, estás loco...*”

Repensando entonces la categoría de marginalidad, los roles de género también influyen de manera decisiva en los discursos sobre la exclusión. Es el joven varón el portador de actitudes delictivas, no así la mujer. Las mujeres “*no son las del problema*”, como decía uno de los jóvenes, “*los que son problemáticos son los hombres*”. Siguiendo lo expuesto por Filardo y Aguiar (2010), se construye al sujeto peligroso “*en base a tres marcas predominantes: ‘ser joven’; ‘ser pobre’ y ‘ser varón’*”. Como afirma uno de los jóvenes, “*la gente te queda mirando y se persigue. Se agarran la cartera más fuerte o caminan más rápido porque piensan que les vamos a robar. La gente que anda bien vestida te rebaja a vos y te discrimina*”.

La descripción realizada en los párrafos anteriores sobre los elementos que caracterizan a los beneficiarios permite comprender cuáles son o dónde se sitúan los “puntos de partida” en el espacio social, con el objetivo de establecer una visualización de carácter más general sobre las trayectorias de los jóvenes o de sus “*transiciones hacia la adultez*” (Filardo, 2011).

El tránsito hacia la adultez, asociado a las premisas teóricas que se han desarrollado, por tanto, no se presenta de manera uniforme; por el contrario, este “pasaje” supone considerar trayectorias individuales diversas en las que en muchos casos no se experimenta “*un tiempo libre socialmente legitimado*”, durante el cual puedan ser postergadas las responsabilidades económicas y familiares. Por el contrario, “*deben ingresar tempranamente al mundo del trabajo, suelen contraer a menor edad obligaciones familiares, carecen del tiempo y del dinero (moratoria social) para vivir un período más o menos prolongado con relativa despreocupación y ligereza*” (Margulis y Urresti, 1996).

Esto explica, en parte, por qué a muchos de los jóvenes les es complejo establecer una proyección de sus trayectorias, o al menos expresar cómo les gustaría estar o qué les gustaría conseguir en un futuro. Estas definiciones son vagas, o en muchos casos, inexistentes, en tanto la inestabilidad de su entorno y sus trayectorias no les permite contar con las condiciones que puedan ser garantes de la construcción de proyectos futuros. Por ejemplo, la precariedad y la inestabilidad de los empleos informales a los que generalmente suelen acceder, así como los complejos contextos familiares de vivienda por los que transitan; los desfasajes, retrasos o abandonos en la educación formal; todas estas situaciones, combinadas y potenciadas, terminan

frustrando la continuidad de cualquier proyecto que estén realizando y limitan –claramente– su capacidad de proyectarse. Una de las imágenes construidas de manera más fuerte en el imaginario social tiene que ver con que dichos jóvenes se encuentran algo así como “desperdiciando” su tiempo; como aparece en una de las entrevistas institucionales, surge la pregunta, “¿entonces, qué hacen?” Una de las educadoras responde a esta pregunta mencionando lo siguiente: “A nivel institucional no hay respuestas, no se sabe qué hacer, o sea cómo superar esto, cómo superar esos miles y miles de jóvenes que no están dentro de los canales que el mundo adulto espera como correctos para incluirse en la vida adulta... no estudian, no trabajan, ¿entonces qué hacen, no?”

Retomando lo expuesto por Margulis (1996), si bien se podría decir que estos jóvenes “gozan de abundante tiempo libre, no puede confundirse con el que surge de la moratoria social: no es tiempo legítimo para el goce y la ligereza, es tiempo de culpa y de congoja, es tiempo de impotencia, una circunstancia desdichada que empuja hacia la marginalidad, la delincuencia o la desesperación”. Uno de los educadores menciona que para la mayoría de las personas, los jóvenes que no estudian ni trabajan son vagos porque no quieren hacer cosas, por lo que hace falta “un cambio de mentalidad grande para poder visualizar que es un tema de que no han tenido oportunidades, generación tras generación, no es una cosa caprichosa”.

Valoraciones de los jóvenes sobre la experiencia

Las valoraciones que los jóvenes realizan sobre el programa son altamente positivas, haciendo hincapié en agradecer por las oportunidades educativas, laborales y de circulación social que les ofrecieron. Podría decirse que ellos identifican a Jóvenes en Red como un generador de oportunidades. En sus discursos, cuando se les pide que realicen una evaluación de sus experiencias en el programa, se repite: “nos ayudó a progresar”, “nos ayudó a salir adelante”, “nos escuchan y nos tienen paciencia”, “nos suben el ánimo”.

Por tanto, se puede sugerir que los jóvenes visualizan al programa en un doble sentido: uno práctico y uno sensible. Es decir, por un lado Jóvenes en Red los acompaña en la concreción de sus objetivos más prácticos: conseguir un trabajo y/o estudiar, pero por otro lado, les ofrece la *contención* que les permite vehicular esos objetivos. Son sentidos complementarios y no excluyentes; versan sobre una atención integral que resulta necesaria teniendo en cuenta los “puntos de partida” (Filardo, 2011) de los beneficiarios de la política.

También, muchos enfatizan en la posibilidad que les brindó el programa de conocer gente y lugares nuevos, que antes no conocían y no creían poder llegar a conocer. Según pudimos ver durante los grupos de discusión, los jóvenes parecen tener una imagen clara de muchos espacios clásicos de circulación urbana de Mon-

tevideo (por ejemplo, la plaza Independencia o la rambla de Pocitos), en relación a que fueron visitados mediante su participación en el programa. Y cabe destacar que, de manera diferente a como lo esperábamos, estos espacios no son percibidos como ajenos, sino que forman parte de lo conocido y lo aceptado. Este aspecto, que tiene que ver con la circulación social, es especialmente valorado por los referentes institucionales del programa, quienes ven en este punto uno de los principales logros de la aplicación de la política.

Esta *posibilidad de circulación*, y sobre todo las actividades vinculadas a paseos recreativo-culturales, son vividas por los participantes con mucho agradecimiento y satisfacción. En relación a dichas actividades, es frecuente la aparición en el discurso de expresiones tales como: “*está buenísimo*”, “*quiero volver*”, “*me encanta*”, etc.; entonces, más allá de las valoraciones, vale la pena destacar que los esfuerzos puestos en ampliar el panorama de circulación de los jóvenes son efectivos, y tienen verdadero impacto en ellos.

Debilidades y fortalezas del programa

Las valoraciones que realizan tanto referentes como educadores tienden a centrarse en los siguientes puntos: i) el tiempo de intervención y la (no) continuidad de los procesos, ii) la integración de los equipos, iii) la interinstitucionalidad, iv) generación de oportunidades, v) posibilidades de circulación social.

Sobre el *tiempo de intervención* definido programáticamente, algunos de los referentes que fueron contactados sugirieron que quizás el período de intervención sea insuficiente en relación a los objetivos que se pretenden alcanzar. Es decir, se argumenta que el tiempo de trabajo es reducido, de un máximo de veinticuatro meses,⁵⁵ teniendo en cuenta lo complejo de los escenarios en los que opera el programa, para poder visibilizar modificaciones sustantivas. En este sentido, uno de los educadores agrega: “*Son demasiados años de estar en la opresión, este es el comienzo de un proceso largo*”. Es que los acuerdos educativos⁵⁶ generados entre el programa y los beneficiarios tienen como principal riesgo la sostenibilidad de sus proyectos. Es “*el gran desafío*” que tiene Jóvenes en Red por delante, como nos comentaba una de las referentes institucionales del programa.

En cuanto a la *integración de los equipos técnicos*, es sugerido por algunos educadores considerar la composición de los mismos, intentando evitar los equipos totalmente feminizados o los equipos totalmente masculinizados. Esta sugerencia

55 Si bien se espera que el tiempo de intervención del programa sea de dieciocho meses, es posible gestionar una prórroga de seis meses más, para casos excepcionales.

56 Se trata de un compromiso documentado, entre el educador y el beneficiario, en el cual se explicitan las metas que el joven pretende alcanzar mediante su participación en el programa, sean estas laborales, educativas y/o sociales.

no la realizaron todos los equipos técnicos con los que se trabajó, pero sí fue especialmente destacado por uno de ellos, bajo el argumento de que el equilibrio de géneros en la conformación de los equipos permite afinidades distintas, a la vez que complementarias, entre los educadores y los jóvenes. Esta sugerencia se manifestó también en uno de los grupos de discusión que se realizaron con los beneficiarios, argumentando que un equipo técnico mixto, en el que participen educadores y educadoras, les permite un mejor diálogo y relacionamiento. Si bien no es posible generalizar esta valoración, la propuesta que manifiestan invita a reflexionar sobre cómo la conformación (por género) de los equipos, impacta en la dinámica del grupo.

Otro de los puntos recurrentes en los discursos hace mención a la debilidad del concepto de *interinstitucionalidad*. Si bien este concepto se presenta como fundamento de las bases programáticas de la política, rara vez es puesto en práctica por las instituciones que participan en este acuerdo. Es decir, existe una distancia significativa entre los acuerdos interinstitucionales generados formalmente y lo que sucede en territorio; donde los acuerdos no son implementados y/o se desarrollan parcialmente. Una de las educadoras se refería a este punto de la siguiente manera: *“La centralidad manda, pero después cuando bajás a territorio, o te dicen que no saben o te dicen directamente que no lo quieren hacer. Las cosas funcionan bien en el escritorio, pero después cuando vas a cada barrio y hablás con cada directora la cosa es otra”*. Esta disparidad de criterios les impone una dificultad extra a los educadores, porque la concreción de los acuerdos educativos que pretenden alcanzar junto con los beneficiarios depende fuertemente de la voluntad de las instituciones. En sus discursos insisten en que no cuentan con los apoyos que necesitan, uno de ellos manifiesta: *“Un ejemplo son las inscripciones a los liceos, no tenemos ningún cupo, nada que nos facilite la tarea. En la UTU, en el liceo, en otros ministerios, es el mismo trabajo que hiciera una persona por cuenta propia, no tenés nada que te facilite”*. Otro de los educadores, en el mismo sentido, comenta: *“No está esta visión que de repente uno esperaba de lo interinstitucional; de hecho, hay instituciones que ni siquiera saben lo que es Jóvenes en Red, no sabían que Secundaria era parte. [...] Secundaria participa en la mesa interinstitucional pero la información no baja a los liceos concretos”*.

Por otra parte, existe acuerdo en que el programa Jóvenes en Red funciona efectivamente como un *generador de oportunidades* en las tres dimensiones –educativa, laboral y social– en las que opera. Las evaluaciones primarias que realizan tanto los educadores como los referentes institucionales dan cuenta de importantes progresos y logros en las trayectorias individuales de los beneficiarios. Según manifiestan, los procesos que desarrollan los jóvenes, en su mayoría, son exitosos. Se debe aclarar que la medida de “éxito” que suelen manejar los educadores tiende a ser de carácter cualitativo y no cuantitativo. El éxito viene dado por pequeñas y sensibles modificaciones que tienen parámetros de medida individuales. *“Es un trabajo*

de hormiga”, como nos contaba una educadora, “*donde se juega mucho el cuerpo a cuerpo*”.

Es por eso que la presencia en territorio es una de las estrategias que potencia la capacidad de acción del programa. El hecho que el programa se instale física y operativamente en un barrio, además de aumentar su reconocimiento por parte de los vecinos, le permite establecer vínculos con otros actores que participan afirmativamente en la comunidad. La conjunción de esfuerzos e intereses comunes genera una dinámica de trabajo complementaria, que “*resulta fundamental*” para los educadores de Jóvenes en Red, en tanto “*ellos se agarran de nosotros, nosotros nos agarramos a ellos*”, como nos contaba una de las educadoras. Esta presencia en territorio, dificultosa al principio, porque según los educadores se tuvieron que “*ganar el derecho de piso*”, les ha permitido optimizar los resultados.

Finalmente, tanto desde la órbita institucional como desde el trabajo desarrollado por los equipos, observamos que se da un énfasis prioritario a la *circulación* de los jóvenes en el espacio público, como uno de los puntos clave en su proceso de re-vinculación.

Como nos contaba una de las referentes institucionales, “*se ha hecho una apuesta importante en circulación social, el primer año se hizo un convenio con Socio Espectacular, ahora con la tarjeta Montevideo Libre, pero ni que hablar que solo con las tarjetas no hacés nada, tenés que generar el deseo de salir*”. En este mismo sentido, otro de los referentes agregaba: “*La circulación permite vivenciar, conciliar eventos que por ahí nunca habían tenido la chance de hacer: entrar a un cine, a un teatro, hacer una salida turística*”.

El hecho de generar las “*gananas de salir*” no es un dato menor. Debe tenerse en cuenta que la desigualdad social tiene su correlato en el espacio urbano. Las referentes del equipo de Piedras Blancas, por ejemplo, nos contaban que muchos de los jóvenes con los que trabajan, no han siquiera cruzado la avenida José Belloni. En su cotidianidad, la avenida, que es una de las principales de la zona, funciona como límite de sus posibilidades de circulación.

Inestabilidad social como condición

Ahora bien, ¿qué espacio ocupa el “*acuerdo educativo*” y sus procesos de elaboración en el trabajo de los equipos territoriales?

Es el documento en el cual cada joven y su educador establecen cuál es la situación de partida del beneficiario y qué metas se proponen trabajar. Una de las educadoras mencionaba al respecto: “*El acuerdo es más bien simbólico, tiene más que ver con el tema de cómo ver lineamientos de proyecciones... Es decir, ¿qué es lo que vos querés hacer, qué te interesaría hacer, cómo te ves para esto?*” En este sentido, es

importante destacar que el acuerdo se va reformulando, de alguna forma, como consecuencia de las dificultades para poder sostenerlo, porque como relataba uno de los educadores, *“una característica es que ninguno de los gurises, o lo mínimo, cuando se comprometen, cumplen. Entonces tenés que volver a encuadrar la situación, volver despacio, y eso es constantemente”*.

Esta aparente imposibilidad de los jóvenes para sostener proyectos a largo plazo tiene que ver con una *situación de inestabilidad social* de mucho más peso, inserta en los propios procesos de exclusión y vulnerabilidad social de los cuales son parte. Tal y como lo desarrolla Kaztman (2001) en su metáfora de *“seducidos y abandonados”*, los pobres urbanos se encuentran en una situación de triple segmentación –residencial, laboral y educativa– que se interrelaciona y retroalimenta entre sí. De esta manera, el autor entiende que se reproduce un modelo a gran escala, donde los “activos”, es decir, aquellos recursos, materiales e inmateriales que son empleados para mejorar las condiciones de vida y/o evitar su deterioro, se ven directamente afectados. Por tanto, se podría afirmar que los jóvenes beneficiarios componen una población que se ve afectada en la obtención de su capital social, individual y colectivo, e incluso, también en lo que tiene que ver directamente con el capital comunitario. *“A medida que se profundizaran las disparidades [...] éstas se irían manifestando en diferencias de calidad en la infraestructura de servicios, educación, salud, transporte, seguridad pública y espacios de esparcimiento y recreación, todo lo cual aumentaría el aislamiento social de los pobres urbanos y reduciría sus posibilidades de insertarse en forma estable”*. (Kaztman, 2001)

Por este motivo, a nivel institucional distinguimos un discurso en el cual se pretende darle prioridad al área socio-cultural. En este sentido, uno de los referentes entiende que *“el programa tiene [...] un acento más como en lo social. Lo educativo también, pero me parece que es de segundo orden. En realidad esperamos que lo educativo lo desarrollen las instituciones educativas, y que en definitiva el programa sea un programa de soporte para la inclusión educativa”*.

Más allá de la inserción educativa y/o laboral propiamente dichas, se destacan una serie de “logros”, que aunque no son los objetivos últimos de la política, vehiculizan su concreción. En primer lugar, los educadores afirman que la participación en el programa les ha permitido acostumbrarse a generar una rutina diaria: *“Aprender lo que significa un horario”* y a desarrollar el *“sentido de compromiso”*. En segundo lugar, se ha hecho particular hincapié en que los jóvenes tramiten la documentación básica (cédula de identidad, carné de salud y credencial) bajo el entendido de que su tramitación, y permanente renovación de los documentos, es necesaria en pos de una construcción de ciudadanía y de una real integración social de los jóvenes. En tercer lugar, los educadores mencionan que en muchos casos se tuvo que trabajar –especialmente– sobre higiene y cuidado personal con los jóvenes; que ellos incorporaran la higiene diaria como parte de sus rutinas, por una cuestión sanitaria pero

también de integración. Finalmente, en cuarto lugar, que los jóvenes participen de propuestas culturales, sociales y/o deportivas (propuestas por el programa o no) y lo adopten como parte de sus actividades regulares, también es valorado positivamente por el programa.

Sobre las necesidades de los jóvenes y los objetivos institucionales

En cuanto a los objetivos que definen los jóvenes en relación al programa, se identificaron necesidades mediatas e inmediatas. Por un lado, ellos manifiestan necesidades para el aquí y ahora, son objetivos que esperan concretar en la inmediatez. Por otro lado, si bien afirman no tener objetivos a más largo plazo, algunos de ellos se animan a pensar en cómo les gustaría estar o qué les gustaría conseguir en un futuro. De acuerdo a sus discursos, el objetivo inmediato que manifiestan es conseguir un trabajo y/o lograr capacitarse en un área que les permita una mejor posición en el mercado laboral. Sus objetivos son utilitaristas y prácticos en lo inmediato: ayuda para estudiar y trabajar porque *“no quieren estar tanto tiempo en la calle”*; después sí, conversando con ellos, se animan a hacer el ejercicio de imaginarse más allá del hoy. Muchos no lo hacen, pero los que sí, nos contaban que esperan estar trabajando, independizarse, tener su casa y (capaz) tener hijos. Por ejemplo, algunos manifestaron querer trabajar en un supermercado, tener un taller de motos y/o generar un emprendimiento propio. Facundo dice que *“entre cinco, seis años me imaginaría con mi casa y con trabajo”*. En este sentido, uno de los referentes institucionales agrega, *“hay una construcción subjetiva del querer o del desear, construir una familia, independizarse, conseguir un trabajo. Esos son todos elementos simbólicos que están presentes en el deseo de los jóvenes”*.

La posibilidad de trabajar con ellos sobre una idea de futuro o sobre cómo construirla se ve fuertemente afectada por la inestabilidad propia de las condiciones sociales, familiares y económicas en las que viven y que se han ido mencionando en el transcurso del artículo. Por ejemplo, Diego nos respondió de la siguiente manera cuando le preguntamos cómo se imaginaría en diez años: *“Yo nunca lo pensé, porque no pienso en la mañana, ¿para qué voy a pensar que voy a hacer una cosa si capaz que me muero en el camino?”* Una de las referentes nos contaba: *“Es un trabajo por momentos bastante dificultoso por las condiciones sociales, económicas y la violencia que hay en el territorio en diferentes momentos del año, que de alguna forma influyen y generan mucha lentitud a la hora del trabajo con los chiquilines”*.

También, por ejemplo, si bien el embarazo adolescente es considerado por los educadores como un factor que altera los “acuerdos educativos” que se establecen con las beneficiarias, para ellas (o al menos, para una gran mayoría), es un proyecto esperado y deseado. Una de las educadoras mencionaba al respecto: *“Se anotan, comienzan un curso con muchas ganas, nos reintegramos de las vacaciones, llamas de*

nuevo para ponerte en contacto... 'Estoy embarazada, no voy a hacer nada.' Acá para las chiquilinas de quince, dieciséis es 'EL' proyecto. Ellas quieren tener ese hijo, no es que queden embarazadas porque sí, es un proyecto real'.

Teniendo en cuenta los objetivos programáticos y las características de las necesidades de los beneficiarios, se podría concluir que reciben una atención superior a las inquietudes inmediatas con las que llegan al programa: retomar los estudios y/o conseguir un trabajo. Es decir, si bien –por ejemplo– el acceso e integración a las redes de asistencia básica no es el objetivo sobresaliente de los jóvenes, sí es uno de los puntos de partida para lograr lo referido puramente a lo educativo y/o laboral. También, los jóvenes se encuentran con una contención y atención, que les resulta fundamental en sus trayectorias; cuando no, son unos de los pilares más importantes con los que cuentan y de los cuales se pueden sostener. Existen otras líneas de trabajo que desarrollan los educadores con los jóvenes, que quizás no sean visibles ni puestas en manifiesto por ellos pero que exigen una atención especializada por parte de profesionales capacitados en la materia. Esto es, situaciones de violencia doméstica, abuso sexual, consumo y adicciones, salud mental y/o discapacidad, entre otras; que se agregan a la situación de inestabilidad latente en las que viven estos jóvenes y condicionan aún más el logro educativo y/o laboral.

Pensando en posibles líneas de discusión, resulta pertinente preguntarse si es viable que estos jóvenes obtengan logros educativos y/o laborales en un período de intervención no superior a los 24 meses (como máximo), teniendo en cuenta la serie de condicionantes que han sido mencionadas en el transcurso del artículo. También, un aspecto a problematizar es si la efectividad del programa debería estar medida únicamente en base a los dos objetivos definidos como prioritarios, en términos de inserciones efectivas en el mercado formal de empleo y/o en el sistema educativo. ¿La realidad supera al diseño del programa?

Conclusiones

En primer lugar, debemos destacar que un aspecto que cobró especial relevancia en el análisis es la condición de inestabilidad a la cual se encuentran sujetos los beneficiarios del programa. No se debe dejar de tener en cuenta que se trata de trayectorias excluidas, construidas desde la marginalidad; por lo tanto, no cuentan con el conjunto de activos sociales que les permitan realizar “*ese salto*” para mejorar su calidad de vida (Kaztman, 1999).

En este marco, el programa se encuentra ante un gran desafío: cómo efectivizar las reinserciones educativas y laborales en un contexto en el que prima la inestabilidad. Hacer “sostenibles sus proyectos”, como se ha mencionado, se logra fundamentalmente desde el acompañamiento, el apoyo y la contención de los educadores, que actúan como enlace en el camino de la construcción de proyectos que les posibiliten

un camino por fuera de la exclusión social. De todas formas, como bien nos contaban los educadores, resulta difícil traducir el trabajo que realizan en resultados cuantitativamente “exitosos”. Una de las educadoras mencionaba al respecto: *“Si lo mirás de nuestro lado, que pasamos un año trabajando con ellos y no logramos que se re-insertaran al sistema educativo... Pero logramos otras cosas con ellos, que circulen, que salgan del barrio. Desde ese lugar, un alto porcentaje es exitoso. Desde lo educativo y lo laboral, otro análisis, porque no todos los que quisiéramos se re-insertaron en el sistema educativo, pero sí se acercaron. Este es un programa de tránsito y así lo entiende el Gobierno, porque si vos no lográs reinsertarlos en el sistema educativo formal, lograr por lo menos devolver la importancia de la capacitación para la mejora de su vida. Como un pasaje, un puente, un tránsito, hacia... Como pasitos cortos...”*

En segundo lugar, se debe mencionar que independientemente de lo mencionado antes, tanto los educadores como los referentes institucionales dan cuenta de importantes progresos y logros en las trayectorias individuales de los beneficiarios. Según manifiestan, los procesos que desarrollan los jóvenes son –en su mayoría– exitosos. Sin embargo, la medida de “éxito” que manejan los educadores es de carácter cualitativo e individual; circunscrita a avances cotidianos y ajustados a las condiciones personales de cada joven.

En tercer lugar, debemos destacar la debilidad del carácter interinstitucional de la política, la cual supone una dificultad extra en la instrumentación del programa en territorio. Los “acuerdos educativos” que pretenden alcanzar los equipos técnicos junto con los beneficiarios dependen fuertemente de la voluntad de las instituciones locales; las cuales –muchas veces– desconocen el programa y/o prefieren no trabajar con jóvenes considerados “problemáticos” en la gestión del centro educativo. No obstante, se debe aclarar que esto no es una dificultad exclusiva de Jóvenes en Red; por el contrario, es una limitante frecuente en la implementación de políticas públicas.

En cuarto lugar, otro de los aspectos a mencionar es el carácter prioritario que adquieren los objetivos orientados al acceso a redes de asistencia básica, fortalecimiento personal e integración y participación social. Tanto educadores como referentes, no dejan de destacar que los principales “logros” de aplicación de la política, ciertamente son más visibles en esta área. En la práctica, dichos objetivos se configuran como prioritarios, relegando –en parte– a la inserción educativa y/o laboral, que sí son los objetivos principales (formales) de la política.

Ahora bien, ¿la participación en el programa estimula la generación de autonomía y construcción de ciudadanía en los jóvenes?

En este escenario, resulta por demás difícil establecer si los jóvenes desarrollan *procesos de autonomía* que funcionen a modo de contención frente a la inestabilidad de la que son objeto. Sin embargo, sí pueden notarse procesos de autonomía inci-

pientes (en la mayoría de los casos) y visibles en sus mínimas expresiones; puesto que la pluralidad de situaciones, condiciones y jóvenes con los que se trabaja en Jóvenes en Red no permite hablar de comportamientos ni de resultados plausibles de ser generalizados. Los procesos son individuales y las definiciones de éxito o las de autonomía deben de circunscribirse a la individualidad. Por ejemplo, una de las educadoras nos contaba que *“cuando se comenzó a trabajar con Cecilia, la ayudamos a armar currículos y la gurisa le tenía terror a las entrevistas individuales de trabajo, no conseguía, se paralizaba..., hasta que la semana pasada nos pidió que le agregáramos unos estudios que hizo el año pasado, se lo imprimimos y ella misma fue a llevarlo. A eso le llamamos autonomía, a esos pequeños procesos, más como micro-procesos”*. Para Cecilia, la autonomía podría hacerse explícita en ese cambio, mientras que para Flavia, el concepto adquiere una definición mayor: *“Antes no quería saber nada del estudio, no quería saber nada de nada, pasaba en mi casa encerrada en el Facebook. Logré muchas cosas, había dejado el liceo y ahora logré pasar de año y quiero seguir estudiando. Hasta tuve un diploma por buena estudiante este año. Imaginate, pasar de no hacer nada, de estar todo el día en mi casa, sin hacer nada y faltándole el respeto a mi madre a tener un logro así... Yo me sentí orgullosa de haber logrado estudiar y terminar Ciclo Básico, sigo orgullosa”*. El caso de Flavia quizás sea uno de los que permite observar claramente las modificaciones afirmativas en pos de un desarrollo autónomo.

En este sentido, también los educadores señalan que los niveles de autonomía que pueden alcanzar están fuertemente asociados a la edad del joven: *“Los que tienen catorce, quince años no son autónomos, les cuesta, son muy dependientes del referente o de la madre o de los amigos. En cambio, se logran mayores niveles de autonomía en gurises más grandes, de dieciocho, diecinueve años, que ya han tenido su primera experiencia laboral, por ejemplo, van a los servicios de salud por sí solos y están más preocupados en buscar soluciones a sus problemas”*.

Len Doyal (1998) sostiene al respecto que los procesos de autonomía se encuentran asociados fundamentalmente a la capacidad de decidir individualmente, a la confianza en el logro de sus objetivos y en la capacidad de reconocer las *“oportunidades objetivas”* del entorno. Estos rasgos que describe el autor pueden ser más o menos visibles en cada uno de los jóvenes. Una de las educadoras afirmaba que *“hay casos particulares donde se nota el desarrollo personal, se nota que tienen más confianza en sí mismos, se bañan, se visten mejor, están más preocupados por la limpieza, se animan a tomar el ómnibus, a ir al centro”*. De esta manera, Carla (también educadora), nos contaba que uno de los jóvenes *“vino el otro día y nos compró una Coca-Cola como para festejar él con nosotros. También nos trajo para mostrarnos unos juguetes que le había comprado a la hija; él lo sentía como un logro, estaba contento y lo quería compartir y demostrar”*.

Sin embargo, resulta por demás complejo establecer en qué estadios o cuál es el grado de avance respecto de “procesos de autonomía” en términos generales.

Lo mismo sucede cuando se quiere analizar la *construcción de ciudadanía* como uno de los objetivos macro que se derivan de la implementación de la política. Sin embargo, sin estimular la autonomía, la generación de ciudadanía se encuentra fuertemente condicionada y dificulta aún más su visualización como una externalidad del programa.

“Jóvenes en Red: ¿construyendo ciudadanía?”, precisamente refiere a una discusión que, teniendo en cuenta la evidencia empírica recogida en la investigación, puede ser respondida (quizás) solo parcialmente. Porque si bien podría afirmarse que Jóvenes en Red es el agente que se ha encargado de iniciar o re-comenzar procesos en pos de una generación de autonomía y de construcción de ciudadanía, las definiciones son particulares, cotidianas y no generalizables. Podemos suponer, entonces, que la construcción de ciudadanía se torna visible en acciones y actitudes cotidianas, derivadas del “trabajo cuerpo a cuerpo” que se realiza desde el programa con los beneficiarios.

Bibliografía

- AGUIAR, S. (2011): “Dinámicas de la segregación urbana: movilidad cotidiana en Montevideo”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, año XXIV, n.º 28, pp. 55-76.
- BOURDIEU, P. (2002): “La juventud no es más que una palabra”. En Bourdieu, P.: *Sociología y cultura*. México D.F.: Grijalbo, Conaculta, pp. 163-173.
- BOURDIEU, P. (1997): *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- CALLEJO, J. (2001): *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Barcelona: Ariel.
- CASAL, J.; MERINO, R., y GARCÍA, M. (2011): “Pasado y futuro del estudio sobre la transición de los jóvenes”. En *Papers, Revista de Sociología* [online], vol. 96, n.º 4, 2011. Disponible en: http://papers.uab.cat/article/view/v96-n4-casal/papers_96_4-casal. [Acceso 29/05/2014].
- DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) (2013): *Informe MIDES: Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*. Montevideo: MIDES, noviembre.
- DIVISIÓN DE MONITOREO (2013): *Programa Jóvenes en Red: Formulario de Ingreso 2012-2013*. Montevideo: Documento de Trabajo. DINEM - MIDES.
- DOYAL, L. (1998): “A theory of human need”. En Brock, G. (Ed.): *Necessary goods, our responsibilities to meet other's needs*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publisher.

- ESPÍNDOLA, F. (2007): *Representaciones sociales de los jóvenes desde los espacios de la exclusión social. De ser joven y vivir en Casavalle sin estudiar ni trabajar*. Montevideo: UR, FCS.
- FERNÁNDEZ, T. (Coord., Ed.) (2010): *La desafiliación en la Educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Universidad de la República - CSIC.
- FILARDO, V. (2009): "Juventud como objeto, jóvenes como sujetos". En: *Revista de Ciencias Sociales*, año XXII, n.º 25, julio, pp. 6-9.
- FILARDO, V., y AGUIAR, S. (2009): "Segregación espacial en Montevideo: Posiciones sociales en la ciudad". En: *El Uruguay desde la sociología VII: El desarrollo y la Sociología*. Montevideo: FCS - DS, pp. 121-144.
- FILARDO, V., y AGUIAR, S. (2010): "Miedos en la ciudad". En: *El Uruguay desde la sociología VIII: El trabajo y sus transformaciones*. Montevideo: FCS - DS, pp. 257-270.
- GARCÍA, M. (2012): *Políticas sociales para jóvenes que no trabajan ni estudian. Del neoliberalismo al bienestarismo*. Montevideo: UR, FCS.
- GONZÁLEZ RUIZ, J. (2006): *Capacitación de jóvenes en situación de pobreza: entre la construcción de autonomías y el disciplinamiento social*. Montevideo: UR, FCS - DS.
- IBÁÑEZ, J. (1979): *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*. Madrid: Siglo XXI.
- JACINTO, C., y GALLART, M. (1998): *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor.
- KAZTMAN, R. (Coord.) (1999): *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- KAZTMAN, R., et al. (1999): "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay". En: *El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social. El caso del MERCOSUR y Chile* [online]. Equipo Técnico Multidisciplinario para el Cono Sur / Proyecto Fundación Ford. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_107.pdf. [Acceso 28/05/2014].
- KAZTMAN, R. (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En: *Revista de la CEPAL*, n.º 75, pp. 171-189.
- MALLO, S., y VISCARDI, N. (2010): *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Montevideo: UdelAR - FCS - CSIC.
- MARGULIS, M. (1996): *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- MERNIES, G. (2010): "El papel del Estado en la construcción biográfica de jóvenes en desventaja social. El caso de Projovent". En Filardo, V. (coord.): *Jóvenes y políticas sociales en foco*. Montevideo: FCS, INJU.
- MIERES, P. y FILGUEIRAS, F. (Ed.) (2011): *Jóvenes en tránsito, oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta*. Montevideo: RUMBOS, UNFPA.
- MTSS - MIDES (2011): ¿Ni Ni? Aportes para una nueva mirada.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (2003): *Metodología de la investigación cualitativa*. Tercera edición. Bilbao: Universidad de Deusto.

VALLES, M. (1997): *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

VEIGA, D., y RIVOIR, A. L. (2001): *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Montevideo: UR. FCS - DS.

ZICCARDI, A.(2001): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Páginas web consultadas

- Organización de las Naciones Unidas. *¿Por qué la juventud?* Disponible en: <<http://www.un.org/es/events/youth2010/background.shtml>>. [Acceso 10/07/2012]
- Instituto Nacional del Adulto Mayor. *Vejez en Uruguay. ¿Hacia una sociología de las relaciones de edad?* Disponible en: <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/1630/1/vejez_uruguay_filardo.pdf>. [Acceso 24/09/2012].
- Grupo de estudios urbanos y generacionales. *Miedos en la ciudad*. Disponible en: <www.geug.edu.uy/wp-content/uploads/2012/08/Verónica-Filardo-Sebastián-Aguiar-Miedos-en-la-ciudad.pdf>. [Acceso 10/01/2013].
- MIDES. *Guía Nacional de Recursos Sociales* [online] (actualizado mayo 2014). Disponible en: <<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5693&site=1&channel=mides>>. [Acceso 28/05/2014].

La mirada desde los jóvenes

Jóvenes en Red en el departamento de Cerro Largo

Milena Delgado Larrama⁵⁷

Resumen

El presente trabajo se desarrolló en el departamento de Cerro Largo –localidades de Melo, Rio Branco y Fraile Muerto– y se orientó a comprender cómo los jóvenes participantes del programa Jóvenes en Red significan su experiencia de formar parte del mismo. Abordamos los objetivos de investigación a partir de un diseño de triangulación utilizando una metodología cuantitativa –encuesta semiestructurada de carácter censal a los jóvenes integrantes del Programa– y cualitativa –entrevistas en profundidad al equipo técnico e historias de vida a los jóvenes–. El Programa tiene como objetivo proporcionar un acompañamiento individual, atendiendo a las historias y particularidades de cada joven. Como resultado, se analizarán las trayectorias educativas, laborales y sociales de los jóvenes desde una mirada historicista, contemplando sus biografías e itinerarios.

Palabras clave: juventudes - vulnerabilidades - Cerro Largo - educación - trabajo

Introducción⁵⁸

El siguiente artículo pretende generar información y conocimiento sobre el modo en que los jóvenes significan el tránsito por Jóvenes en Red –en adelante JER– a un año de estar ejecutándose en el departamento de Cerro Largo. Con este fin, comienza con una breve contextualización de los antecedentes que dan origen al Programa y sus objetivos, seguida de una caracterización del territorio en el que se desarrolla la investigación y la modalidad de trabajo del Programa en el mismo.

57 Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de La República. Correo electrónico: <Mile18985@hotmail.com>.

58 Este trabajo se enmarca en un “Llamado a becas de investigación para egresados recientes en Ciencias Sociales y Humanas en temáticas de infancia y juventud en contexto de alta vulnerabilidad social y pobreza”. Es producto de un convenio entre la Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales y el Ministerio de Desarrollo Social.

En el apartado siguiente presentaremos el marco teórico utilizado, del cual luego se desprenderán las dimensiones de análisis y resultados. Nos centraremos en los aportes de Esping-Andersen (1999) para pensar las políticas sociales y discutir las esferas que proporcionan bienestar en una sociedad. Desde un enfoque historicista retomaremos el planteo de Berger y Luckmann (2005) para analizar la realidad como construcción social, prestando particular atención a los procesos de socialización, primaria y secundaria. Es en esta última que a partir de diferentes interacciones, adquirimos el conocimiento de roles específicos. Problematizaremos sobre la categoría de estigma a partir de la conceptualización de Goffman (2003) sobre el ser poseedor de un atributo desacreditable o desacreditador. Con el fin de contextualizar el escenario en el que han crecido y desarrollan sus vínculos e interacciones los jóvenes, retomaremos conceptos de Baumann (2009) sobre modernidad líquida, y Castel (2009) nos aporta elementos para repensar la sociedad salarial, los derechos y protecciones sociales. La integración social, el trabajo, sus relaciones y precarización.

Presentaremos los objetivos que guiaron la investigación y la metodología escogida para abordar tales fines, rescatando aquí la mirada de los jóvenes y sus historias, la cual se complementará con la que aporta el equipo técnico. El diseño escogido fue el de triangulación, utilizando una metodología cuantitativa –encuesta semiestructurada de carácter censal a los jóvenes integrantes de JER– y cualitativa –entrevistas en profundidad al equipo técnico e historias de vida de los jóvenes.

Luego el artículo presenta el análisis que emerge de la triangulación de las técnicas de recolección de datos escogidas. Se presentará en clave de pensar en la construcción de confianza, en uno mismo, en los demás y en las instituciones. Tras identificar el perfil de los jóvenes participantes de JER en Cerro Largo presentaremos el análisis de sus trayectorias educativa, laboral y social reflexionando sobre los soportes existentes para la construcción identitaria con miras a la integración social.

En el último apartado arribamos a las conclusiones, las cuales se orientan a problematizar el espacio-tiempo por el que circulan los jóvenes, escenario de inestabilidad e incertidumbre en donde los tiempos institucionales difieren de los tiempos subjetivos de los jóvenes.

Jóvenes en Red: contexto y objetivos de esta política social

Considerando el lugar de desventaja en el que se encuentra una gran proporción de jóvenes, en relación a una desigual distribución de capital social, económico y cultural es que el Estado interviene para incidir de forma favorable en sus condiciones de vida. Esto se realiza a través de políticas sociales focalizadas –acciones afirmativas– en grupos o individuos.

Es un desafío del actual gobierno profundizar acciones destinadas a superar la inequidad intergeneracional en el acceso al bienestar y concentración de la pobreza en hogares donde nacen la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes.

En los últimos años el Estado ha impulsado una nueva matriz de protección social que posibilite la erradicación de la indigencia, la reducción de la pobreza y alcance mayores niveles de equidad –Plan de Emergencia, Plan de Equidad–.

El Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, enmarcado dentro de los componentes estratégicos del Plan de Equidad, así como la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2030 –ENIA– apuntan a generar puentes para la reconstrucción y revinculación del entramado social y territorial. Asegurar la calidad de vida de las personas, particularmente de las nuevas generaciones, y viabilizar el desarrollo sostenido y sustentable del país son metas de la ENIA. Las mismas están directamente asociadas al **trabajo** de calidad, promoviendo un empleo digno y estable; a la **educación**, universalización de la educación media y disminución de la brecha de acceso al conocimiento, y a la **participación** para la construcción de ciudadanía.

A partir del 2012 se han implementado tres Programas Prioritarios de Gobierno: Uruguay Crece Contigo (UCC), Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) y Jóvenes en Red (JER). Los mismos tienen la particularidad de trabajar en una propuesta de cercanías, yendo al encuentro de los sujetos, proporcionándoles un acompañamiento individual, atendiendo sus historias y particularidades.

Entendemos al Programa Jóvenes en Red como un dispositivo para atender a jóvenes de entre 14 y 24 años pertenecientes a hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Su objetivo principal es: *“Promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad [...] Objetivos específicos: a) identificar demandas e intereses de la población objetivo y diseñar una propuesta adecuada, b) generar oportunidades sustentables de inserción laboral y/o educativa, con énfasis en la educación formal, c) brindar acreditación y/o certificación de los logros adquiridos tanto en lo educativo formal como en las competencias específicas y d) promover el acceso de la población objetivo a la Red de Asistencia e Integración Social”*⁵⁹

Jóvenes en Red es un programa interinstitucional coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y con la participación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Consejo de Educación Téc-

59 Términos de Referencia. Programa “Jóvenes en Red”. <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red>.

nico Profesional (CETP) y el Consejo de Educación Secundaria (CES). Cuenta con el apoyo económico de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Cerro Largo y el trabajo de Jóvenes en Red

El departamento de Cerro Largo evidencia en su última década un importante crecimiento económico, asociado en gran medida a nuevas inversiones tanto del sector comercial como del sector agroindustrial; sin embargo, muestra los menores niveles de desarrollo humano del Uruguay,⁶⁰ al igual que el resto de los departamentos del norte fronterizos con Brasil.

En relación a las características culturales e identitarias de su población en tanto departamento fronterizo, es importante que señalemos algunos de los problemas sociales específicos que emergen. Estos son: explotación sexual infantil, trata de niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual, falta de documentación adecuada, trabajo infantil.⁶¹

En Cerro Largo, el 26% de los jóvenes no estudia ni trabaja,⁶² distinguiéndose entre: 1) Jóvenes que no estudian ni trabajan pero buscan empleo; 2) Jóvenes que no estudian ni trabajan pero son quienes realizan los quehaceres del hogar; 3) Jóvenes que no estudian ni trabajan y no buscan empleo ni son quienes realizan los quehaceres del hogar.

En relación a la educación no formal, las oportunidades son escasas, no hay Centro de Capacitación y Producción (CECAP) y los cursos del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional para el Sector Privado (INEFOP) son muy puntuales y demoran en implementarse; por lo tanto resultan insuficientes.⁶³

Otra de las carencias señaladas en la Agenda Estratégica que dificulta el planteo y concreción de un proyecto de vida por parte de los jóvenes, refiere a la falta de espacios públicos para realizar actividades recreativas, deportivas y culturales.

JER es un programa de Cercanías, diseñado para ir al encuentro de los jóvenes; las estrategias utilizadas son diversas: ir a sus casas, concurrir a espacios por los que transitan como la plaza del barrio, el campito de fútbol, así como también la información proporcionada por distintos actores locales –vecinos, comunidad–, centros educativos, juveniles, hospital, club de niños. De este modo busca llegar a aquella población que se encuentra excluida de las redes institucionales, para la promoción y restitución de derechos educativos, sociales y laborales. El trabajo con los

60 Se ubica en el lugar 15 –PNUD 2010–.

61 Agenda Estratégica. Cerro Largo 2012-2015.

62 DINEM, con base en ECH 2010.

63 Agenda Estratégica. Cerro Largo 2012-2015.

jóvenes se orienta a un abordaje integral en territorio, que fortalezca y potencie sus capacidades y proyectos. Si bien existen lineamientos generales, el trabajo en cada localidad varía según las posibilidades, características y recursos de cada territorio así como la impronta de cada equipo.

La contextualización de la diversidad de experiencias, los objetivos del Programa y las posibilidades de llevarlos adelante se sintetizan en el territorio. Considerando los niveles de exclusión y vulnerabilidad social del departamento de Cerro Largo, este es uno de los primeros en donde se ejecuta el Programa JER a nivel nacional. Se desarrolla en su capital, Melo, y en las localidades de Río Branco y Fraile Muerto. En cada localidad se trabaja en tríadas, habiendo un coordinador y dos educadores,⁶⁴ cada uno georreferencia a veinte jóvenes. En perspectiva de un abordaje integral, los técnicos tienen formación en diferentes disciplinas relacionadas al mundo de las ciencias sociales y humanas. La formación de los educadores entrevistados es: maestras, psicólogas y estudiantes avanzados de Magisterio y Trabajo Social. Las experiencias de trabajo de la mayoría han sido en Centros Juveniles, SOCAT, CAIF, CECAP, Programa de Maestros Comunitarios, privados de libertad. Todos han trabajado en el área social y comunitaria, desde sus diferentes disciplinas, persiguiendo objetivos similares: inclusión social, equidad, promoción y restitución de derechos. Si bien todos venían de experiencias de trabajo en el área social, las mismas eran más específicas, más acotadas y concretas en relación a las características de la institución.

Marco conceptual

Para analizar el lugar que JER ha tenido en la vida de los jóvenes, reflexionaremos en primer lugar sobre las políticas sociales. Partiendo de los aportes de Esping-Andersen (1999), el Estado, el mercado y la familia son las tres entidades que comparten los riesgos sociales. De acuerdo a la regularidad en la que se presentan, podemos distinguir tres tipos de riesgos: de clase, de la trayectoria vital e intergeneracionales. El hecho de que la pobreza afecte proporcionalmente a más niños que adultos implica que el riesgo se distribuye en forma desigual, según el estrato social y el ciclo de vida. Respecto al segundo riesgo son los dos extremos los más perjudicados, la infancia –especialmente en las familias numerosas– y la vejez, debido a la disminución de los ingresos. Los riesgos intergeneracionales se presentan como riesgos de clase, pero con la particularidad de que son heredados; el problema es la transmisión del riesgo. Estas desventajas se convierten luego en desigualdades de capital social (Esping-Andersen, 1999).

Hasta aquí queda claro que las desigualdades se producen en las familias y luego se complican en el mercado. Entendiendo a JER como un dispositivo que inter-

64 El coordinador cumple también el rol de educador referenciando a algunos jóvenes.

viene para incidir en la reproducción sistemática de las desigualdades sociales es que nos proponemos analizar los itinerarios de los jóvenes, su socialización primaria y secundaria, prestando particular atención a sus trayectorias educativas y laborales. Incluyendo la voz de los jóvenes, analizaremos si han existido cambios y rumbos en sus trayectorias luego de su integración a JER. Recordemos que este tiene como objetivo redistribuir y generar oportunidades sustentables, atendiendo a las demandas e intereses de los jóvenes, con el fin de incidir de este modo en la reproducción sistemática de la pobreza.

Optamos por recuperar la voz y mirada de los jóvenes desde un enfoque biográfico; retomando el planteo de Berger y Luckmann (2005), partiendo de analizar la realidad como construcción social. Construcción que tiene lugar en la vida cotidiana, realidad interpretada y compartida por todos, cargada de un significado subjetivo que le da coherencia a nuestros pensamientos y acciones. De este modo constituye un mundo intersubjetivo compartido con otros y organizado a partir del “aquí” de mi cuerpo y el “ahora” de mi presente. Esta estructuración del espacio y del tiempo tiene una dimensión social, es decir su hora oficial, que se da intersubjetivamente, y a su vez existe el fluir interior del tiempo individual, que debe sincronizarse con la estructura temporal de la vida cotidiana.

Desde un enfoque historicista, nuestras relaciones trascienden a nuestros contemporáneos y se refieren también a nuestros antecesores y sucesores. La experiencia biográfica e histórica es selectiva, reteniéndose y olvidándose algunas experiencias que serán transmitidas de generación en generación conformando un acopio social de conocimiento. A partir de este conocimiento, las personas vamos estructurando nuestra vida en términos de relevancia, determinando nuestros intereses y dando sentido a nuestra biografía.

Desde esta perspectiva es que consideraremos la socialización primaria –primera socialización por la que atraviesa una persona en la niñez– y secundaria –posteriores procesos de socialización por los que transita la persona ya socializada–. Prestaremos particular atención a la carga emocional de los procesos de identificación por los que han pasado para internalizar su lugar en el mundo y con sus pares. Entendemos que en la primera socialización el niño internaliza el mundo de sus significantes como el único mundo que existe, mientras que en la secundaria hemos adquirido conocimientos específicos de “roles”, distinguiendo entre nuestro yo subjetivo y el mundo (Berger y Luckmann, 2005).

Nos interesa problematizar sobre la etiqueta “ni ni” utilizada por los medios de comunicación para referirse a los jóvenes que no estudian ni trabajan. A partir del concepto de estigma trabajado por Goffman (2003), buscamos analizar cómo los jóvenes viven sus interacciones con los otros. La persona a quien se le atribuye ser poseedora de un estigma no es vista como un “normal” –aquella persona que no se

aparta negativamente de las expectativas de los otros—, como una persona total; por el contrario, posee un atributo que produce en los demás un efecto de descrédito, falla o desventaja. La persona estigmatizada puede ser desacreditada o desacreditable, por lo general la persona ha experimentado ambas situaciones. La primera implica que su condición de diferente es conocida o resulta evidente para los otros, el desacreditable en cambio no es reconocido a simple vista. “[...] *un individuo que podía haber sido fácilmente aceptado en un intercambio social corriente posee un rasgo que puede imponerse por la fuerza a nuestra atención y nos lleva a alejarnos de él cuando lo encontramos, anulando el llamado que nos hacen sus restantes atributos. Posee un estigma, una indeseable diferencia que no habíamos previsto.*” (Goffman, 2003:15). De este modo y en su mayoría sin pensarlo ni quererlo, los “normales” reducimos en la práctica sus posibilidades de vida.

Para problematizar el escenario por el que transitan los jóvenes, retomaremos algunos aportes de Castel (2009) sobre incertidumbre, trabajo, protecciones y precariedad. Castel (2009) nos invita a pensar en la categoría trabajo como acceso al derecho y dicotomía entre servidumbre y libertad. En síntesis, en el siglo XX el trabajo, según Castel (2009) es reconocido también por su utilidad social más allá de la económica, nos referimos aquí a la sociedad salarial. Dentro de los derechos sociales se ubica el derecho al trabajo y la protección social. El trabajo como instancia de producción colectiva, como acto social que permite el acceso al espacio público, su carácter liberador, superando la actividad privada, doméstica. El trabajador accede al derecho al trabajo y derechos ciudadanos. Hablamos entonces de la utilidad colectiva del trabajo, de sus derechos y deberes, se dignifica la categoría de trabajo en tanto soporte de derechos.

A mediados de los años setenta comienza el proceso de deterioro y desestabilización del trabajo y sus protecciones. Asistimos entonces a la precarización del trabajo, desempleo masivo, subcontratos y demás, perdiéndose progresivamente la utilidad social del mismo. No nos detendremos a desarrollar lo sucedido en los años posteriores con las políticas neoliberales, en donde esto se agudizó, perdiendo el trabajo la función integradora que tuvo en la sociedad salarial. Comienza a instalarse una categoría de personas que Castel (2009) llama “supernumerarios”, los cuales dejan de tener un lugar en la sociedad en términos del empleo asalariado clásico. El estar por fuera de un colectivo implica estar por fuera de protecciones conquistadas por este, de las condiciones de base para generar y desarrollar autonomía e independencia social. Castel (2009) denomina a este grupo como individuos por defecto, los cuales no cuentan con los recursos necesarios para llevar adelante sus proyectos y ser dueños de sus elecciones; vamos asistiendo de esta forma a un proceso de mayor individuación y pérdida de protecciones colectivas. Vamos acercándonos a una sociedad del riesgo, en donde la incertidumbre se va tornando permanente.

Bauman (2000) nos invita a pensar que ante este fenómeno de inseguridad, incertidumbre y desprotección, una de las respuestas de las personas es la búsqueda de la gratificación instantánea. Es decir, ante la incertidumbre del futuro, la estrategia de vida es el ahora, sin importar sus consecuencias. Esto se traduce a los vínculos y demás relaciones, las cuales tienden a visualizarse como objetos de consumo. *“La gente insegura tiende a ser irritable; además, tiene poca paciencia con todo aquello que se interpone en el camino que conduce a la satisfacción de sus deseos; y como muchos de esos deseos están destinados a verse frustrados, hay por lo tanto escasez de cosas y poca paciencia con las personas.”* (Bauman, 2000:175)

Otro elemento a considerar en el proceso de desaparición de las antiguas seguridades es la fragilidad en los vínculos, el carácter transitorio de estos, como precio a pagar para alcanzar objetivos individuales. Bauman (2000) presenta elementos para cuestionar si este proceso de individuación, de construcción y reafirmación individual se realiza a costas del desarraigo y de establecer vínculos sin ataduras.

Metodología utilizada

A poco más de un año de funcionamiento del Programa, nos propusimos conocer la experiencia de los 160 jóvenes que están hace por lo menos un año vinculados a Jóvenes en Red. Abarcamos todo el departamento de Cerro Largo, con el cual se está trabajando –ciudades de Melo, Rio Branco y Fraile Muerto–. Se realizaron 39 encuestas en la ciudad de Rio Branco, 52 en la ciudad de Melo y 47 en Fraile Muerto, totalizando 138 encuestas.⁶⁵

Abordamos los objetivos de investigación a partir de un diseño de triangulación utilizando una metodología cuantitativa –encuesta semiestructurada de carácter censal a los jóvenes que participan del Programa– y cualitativa –entrevistas en profundidad al equipo técnico e historias de vida de los jóvenes–. De este modo establecimos una mirada histórica del proceso en que se encuentran los jóvenes desde un nivel socioestructural y socio-simbólico.

Uno de los objetivos fue llegar a la totalidad de los técnicos. Se entrevistó al equipo completo de Melo, de Fraile Muerto, a dos educadores ya que uno renunció durante el trabajo de campo, y un educador de Rio Branco, el otro renunció antes del comienzo de campo y la otra, coordinadora-educadora, es responsable de este trabajo. Se empleó la técnica de entrevista en profundidad con el fin de obtener relatos

65 Para el caso de Rio Branco no se pudieron realizar las 60 encuestas ya que el equipo venía trabajando desde el 2012 en dupla con 40 jóvenes, ingresando un tercer educador a mediados del 2013. Los jóvenes referenciados por este último no cumplían el requisito de estar participando del Programa con una antigüedad mayor a un año. Corresponde explicitar que este tercer integrante es a su vez el responsable de este Proyecto, por eso fue necesaria la presencia de otro profesional que realizara el trabajo de campo.

que permitiesen comprender y describir esta modalidad de intervención integral en territorio.

A partir de la información relevada en el censo y la proporcionada por los educadores se realizaron seis historias de vida, dos en cada localidad.

Los Jóvenes en Red en Cerro Largo

La información sobre los jóvenes integrantes de JER que desarrollaremos a continuación surge de la triangulación de técnicas cuantitativas –censo aplicado a todos los integrantes a los que tuvimos acceso– y cualitativas –historias de vida–.

En primer lugar identificaremos las edades y sexo de los jóvenes que hacía más de un año formaban parte de JER al momento de realizar el trabajo de campo. En el departamento de Cerro Largo, la media de edad de los jóvenes es de 18,79. Este valor se distribuye de forma similar en las tres localidades, en un total conformado por un 58,2% de mujeres y un 41,8% de hombres. Esta última variable –sexo– presenta diferencias de acuerdo a la localidad, en Melo hay un 53,3% de mujeres y un 46,7% de hombres; en Rio Branco, un 57,7% de hombres y un 42,3% de mujeres; en Fraile Muerto, un 80% de mujeres y un 20% de hombres.⁶⁶

Cuadro 1. Porcentaje por sexo y lugar de residencia de los jóvenes participantes de JER. Año 2014

	Melo	Rio Branco	Fraile Muerto
Hombre	53,3%	57,7%	20,0%
Mujer	46,7%	42,3%	80,0%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta.

Es significativo destacar que la edad promedio de la mayoría de los jóvenes integrantes de JER es 18,79, es decir que ante la ley son ciudadanos con todas las obligaciones y derechos que esto implica. El INAU cesa su trabajo en los Centros Juveniles a los dieciocho años. Destacamos que el dispositivo de JER es la única entidad diseñada para la atención de estos jóvenes. Los mismos deberían poder gozar de sus derechos civiles, políticos y sociales, igualdad de tratamiento ante la ley, igualdad de posibilidades en los centros educativos, para el acceso al trabajo y en demás instituciones públicas.

66 Estimamos que esta diferencia se debe a las características de la localidad de Fraile Muerto: una zona agrícola, ganadera y forestal que convoca a la población masculina.

Detenernos en la socialización primaria y secundaria de los jóvenes arroja elementos para comprender su situación actual. El relato referido a sus progenitores y su primera socialización está cargado de eventos fuertes, a la vez que de escenarios de alta desprotección y rechazo social, violencia, inestabilidad en los vínculos e ilegalidad en los estilos de vida. Esta primera socialización tiene consecuencias en sus construcciones identitarias, en sus formas de vincularse, generar confianza. Entendiendo que en la primera socialización el niño internaliza el mundo de sus significantes como el único mundo que existe.

Las historias de vida de los jóvenes están marcadas por recorridos discontinuos, elecciones y reconversiones frecuentes. La movilidad dentro y fuera del departamento es un elemento que se repite en varias de las narraciones, los motivos son diversos: por trabajo del padre, por vivir en campaña y moverse para estudiar, por familiares radicados en otra localidad que son o han sido significativos en su historia de vida. Esta movilidad en el territorio ha implicado en sus historias, el mudarse, el tener que integrar nuevos grupos, espacios, y colabora en la ausencia de un sentimiento de pertenencia, desarraigo. El universo simbólico⁶⁷ de los jóvenes se presenta de forma discontinua, dificultando que los mismos puedan ordenar la historia de sus acontecimientos respecto al pasado –a una memoria compartida–, presente y futuro –proyección de las acciones.

Nosotros y ellos en la conformación identitaria

En el proceso de conformación identitaria las personas vamos distinguiendo un grupo al que pertenecemos y nos asemejamos, el cual constituye un “nosotros”, y un grupo con el que nos diferenciamos, “ellos”. Ese nosotros se caracteriza por tener intereses comunes, se desarrollan vínculos de confianza. Para esto es necesario que exista confianza en uno mismo, en los demás y en las instituciones; estos tres elementos constituyen un sostén y fortalecen la persecución de ciertos valores. (Bauman, 2000)

Al indagar sobre la existencia de personas significativas en sus vidas, con las que hayan construido lazos de confianza, vínculos afectivos, varios manifiestan no tener amigos y no confiar en nadie; se presentan como impenetrables, que nada los cambia ni afecta. La inestabilidad de sus historias es materia prima para la construcción de identidades necesariamente inestables y frágiles; la credibilidad y la confianza no son valores que sostengan sus relaciones. Sí prevalece un lugar privilegiado, idealizado, de amor y confianza en la figura de la madre.

67 Entendemos universo simbólico como “[...] *la matriz de todos los significados objetivados socialmente y subjetivamente reales; toda la sociedad histórica y la biografía de un individuo se ven como hechos que ocurren dentro de ese universo*”. (Berger y Luckmann, 2005:123).

Los técnicos identifican como paso fundamental en el trabajo el devolverles dignidad, reconocimiento, otra imagen de ellos mismos. Más allá del componente educativo y laboral aparece el fortalecer su autoestima, en oposición a la imagen que les devuelve el asistencialismo de las instituciones por las que han transitado.

Trayectoria educativa

Nos detendremos ahora en sus trayectorias por los espacios educativos formales y no formales –incluyendo aquí a JER– por los que han transitado.

Independientemente de cómo haya sido su trayectoria educativa y su selección de recuerdos en términos de positivos o negativos, la mayoría presenta rezago escolar, sin poder identificar los motivos del mismo. Inasistencias por enfermedad o lejanía del centro educativo, dificultades de aprendizaje, expulsión del centro, bajo rendimiento son algunos de los elementos que emergen.

“[...] yo en la escuela tuve muchos problemas, yo soy hiperactivo, a vos te afecta no tener a tu padre, te duele [...] hablaban cosas de mi familia, vos preguntás y allá todos la conocen, y hablaban mal de ellos [...] y yo era muy agresivo, demasiado agresivo, me echaron de tres escuelas, era muy agresivo, le pegaba a los compañeros”. (Hombre 23 años. Transitó su infancia en Montevideo)

Actualmente 31,8% de los jóvenes alcanzó primer año de Ciclo Básico, siendo este el valor que presenta mayor concentración. La mayoría de los jóvenes llevan un promedio de seis años desfasados de los tiempos esperables en el tránsito por la educación formal. Diversos son los motivos: embarazo adolescente, falta de interés, dificultades para efectivizar la inscripción, abandono, repetición.

“Yo hice un mes de liceo en Noblía y pedí el pase para la UTU de Melo, cuando me vine agarré, me fui a inscribir y 'tá, me estaba haciendo la ficha y todo, y me dijeron que no podía inscribirme porque la ficha decía UTU, el pase. Y 'tá, no me dejaron inscribirme, al otro día agarré y me fui al liceo 1, y no pude inscribirme tampoco porque el pase decía UTU, un drama ahí. Ya cuando vine a mi casa dije que ese año no iba a estudiar. Agarré y empecé a trabajar, y 'tá me empezó a ir bien en el trabajo y no estudié, durante 3 años, ni siquiera toqué un cuaderno”. (Hombre, 18 años)

Esta cita reafirma la idea de que la responsabilidad en el rezago escolar no recae exclusivamente en los jóvenes; por el contrario, queda explicitada la incapacidad de respuesta e inclusión del centro educativo, interpela su institucionalidad y rigidez.

Los jóvenes no van al encuentro de lo educativo, van en busca de un movimiento, de modificar sentimientos, afectos. Tal vez, porque subyace la idea de que lo educativo los prepara para un futuro que les resulta ajeno a su realidad. De ser esto así, queda abierta la pregunta de a quién espera y a quién expulsa el centro edu-

cativo, qué itinerarios son esperables y aceptables y cuáles no. Ulrich Beck habla de “categorías zombis”, “instituciones zombis”, que están muertas pero todavía vivas.

(En relación al estudio) “[...] *yo creo que ahora es una pérdida de tiempo, yo ahora quiero laburar, el estudio ahora no me va a dar nada. Son muchos años para poder llegar a algo*”. (Hombre, 22 años)

Entendiendo las transiciones como relaciones dialécticas entre las estructuras institucionales y la capacidad de agencia de las personas para construir su biografía,⁶⁸ podemos afirmar que la idea de transición, de proceso, no aparece en la vida de los jóvenes. “[...] *la memoria del pasado y la confianza en el futuro han sido, hasta ahora, los dos pilares sobre los que se asentaban los puentes morales entre lo transitorio y lo duradero, entre la mortalidad humana y la inmortalidad de los logros humanos y entre la asunción de responsabilidad y la preferencia por vivir el momento*”. (Bauman, 2000:138). Podemos afirmar que prevalece la preferencia por vivir el presente, la instantaneidad y la gratificación inmediata, que se realiza y desaparece en el acto así como sus consecuencias.

En la representación de los jóvenes, lo educativo no aparece como símbolo de valor, ni medio para alcanzar un fin; sí se presenta como un deber ser, como un mandato vacío de contenido. El centro educativo y su cuerpo docente no son identificados como referentes.

¿En qué soportes pueden apoyarse los jóvenes?

La ausencia de grupalidad, de un colectivo que sostenga y dé lugar a las acciones de los jóvenes dentro del centro educativo es clara. Siguiendo a Bauman (2000) en su desarrollo de la modernidad, caracterizando aquí la preeminencia del individualismo y del consumismo, vale señalar que son estos los valores que prevalecen en la lógica de funcionamiento de los jóvenes. Ya la coerción no genera obediencia –piénsese en reprobar una prueba, ser suspendido, repetir el año– sino que los valores que priman son los de la estética y la seducción. Me pregunto entonces cómo seduce o qué les promete el sistema educativo a estos jóvenes.

¿A qué tipo de identidad social puede conducir este tipo de relaciones? Al preguntarles a los jóvenes “¿Por qué entraste a Jóvenes en Red?”, un 50,5% del total respondió “*porque me invitó un educador*”. Podemos afirmar que la participación de los jóvenes se debió a la presencia del educador realizando una invitación personalizada. Los educadores aparecen como la esperanza de un vínculo que promete tender redes para su integración social.

A la pregunta “¿Cuál es o fue el principal motivo por el cual estás participando?” El valor que presenta mayor concentración refiere a “*poder hacer algo*” repre-

68 Walther, A.; Strauber, B., y Pohl, A. *Family Weel-Being*.

sentando el 14,1% del total, luego aparece también “*porque me gusta*” y “*por la ayuda que me brindan*”. La revinculación a lo educativo no aparece como motivo de participación, podemos inferir que lo referente al mundo del estudio es visualizado de forma general como el apoyo que reciben. Sin embargo, en las historias de vida los jóvenes identifican claramente el apoyo recibido para poder estudiar, como la beca que cobran mensualmente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), apoyo en la compra de útiles escolares y entrega de algunos materiales, por ejemplo mochilas.

“Me dieron útiles, me dieron planchita, secadores. Este año me dieron mochila y ’tá. Siempre van a mi casa para preguntar si preciso algo, ver cómo estoy”. (Mujer, 18 años)

Trayectoria laboral

A partir de la información proporcionada por la encuesta, al consultarles si trabajaron alguna vez, el 77,86% respondió afirmativamente. Cabe señalar que este valor varía en cada localidad, siendo los extremos 68,6% en Fraile Muerto y 85% en Río Branco; es de esperar que haya una incidencia de la variable sexo en estos datos, ya que el 80% de los participantes en Fraile Muerto son mujeres.

Cuadro 2. Porcentaje de jóvenes que han trabajado alguna vez y lugar de residencia. Año 2014

	Melo	Río Branco	Fraile Muerto
Han trabajado	80,0%	85,0%	68,6%
No han trabajado	20,0%	15,0%	31,4%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta.

En la misma encuesta, al consultarles sobre los rubros en los que han trabajado un 30% dice que trabajó en el cuidado de personas y servicio doméstico, mientras que el resto son valores dispersos vinculados al área de la construcción, forestación, elaboración de productos y atención al público.

En su mayoría el trabajo no es reconocido como una instancia generadora de producción colectiva, como un acto social que se desarrolla en la esfera pública. Por el contrario, está fuertemente vinculado al trabajo doméstico o a los oficios. Sus experiencias laborales no trascienden el carácter individualizado de la relación de trabajo.

El carácter abstracto e impersonalizado del trabajo en tanto generador de pertenencia de los trabajadores como colectivo y de sujetos de derecho no alcanza el mundo de vida de estos jóvenes.

Al consultarles sobre cómo consiguieron sus trabajos anteriores, un 73,8% respondió a través de un amigo, familiar, conocido, mientras que un 26,2% respondió que lo buscó por cuenta propia. No ha sido a partir de ocupar un lugar en el espacio público, de pertenecer a un colectivo que han accedido a trabajos. Esta individualización del trabajo va acompañada de fragmentación de las tareas, debilitamiento de protecciones colectivas, en muchos casos como consecuencia de la exclusión y del aislamiento social.

El trabajo no representa un elemento dignificante que otorgue reconocimiento social, como vimos, sí tiene para los jóvenes una utilidad económica. Es decir, que la función social del trabajo y su utilidad económica no se conectan.

Los trabajos a los que han estado vinculados son aquellos prescindibles en donde el trabajador es fácilmente desechable, no precisa del conocimiento de habilidades especiales ni del arte de la interacción social.

Al considerar el mundo del trabajo, el significado otorgado está orientado a un fin –con sentido en sí mismo– o como un medio –instrumental para subsistir–. En su mayoría es este último el valor otorgado, dadas las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran. Esto coincide con los procesos hasta aquí descritos sobre la historia de vida de los jóvenes, la cual se caracteriza por movilidad y desarraigo, en busca de mejores oportunidades.

Aparece el concepto de trabajo de tipo instrumental, los jóvenes han accedido a trabajos precarios e informales. Esta es una conceptualización que no es elaborada por ellos, es decir, la distinción entre trabajo formal e informal no es algo que aparezca en sus narrativas. Esta naturalizada la inserción precaria y temprana en el mercado laboral, de tipo manual, realizando tareas mecánicas y rutinarias, que consisten en la venta de su fuerza de trabajo. Por lo tanto el trabajo como generador de identidad social continúa asociado a la precariedad laboral. Los avances que han existido a nivel nacional en relación a los derechos laborales, orientados a la construcción de una sociedad más equitativa y ciudadanos autónomos, no forman parte de la historia de estos jóvenes ni de sus familias.

Estos trabajos no son generadores de derechos ni de medios para el acceso a una posición social más favorable. “[...] *se desarrolla una zona híbrida de la vida social entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para construir su independencia económica y social*” (Castel, 2009:29)

La ausencia de una relación estable con el trabajo genera consecuencias en la integración social de los jóvenes, en ser reconocidos como sujetos de derechos con los beneficios que esto conlleva. No han interiorizado el derecho a tener derechos, esto repercute en las diferentes esferas de su existencia. Podemos afirmar entonces que el trabajo no cumple un rol integrador ni de soporte de reconocimiento ni de cohesión social. Mejor dicho, lo hace pero agrupándolos en una categoría que Castel (2009) denominó como *"inempleables"*. Para problematizar sobre el valor de la categoría trabajo, el autor nos propone considerar: en primer lugar, que hay escasez de lugares disponibles en el mercado de trabajo para garantizar el pleno empleo; en segundo lugar, que hay una sobrevalorización del trabajo como elemento de respeto social, y en tercer lugar, que *"hay una estigmatización del no trabajo asimilado al ocio culpable, a la figura tradicional del 'mal pobre' que vive a costas de la gente de bien (los que trabajan, que están bien y tienen bienes)"*. (Castel, 2009:92)

Retomando la pregunta *"¿Cuál es o fue el principal motivo por el cual estás participando en JER?"*, un 8,5% del total dio como motivo su interés por vincularse al mundo laboral. El porcentaje no es muy alto y esto se condice con lo expresado en las historias de vida, en donde el móvil para la participación no se presentó vinculado al trabajo. Si bien generar oportunidades sustentables de inserción laboral es uno de los objetivos de JER, este no ha podido consolidarse. Esto explica el bajo porcentaje de jóvenes que participa en el Programa por esta razón.

Reflexionar sobre la mirada de los jóvenes en relación a su experiencia de transitar por JER nos exige problematizar sobre el territorio en el que se encuentran, los recursos y oportunidades presentes en el mismo. La escasa oferta de empleo para estos jóvenes constituye un problema y desafío a nivel nacional, nos interpela sobre si existen espacios de inserción para todos en estos tiempos, considerando que el modelo mismo de la integración está cambiando. Pensar en integrar a los jóvenes al mercado de trabajo formal exige medidas de una amplitud mayor que atender exclusivamente la desocupación. La participación del MTSS y el trabajo interinstitucional desplegado por este dispositivo no ha podido aún generar cambios o rumbos en las trayectorias de los jóvenes en lo concerniente al ingreso al mercado de trabajo formal.

Si bien el acceso al mundo del trabajo no es un móvil para la participación de los jóvenes en JER ni resultado de esta, sí se destaca como valor el ingreso a nuevas redes de sociabilidad.

Construcción de un nosotros

A partir de la triangulación de técnicas se destaca como resultado de participar en el Programa el que los jóvenes se involucren en un grupo y desarrollen nuevos intereses.

La participación, el socializar, aparecen como las principales razones por las cuales los jóvenes forman parte del Programa. ¿Esto se corresponde con la escasez de espacios recreativos que existen en Cerro Largo y lugares de encuentro para los jóvenes? El formar parte de un grupo y el haber sido invitados personalmente son elementos clave en la motivación de participar. El estar afiliado a un grupo, el pertenecer y ser sostenido por tal pueden constituir importantes puntos de apoyo para formar parte de JER.

A la pregunta “¿Cómo evaluás el estar participando de JER?” un 86,6% respondió que le gusta, y a la pregunta “¿Te parece que el Programa debería cambiar en algún aspecto?” un 90,8% respondió de forma negativa. Hasta aquí podemos observar que los jóvenes visualizan como positivo el tránsito por esta experiencia y que no modificarían nada relacionado a cómo se está desarrollando el Programa en las tres localidades.

Otra pregunta vinculada con la participación se dirigía a saber si los jóvenes recurrían a los educadores ante problemas, observar si los visualizan como referentes. A la pregunta “¿Cuando tenés algún problema, sos de hablarlo con los educadores?” 70,9% de los jóvenes respondió afirmativamente. De ellos, 71,8% respondió afirmativamente a la pregunta “¿Son escuchados?”

Al preguntarles “¿Toman decisiones en conjunto con los educadores, qué actividades o qué cosas hacer?” un 85,9% respondió que sí; y al consultarles sobre qué actividades o qué cosas, un 48,1% respondió sobre los viajes. Este es un tema que apareció frecuentemente en las entrevistas y narrativas, lo significativo de poder viajar, conocer otros lugares de nuestro país, es decir el acceso a sus derechos sociales.

“*Pudimos salir a viajar, quizás yo sola por mí nunca hubiera salido. [...] ¿Qué fue lo que más te gustó de Jóvenes en Red? Los viajes. ¿Hicieron viajes? Sí, fuimos a Salto, a los parques acuáticos, a las termas. Los viajes y las reuniones, a veces cuando vamos al parque. ¿Y qué hacen ahí en el parque? Actividades, jugar al handball, al fútbol.*” (Mujer, 18 años)

Es probable que el éxito de este componente responda a la lógica de la inmediatez, un paseo para conocer un lugar tiene un comienzo y fin en ese día, se limita a un espacio y tiempo determinado y acotado; más allá de las otras consecuencias indirectas que persiga y genere.

“*Los amigos que hice de acá y de otros lados de Jóvenes en Red, las educadoras son re buenas personas y cariñosas con nosotros.*” (Mujer, 16 años)

El componente social en lo que respecta a conocer nuevos lugares, viajar y realizar otras actividades es percibido como lo más significativo. Forma parte de este componente fortalecer la grupalidad y los círculos sociales. Si bien los jóvenes manifestaron no tener muchos amigos ni confiar en muchas personas, a partir de los

viajes que los equipos realizaron en conjunto, han valorado la oportunidad de poder conocer a otros jóvenes del mismo departamento.

Es de destacar la intervención profesional de los educadores para la concreción de este objetivo referido a la integración social. Los educadores destacan la libertad y apertura en el trabajo con los jóvenes. Esta libertad se relaciona también con la indefinición del rol del educador, el cual se ha ido construyendo en el transcurso de la ejecución del Programa.

“[...] creo que tiene mucha exigencia de pensar y de pensarse continuamente, tiene cierta vigilancia respecto a la tarea. [...] Pensando estrategias, re pensando esas estrategias, a mí me implica mucha exigencia intelectual, el tema de los límites y el cuerpo a cuerpo con el otro y la parte más íntima de que te genera un compromiso hasta cierto punto, hasta qué punto.” (Educador)

Esto da cuenta de la flexibilidad del modelo de intervención propuesto, el cual es contextual, provisorio y sensible a las diferentes subjetividades involucradas.

El estigma de los “ni ni”

La población objetivo de JER, adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, ha sido etiquetada por los medios de comunicación como “ni ni”. Nos interesó indagar si este estigma⁶⁹ era vivenciado como tal por los jóvenes.

Al preguntarles *“¿Todo el mundo puede participar de Jóvenes en Red?”*, un 34,4% respondió no saber, siendo este el valor con mayor concentración, un 29,8% respondió *“hasta cierta edad, jóvenes”*; un 23,8% dijo que cualquiera puede hacerlo y solamente un 6% respondió *“los que no trabajan ni estudian.”* De acuerdo a los jóvenes, no es necesario ser poseedor del atributo “ni ni” para poder participar del Programa.

A la pregunta *“¿Sabés cómo se hace para salir del Programa?”*, el 100% respondió no saberlo. Los jóvenes no identifican que deben alcanzar ciertos objetivos en relación a obtener y sostener un empleo formal o revincularse al sistema educativo para culminar el proceso dentro de JER. En ningún momento plantearon tener vergüenza de formar parte de JER. Podemos afirmar que esta etiqueta es una racionalización, elaborada desde una perspectiva clasista. Colocando a los “ni ni” como aquellos que presentan malos antecedentes desde un juicio moral, funcionando de algún modo como medio de control social. Aparece aquí el lugar de las políticas sociales como gestión pública de los “riesgos sociales”, cuando las acciones de un

69 La persona a quien se la atribuye ser poseedora de un estigma no es vista como un “normal” —aquella persona que no se aparta negativamente de las expectativas de los otros—, como una persona total; por el contrario, posee un atributo que produce en los demás un efecto de descrédito, falla o desventaja. (Goffman, 2003).

individuo o grupo tienen consecuencias colectivas y ponen en juego el bienestar de la sociedad.⁷⁰ Viene al caso considerar también lo que Goffman (2003) desarrolla a partir de la conceptualización de estigma: *“Construimos una teoría del estigma, una ideología para explicar su inferioridad y dar cuenta del peligro que representa esa persona, racionalizando a veces una animosidad que se basa en otras diferencias, como, por ejemplo la de clase social”*. (Goffman, 2003:15)

Conclusiones

Nos hemos acercado al presente de estos jóvenes entendiéndolo como desenlace de acontecimientos pasados, cuyas raíces no se presentan de forma lineal sino que pasan por diversos movimientos, tensiones y cambios.

Inseguridad, incertidumbre y desprotección son algunas de las palabras que caracterizan las historias de los jóvenes. La pertenencia al sistema educativo o laboral no se presenta como elementos constructores de su identidad.

Hasta aquí vemos que la categoría moderna de asalariado con las seguridades, sentido de pertenencia y como medio de acceso a otros derechos no constituye la cotidianidad de estos jóvenes ni de su entorno, el cual es parte de un proceso de desafiliación de larga data.

Para problematizar sobre este punto y considerando los movimientos por los que transitan los jóvenes, podemos utilizar como analogía el concepto desarrollado por Bauman (2000) de modernidad líquida. Caracterizando a los fluidos, a diferencia de los sólidos, como elementos que no conservan su forma durante mucho tiempo y están permanentemente dispuestos a cambiarla. Esta movilidad y flexibilidad caracteriza las construcciones de significado de los jóvenes. La fragilidad en la construcción de sus vínculos, la intermitencia de estos, forman parte de la fluidez y volatilidad a que hace referencia Bauman (2000). Vale destacar que más del 70% de los jóvenes encuestados identificó el espacio con los educadores como un lugar en donde puede plantear sus problemas y ser escuchado. ¿Es este un elemento que fortalece la confianza y puede repercutir en su vínculo con las otras instituciones por las que circulan?

Cuanto menos control tenemos del presente, menos abarcadora será nuestra planificación del futuro. En una vida regida por la flexibilidad, las estrategias y los planes solo pueden ser a corto plazo. Cuando el trabajo se ha vuelto precario y flexible es difícil pensar en compromiso y lealtad entre los involucrados. La posibilidad de realizarnos como seres libres y responsables no es inherente a nuestra condición de seres humanos. Por el contrario, está sujeta a la posibilidad de ser poseedor de ciertos soportes.

70 Esping-Andersen, G.: *Social Foundations of Postindustrial Economies*.

No se observa en los jóvenes la persecución de metas, deseos colectivos. Jóvenes en Red no se presenta como un espacio que encuadre este tipo de acciones. Prima una realización individual y un esfuerzo de vinculación con las instituciones.

Parecería que la precariedad y transitoriedad de la situación de los jóvenes se presenta como algo que está instalado. Castel (2009) se refiere a esto como el desarrollo de una cultura de lo aleatorio, incluyendo aquí “*precariedad permanente, empleo temporario permanente, inestabilidad permanente*”. (Castel, 2009:330)

La situación en la que muchos de los jóvenes se encuentran no responde a una actitud pasiva ni de resignación, por el contrario, muchos son luchadores que se las ingenian para vivir el día a día. La mayoría de los jóvenes tienen una historia de circulación por el mundo educativo, en su mayoría no se encontraban incapacitados para acceder a los centros educativos.

El dispositivo JER se caracteriza por su enclave territorial, el trabajo a nivel individual, interviniendo para reforzar las capacidades de los jóvenes para que puedan enfrentar los diversos contextos económicos y sociales móviles y competitivos. Los tiempos institucionales pautados por el Programa no acompañan los tiempos subjetivos de los jóvenes. Los objetivos propuestos son posibles para aquellos jóvenes que precisaban de “un empujoncito”, pero para el grueso de la población cuya postergación y exclusión social abarca varias generaciones los tiempos y recursos continúan siendo insuficientes. Nos estamos refiriendo aquí a lo que el Programa estipula como egreso de un joven, que se realiza cuando se han alcanzado logros acordados en relación a lo educativo –inserción educativa–, o a lo laboral –proyecto de trabajo formal que pueda sostenerse en el tiempo.

Cuanto mayor es la individualidad, mayor necesidad de intervención del Estado para alcanzar las metas propuestas. JER promueve un abordaje integral de los adolescentes y jóvenes, para esto es fundamental el compromiso de las distintas instituciones de garantizar las posibilidades de desarrollarnos como seres libres y responsables. Trascender lo meramente coyuntural, proyectando a mediano y largo plazo con miras de un desarrollo integral del país, requiere el involucramiento y compromiso de diferentes actores sociales y políticos.

Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2000): *Modernidad Líquida* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BERGER, P., y LUCKMANN, T. (2005): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- CASTEL, R. (2009): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- CEPAL (1999): *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*.
- CUADERNOS DEL UNFPA (2010): Fondo de Población de las Naciones Unidas. Uruguay, Año 4, n.º 5.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Ed. Oxford University. Edición en español.
- ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA 2010-2030 (2008) ENIA.
- FERRAROTI, F., y BERTAUX, D. (1993): *La Historia Oral: Métodos y experiencias*. Edición a cargo de Marinas, J., y Santamarina, C. Debate.
- FILARDO, V. (Coord.); CHOUHY, G., y NOBOA, L. (2009): *Jóvenes y adultos en Uruguay: cercanías y distancias*. Montevideo: Cotidiano Mujer y GEUG - FCS.
- FILARDO, V. (Coord.) (2010): *Jóvenes y políticas sociales en foco*. INJU - FCS.
- GOFFMAN, E. (2003): *Estigma*. Buenos Aires - Madrid: Amorrortu.
- MIDES (2013): *Agenda Estratégica Cerro Largo 2012-2015*. Uruguay: Uruguay Social.
- MIDES (2010): *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015*.
- VEIGA, D. (2006): *Estructura Social y Ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes*. UdelAR - CSIC - FCS - DS.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2008): *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*.
- WALTHER, A.; STAUBER, B., y POHL, A. (2012): *Family Well-Being. European Perspectives*. Ed. Almudena Moreno Mínguez, <https://books.google.com.uy/books?hl=es&lr=&id=8dMfmlhL5XYC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Family+Well-Being.+European+Perspectives.&ots=dU3QvsAlSF&sig=NrRQj9eCDmkR3A1WFmS52S6P5GE#v=onepage&q=Family%20Well-Being.%20European%20Perspectives.&f=false>

V. Estrategia de intervención en cercanía

Las nuevas políticas sociales de articulación en el territorio

El caso de Cercanías en la región norte de Uruguay

Sofía Angulo Benítez⁷¹ - Agustina Marques⁷²

Resumen

Esta investigación pretende contribuir a conocer el papel que juega la articulación interinstitucional en el territorio en las políticas sociales para el logro del pleno desarrollo de los grupos familiares en situación de pobreza extrema y de vulnerabilidad. Para ello se trabajó con Cercanías en los departamentos de Artigas y de Salto. Las dimensiones que se abordaron fueron la institucional y la familia. Se realizaron entrevistas semiestructuradas y análisis de documentos institucionales. La relevancia de dicha investigación radica en conocer en qué medida se lleva a cabo una articulación interinstitucional en el territorio y si la misma efectivamente contribuye a la extensión de ciudadanía de los beneficiarios de Cercanías. Se pretende detectar las fortalezas y limitantes de esta Estrategia, lo que es de utilidad no solo para la consecución de ésta, sino también para la realización de nuevos proyectos y programas que tengan por objetivo la población en situación de vulnerabilidad social y extrema pobreza.

Palabras clave: políticas sociales - interinstitucionalidad - ciudadanía - territorio - familia.

Introducción

Esta investigación busca conocer el papel que juega la articulación interinstitucional desde una perspectiva que considera el territorio, en la Estrategia Nacional

71 Licenciada en Sociología y maestranda en Sociología, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Correo electrónico: <sofia.angulo@cienciassociales.edu.uy>.

72 Licenciada en Sociología y maestranda en Sociología, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Correo electrónico: <agustina.marques@gmail.com>.

de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías, que tiene por objetivo el logro del pleno desarrollo de los grupos familiares en situación de pobreza extrema y de vulnerabilidad. La relevancia de dicha investigación radica en conocer en qué medida se lleva a cabo una articulación interinstitucional en el territorio y si la misma efectivamente contribuye a la extensión de ciudadanía de los beneficiarios de Cercanías.

En los últimos años se han producido transformaciones sociales, económicas y políticas que han tenido un gran impacto en el proceso de elaboración, diseño e implementación de las políticas sociales. Estos cambios han generado un nuevo abordaje conceptual y empírico al momento de pensar políticas sociales, donde el individuo deja de ser un sujeto meramente económico para incorporar múltiples dimensiones como las sociales, culturales, políticas, etc. Esta mirada integral sobre el sujeto, junto con la consideración de su propio contexto, permite transformarlo en un sujeto activo capaz de modificar su realidad (Serna, 2012).

En lo que respecta al fenómeno de la pobreza, se ha dado una reconceptualización hacia la noción de vulnerabilidad social. *“Frente al reduccionismo de la pobreza económica, varios autores señalan la importancia de comprender la multidimensionalidad de los procesos y mecanismos que reproducen la desigualdad y la pobreza”* (Serna, 2012:10). La multidimensionalidad implica que este fenómeno esté surcado por varios ámbitos de la sociedad que se relacionan entre sí, generando la exclusión social, lo que resulta en una realidad que es compleja de desentrañar como también de abordar mediante medidas gubernamentales eficientes y eficaces.

Este nuevo enfoque de las políticas sociales incorpora al sujeto como ciudadano portador de derechos y obligaciones, y busca que el Estado sea garante de los mismos para el logro de la inclusión social considerada necesaria para las democracias actuales. Una ciudadanía efectiva no es equiparable únicamente al acceso de determinados derechos sociales, políticos y económicos sino que también tiene que ver con procesos de exclusión e inclusión (Moraes, 2010).

La multidimensionalidad de la pobreza hace de la interinstitucionalidad una herramienta necesaria para mitigar aquellas situaciones que generan que las personas se encuentren bajo la línea de pobreza y sin poder llevar una vida digna, obstáculos para el pleno desarrollo de las personas y por ende del país.

Para abordar las políticas sociales que tienen como objetivo aquella población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, se utilizará la perspectiva territorial como un abordaje integral de la realidad. En este sentido, se considerará al espacio territorial *“como un ámbito social que es, al mismo tiempo, substrato condicionante y producto de procesos de acción social conducentes a su construcción y cambio social”* (Entrena, 1998:19). Se entenderá al territorio como una construcción social donde sus actores identifican la necesidad de contener y al mismo tiempo

delimitar las relaciones que establecen entre ellos y con el resto, dando origen a una unidad donde se materializan las relaciones sociales y económicas. Este enfoque resulta novedoso porque ha reconfigurado la categoría socioespacial del territorio. Se reconoce al territorio como espacio de vida, dando relevancia a las dimensiones sociales y culturales y como escenario, sujeto y objeto de intervención de las políticas públicas (Cazella, 2011).

Esta mirada del territorio coloca a los actores sociales en un rol más significativo, ya que la participación se considera un medio y un fin en sí mismo para alcanzar logros y avances. La articulación de una diversidad de actores locales se transforma en un elemento importante, y a través de ella se consigue la construcción de una ciudadanía activa. Actores institucionales y actores sociales se retroalimentan en una dialéctica que los determina y los construye permanentemente, y a través de la que participan en el proceso de una construcción democrática, relacionada recíprocamente con el desarrollo territorial.

Dentro de la perspectiva territorial, es necesario comprender la articulación de las instituciones que se encuentran en el territorio. Esta dimensión institucional es relevante, ya que el desarrollo institucional *“tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva”* (Schejtman, 2004:30). Se pretende lograr una gobernanza territorial para alcanzar el cambio institucional, pues es esta dinámica institucional la que establece mediante sus reglas formales e informales los procesos de exclusión e inclusión social (Schejtman, 2007). Por lo tanto es necesario llevar a cabo nuevas formas de articulación en el territorio entre diferentes actores como lo son el Estado, el mercado, la sociedad civil y las unidades más elementales que son los grupos familiares. Además se busca la creación de organizaciones de base, que pueden ser juntas vecinales, centros comunitarios, comisión de padres, como también la consolidación de las ya existentes en el territorio, como una manera de fortalecer el entramado institucional en el territorio.

Por otro lado, se trabajará con la dimensión familia, que ha tomado creciente relevancia como objeto de estudio, unidad de análisis y beneficiaria de políticas sociales. La constitución de las familias como foco de investigaciones e intervenciones tiene como cometido develar la dinámica familiar en distintos contextos y orientar políticas que persigan minimizar las situaciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestas (Arriagada, 2001).

En el contexto actual de globalización, flexibilidad laboral, situaciones de riesgo e inseguridades, las familias pueden adoptar un papel preponderante de apoyo frente a situaciones de crisis y en la generación de bienestar, lo que, sin embargo, impone exigencias y demandas extremas a este colectivo (Goldani, 2007).

Estas dimensiones, institucional y familia, estarán transversalizadas por la noción de ciudadanía, que hace referencia a la ampliación de los derechos de los actores sociales que se encuentran en el territorio, a través del acercamiento al mismo de los diferentes servicios considerados esenciales para mejorar la calidad de vida de las personas como también el acceso a la información y mejores condiciones de infraestructura que se encuentren en el territorio. Pues se entiende que la ciudadanía no es equiparable únicamente al logro de determinados derechos sociales, políticos y económicos sino que también tiene que ver con procesos de exclusión e inclusión (Moraes, 2010).

En la región ha sido significativa en los últimos años la creciente identificación de la unidad familiar en relación a las políticas y programas, especialmente para los sectores más vulnerables (CLAEH, 2010). Con respecto a Uruguay, desde el 2005 ha habido un cambio sustantivo en la implementación de políticas sociales, sumado a una coyuntura de crecimiento económico, expansión del empleo y baja del desempleo. Sin embargo, no todos los individuos en situación de vulnerabilidad han podido aprovechar de la misma forma las circunstancias favorables que plantea la coyuntura ni las prestaciones de la red de asistencia del Plan de Equidad que en ellos se focalizan, donde sus situaciones de vulnerabilidad no han sido resueltas. Esta nueva coyuntura genera procesos tendientes a redefinir la estrategia del Estado en la implementación de políticas sociales para dar cuenta de estos problemas irresueltos. Una de las acciones fruto de esta redefinición es la emergencia de la promoción de una estrategia que sustituya el modelo predominante centrado en el individuo, por uno que privilegia a la familia como sujeto de intervención (Fernández, 2011).

En Uruguay desde el 2005 este cambio sustantivo en la implementación de políticas sociales orientadas bajo este nuevo enfoque ha tenido como actor gubernamental clave el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que desde su creación ha intentado abordar problemáticas sociales con una mirada integral. Pese al esfuerzo y la variedad de programas y proyectos que tienen por objetivo incluir a sectores en situación de vulnerabilidad, no todos los individuos en esta situación han podido aprovecharlos de la misma forma. Esto ha generado la búsqueda de alternativas en el diseño y la implementación de políticas sociales para abordar estos problemas irresueltos, como es el caso de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este trabajo tiene como objetivo conocer, desde una perspectiva territorial, el papel que juega la articulación interinstitucional en las políticas sociales para el logro del pleno desarrollo de los grupos familiares en situación de pobreza extrema y de vulnerabilidad. Considerando las dimensiones presentadas, se busca analizar cómo estas dimensiones se configuran en la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías. Para ello en primer lugar se describirá y caracterizará la Estrategia Nacional

de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías. En segundo lugar, se analizará la articulación entre las instituciones involucradas en cada nivel de organización de Cercanías. Finalmente se analizará la implementación de Cercanías en el territorio, analizando el caso de Artigas y Salto. Para analizar la implementación de Cercanías en territorios específicos se seleccionaron los departamentos de Salto y Artigas, ya que se consideró que existen especificidades en los departamentos al norte del río Negro en lo que respecta al alcance de los servicios relacionados con la prestación social en el Uruguay.

Para alcanzar dichos objetivos se eligió la metodología de las entrevistas semiestructuradas y los documentos. Por lo tanto se realizaron diecisiete entrevistas semiestructuradas a informantes calificados de las Unidades Político-Técnica y de Gestión y a las supervisoras y grupos ETAF de los departamentos seleccionados. Además se recopilaron aquellos documentos que integran esta estrategia interinstitucional para realizar el análisis de los mismos, que rescatan el proceso institucional desde 2011 hasta 2014.

Ambas técnicas de investigación fueron pensadas desde los objetivos de este trabajo y por lo tanto han sido transversalizadas por las dimensiones que aquí se consideran fundamentales, para lograr una aproximación a la comprensión de la implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. A continuación se presenta el cuadro con las dimensiones mencionadas y sus respectivos indicadores.

Cuadro 1. Dimensiones e indicadores para comprender la articulación interinstitucional en el Programa Cercanías

Dimensiones	Indicadores
INSTITUCIONAL	Relación entre varias instituciones del territorio
	Abordaje de problemas, necesidades y conflictos de la forma interinstitucional
	Nuevas formas de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado
FAMILIA	Nuevas maneras de relación de la familia con las instituciones presentes en el territorio. Dispositivo de proximidad.
	Espacios de intercambio y de diálogo en el marco de nuevo arreglos familiares

Fuente: Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) Diciembre 2014.

Una alternativa: la interinstitucionalidad y el trabajo en Cercanías con grupos familiares en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza

Para analizar la visión que tiene esta estrategia sobre los grupos familiares en situación de pobreza extrema y conocer cómo se implementa la interinstitucionalidad que propone, es necesario ir desagregando los diferentes elementos que constituyen esta Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, conocida como Cercanías.

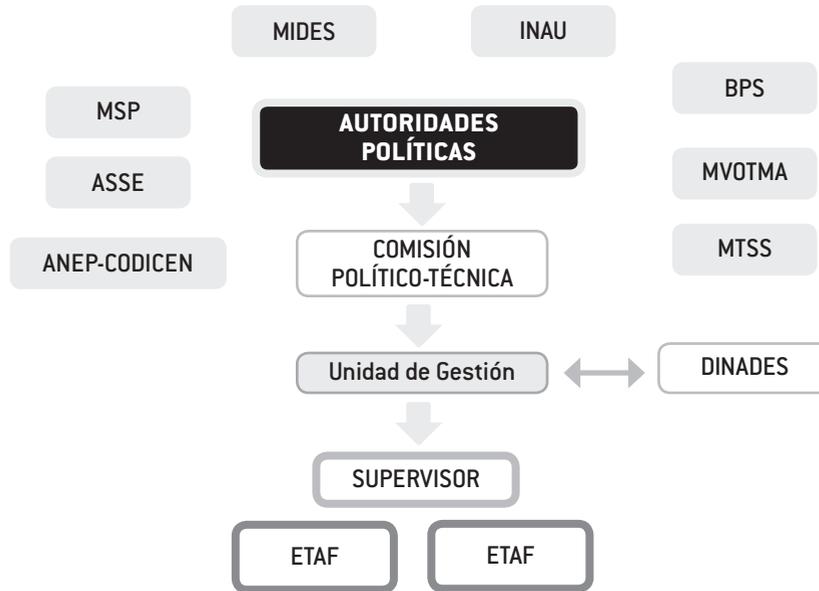
Los documentos institucionales señalan que es una estrategia con alcance nacional: *“Una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad, supone la acción articulada de los organismos involucrados en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios”* (Borrador Modelo de Atención, 2012:2). Esto supone un desafío para las instituciones estatales, que han implementado desde sus creaciones políticas públicas sectoriales.

Esta nueva manera de intervenir implica adoptar otra manera de considerar y de abordar a las familias, que dista de aquella noción de familia tradicional que durante mucho tiempo predominó en el imaginario de las instituciones. Se define arreglos familiares como: *“Un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o parentesco configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión témporo-espacial de cotidianidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro”* (Borrador Modelo de Atención, 2012:3).

La Estrategia surge a partir de una consultoría solicitada por la Subcomisión de Familia, del Consejo Nacional de Políticas Técnico Sociales realizada en el 2011 que se denominó “Bases para el diseño de una estrategia de intervención integral con familias en situación de vulnerabilidad”, donde se establece un conjunto de elementos clave para llevar a cabo un programa que, con carácter interinstitucional, logre atender a los grupos familiares que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. Sostiene que es importante cambiar la manera de abordar a las familias, proponiendo adquirir herramientas metodológicas que refuercen las capacidades familiares, apoyen y respeten procesos familiares, buscando siempre asegurar y restituir derechos a todos los integrantes. Este abordaje también permite evitar la superposición de intervenciones a causa de considerar solamente al individuo como objeto de intervención de las políticas sociales.

Institucionalmente, la Estrategia plantea tres niveles organizacionales que constituyen su estructura: en la cúspide piramidal se encuentra la Unidad Técnico Política, cuyo rol es incidir en la gestión del cambio que debe darse en las distintas instituciones para que la estrategia sea conocida, comprendida e internalizada, y que llegue así legitimada a los territorios. En el medio se ubica la Unidad de Gestión, que tiene funciones de implementación, supervisión técnica, seguimiento y monitoreo

Figura 1. Estructura organizativa del programa.



Fuente: elaboración propia en base a documentos y entrevistas.

de los procesos y funciones operativas. Finalmente, en la base de la pirámide se encuentra el Equipo Territorial de Abordaje Familiar (ETAF), que tiene funciones en el territorio y cuyo objetivo principal es la intervención con las familias, generando un acompañamiento de proximidad. El ETAF como único interlocutor de las familias en el territorio tiene un papel clave en el desarrollo de Cercanías, que es el de establecer vínculos entre la familia y la red territorial.

Esta manera de intervenir requiere de una definición política y técnica legitimadora de la intervención, y a su vez una metodología específica para el conjunto de actores intervinientes, considerando al grupo familiar como sujeto de la política pública. La estrategia considera que el abordaje familiar en este tipo de intervención es fundamental para la articulación de lo social y lo singular en el territorio. Esta metodología también coloca en un lugar central al territorio, ya que los servicios, bienes y redes, relacionados con la protección social, se configuran de manera particular en cada territorio. El trabajo del ETAF se lleva a cabo en función de realizar un diagnóstico, junto con las familias, sobre los derechos que están siendo vulnerados y las dificultades que presentan para su restitución, acordando un plan de acción. Este plan, más allá de respetar las singularidades de cada familia, tiene que buscar el fortalecimiento del grupo familiar a través de estrategias que garanticen el bienestar y

desarrollo de todos sus integrantes, y faciliten el acceso a los derechos, con acciones coordinadas junto con las instituciones existentes en el territorio.

Estos equipos (ETAF) son constituidos por profesionales o estudiantes avanzados de Ciencias Sociales, de la Educación y de la Salud, gestionados por organizaciones de la sociedad civil y supervisados por la Unidad de Gestión. Cercanías prevé una figura clave que es el supervisor de los ETAF, que funciona como nexo con la Unidad de Gestión y cumple con una función importante, ya que monitorea y acompaña el trabajo de estos equipos territoriales. Es pertinente señalar que la selección y financiamiento de los equipos provienen de MIDES e INAU, ya que son las instituciones que se responsabilizaron por la formación, el monitoreo y la evaluación de la Estrategia. Esta manera de implementar recursos puede generar ciertas tensiones entre las instituciones, al tiempo que crea liderazgos a la interna de la interinstitucionalidad.

El ETAF como único interlocutor de las familias en el territorio tiene un papel clave en el desarrollo de Cercanías, por lo que se establecen tres fases que delimitan el trabajo de los equipos con las familias. Una primera fase es el análisis de la situación familiar y el plan de acción que atenderá las particularidades de cada familia. La segunda tiene que ver con la implementación de dicho plan, y la última fase implica el cierre de la intervención con el proceso de “egreso” de las familias seleccionadas, intentando establecer vínculos entre la familia y la red territorial. En uno de los documentos se sostiene: *“El despliegue de equipos territoriales (ETAF) tiene que ser respetuoso de lo que existe en funcionamiento, reconocerlo como insumo para su abordaje y lograr un funcionamiento virtuoso con el resto de los equipos sociales y con los espacios colectivos de articulación”* (Bases para la implementación de un programa integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad, 2012:17). El ETAF trabaja con lo que se llama “dispositivo de proximidad”, ya que su relación con las familias, a diferencia de todo el resto de las instituciones que se relacionan con las mismas, se da mediante el encuentro semanal, en el espacio de las familias, trabajando los problemas de su esfera privada. Se considera que esta es la forma de que estas familias construyan las capacidades que están ausentes o disminuidas, no permitiéndoles ejercer todos sus derechos.

Por todo lo descrito puede sostenerse que los documentos institucionales dan cuenta de los elementos novedosos que propone el abordaje familiar desde un enfoque interinstitucional. Por un lado, el abordaje familiar implica una nueva manera de intervenir sobre los grupos familiares, considerándolos situados en un contexto socio-histórico determinado y teniendo en cuenta las diferentes configuraciones que construyen estos arreglos familiares. Por otro lado, la interinstitucionalidad en nuestro país implica un desafío, ya que las instituciones involucradas en la Estrategia tienen, en su gran mayoría, décadas de trabajo desde una lógica diferente a la que se propone. Las lógicas de intervención de estas instituciones tienen enfoques de

intervención en el territorio y maneras de diseñar e implementar políticas públicas distintos a lo propuesto en Cercanías. Esta nueva visión intenta superar la mirada de un sujeto fragmentado que recibe prestaciones y servicios desde diferentes sectores del Estado, para pasar a una visión que contextualiza al sujeto y problematiza su condición. La construcción de la interinstitucionalidad implica un doble desafío: por un lado la propia interinstitucionalidad exige un proceso de construcción permanente, y por otro, las instituciones involucradas tienen que reflexionar sobre las prácticas tradicionales que llevan a cabo para posicionar sus lógicas institucionales desde este nuevo enfoque.

La Estrategia Cercanías implica un trabajo interinstitucional de todas las instituciones públicas involucradas en la prestación de servicios que hacen a los derechos de los ciudadanos. El involucramiento de las instituciones en la Estrategia ha sido heterogéneo, y la apropiación de este proceso también ha sido diferente a la interna de cada institución. La primera diferencia está relacionada con el liderazgo que asumen MIDES e INAU en el desarrollo de Cercanías, relacionado principalmente por el financiamiento de los recursos. Otro factor de heterogeneidad tiene que ver con el momento en el que se involucran las instituciones, encontrándose instituciones que han estado presentes en la Estrategia desde su origen, mientras que otras se han involucrado muy recientemente, lo que marca procesos diferentes.

Interinstitucionalidad: práctica en permanente construcción

Participar en la Estrategia implica adoptar una decisión política desde las instituciones, que depende en gran parte del involucramiento de la persona que participa en representación de cada institución. Es posible distinguir diferentes procesos de apropiación de la Estrategia a la interna de cada institución, ya que participar en este tipo de intervención implica algunos cambios intrainstitucionales, que intenten generar espacios que se muevan entre lo novedoso de la estrategia y la estructura existente.

Las entrevistas a informantes calificados evidencian las diferentes apropiaciones de los procesos relacionados a la interinstitucionalidad:

“Lo que más cuesta es decir ‘esta estrategia es interinstitucional’, entonces la respuesta que tenemos que dar es también interinstitucional y eso nos interpela como Estado y como Estado interpela a cada una de las sectoriales.” (Entrevista 7)

“Si bien hay resistencia, uno nota que hay otra postura en las instituciones. Quizás hay un mayor conocimiento y una mejor intención de coordinar, pero todavía no está lo que podría ser una interinstitucionalidad, yo diría que hay una multi-institucionalidad, una sumatoria, en eso se ha avanzado, pero falta la interinstitu-

cionalidad. Estamos en un proceso de multiinstitucionalidad, pero que dista de la interinstitucionalidad". (Entrevista 16)

Otro elemento distintivo de Cercanías es el abordaje familiar desde una mirada integral y con una población objetivo que se encuentra en situación de vulnerabilidad y de extrema pobreza. Esta manera de diseñar un programa genera a la interna de las instituciones un repensar acerca de las características de este tipo de familias que están excluidas del sistema de prestaciones del Estado, así como también sobre las prestaciones y servicios que están ofreciendo para este conjunto de la población.

"Se busca que no solo se lo visualice al sujeto en el marco familiar sino que también se tome en cuenta la participación de esa familia. Esa familia puede haber sufrido modificaciones, desde el punto de vista conceptual a que nos referimos con familia, la concepción de familia tiene que poder ser pensada y modificada porque la realidad se modifica. No quiere decir que nosotros hayamos podido traducir todo o instalar una agenda sobre esto". (Entrevista 14)

Con respecto a los dos grandes niveles organizacionales de la Estrategia, la Unidad Político Técnica y la Unidad de Gestión, y su relación, puede distinguirse la existencia de una tensión entre la Unidad Político Técnica y la Unidad de Gestión, ya que estos espacios tienen ritmos diferentes: la primera construye lineamientos políticos abordados interinstitucionalmente, mientras que la otra necesita ser eficiente en la toma de decisiones debido a que se encuentra apremiada por la realidad, que le exige inmediatez. Esto no quita que sea funcional al plan de intervención que tiene Cercanías, donde ambas Unidades desarrollan funciones que son necesarias y se complementan.

"Hay una tensión permanente, en el sentido de que la Unidad Político Técnica no puede tomar decisiones solos, así, divorciados o aislados, como la Unidad de Gestión tampoco puede ejecutar sin el aval de la Comisión Político Técnica". (Entrevista 14)

"Son distintos niveles y en cada nivel participan distintos actores, debería tener un ida y vuelta fluido, en ese sentido el rol del supervisor es bisagra en la articulación entre la estrategia interinstitucional y el territorio. Porque hay un componente fuerte que es el acompañamiento de los equipos y lo otro es la articulación de esa interinstitucionalidad que depende de las realidades". (Entrevista 3)

Las instituciones dan cuenta de esta nueva manera de trabajar y hacen referencia a la interinstitucionalidad como un proceso en permanente construcción y de aprendizaje. Si bien Cercanías apunta a un trabajo interinstitucional, existe un liderazgo encabezado por dos instituciones, MIDES e INAU, que son las que tienen el financiamiento y los recursos para destinar en la Estrategia. La mirada del resto de las instituciones sostiene que este liderazgo favorece al desarrollo de Cercanías porque, por un lado, es necesario algún tipo de liderazgo, y por otro, consideran que

ambas instituciones son las más competentes al momento de abordar la problemática de familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza.

“El MIDES es un actor más, lo que sí es real que al tener una presencia muy fuerte conjuntamente con INAU en la Unidad de Gestión, es como el que establece más el diálogo o el vínculo con las otras instituciones, es como que tiene el vínculo más cerca entre la aplicación de la estrategia y los que son los lineamientos más políticos y estratégicos, es el que hace todo el tiempo ese diálogo entre la ejecución y los lineamientos estratégicos y políticos.” (Entrevista 7)

“Ahí el desafío que tienen [MIDES e INAU] es ser líderes de articulación, lo cual implica muchas veces dejar de ser líderes tradicionales, pero a su vez asegurar que las cosas se hagan, es muy complejo, es un liderazgo funcional. Yo creo que tienen ese desafío porque son los que tienen los mayores recursos asignados acá, los mayores accesos a información, dedicación, etcétera. Tienen ese gran desafío que de todos es responsabilidad de realmente de liderar procesos de articulación institucional, lo más horizontal posible.” (Entrevista 11)

En esta práctica de continua construcción que es la interinstitucionalidad se han podido visualizar desde las instituciones algunos avances que se consideran importantes, como por ejemplo los cambios generados a la interna de algunas instituciones buscando mejorar no solo el trabajo interinstitucional en esta problemática social sino también mejorar aquellas herramientas y prestaciones destinadas a este tipo de población.

“Un avance tiene que ver con que la interinstitucionalidad se apropie de la estrategia y que cada sectorial interpele su manera de abordar esta población, interpele sus prestaciones, interpele sus ausencias, la calidad, la forma de llegar y demás. Otro tiene que ver con estar llegando, quizás todavía falta mucho, pero estar llegando al núcleo duro de la pobreza.” (Entrevista 7)

“Es una estrategia sumamente válida por ser intersectorial, por interpelar a todo el Estado, por no solo vincular a las familias a la matriz de protección existente, sino buscar que se generen nuevas prestaciones que hoy no existen, generar prestaciones allí donde no existen, porque está llegando al núcleo duro de la pobreza y llega de manera focalizada, y a su vez es una focalización clara, uno sabe por qué determinadas familias sí y por qué determinadas familias no.” (Entrevista 4)

Desde la perspectiva de las instituciones también se ha constatado que en este complejo proceso de construcción de interinstitucionalidad, hay una serie de aspectos que requieren un ajuste. En primer lugar, el trabajo con las redes territoriales existentes y su fortalecimiento, para lograr un tipo de intervención que sea interinstitucional también en el territorio, aprovechando las potencialidades existentes. Así como la importancia de avanzar en la unificación y sistematización de los datos para lograr insumos empíricos contundentes para la toma de decisiones. Al tiempo que

la información pueda circular dentro de cada institución, desde la cúpula ministerial hasta la base, hasta aquellos funcionarios que se ubican en el territorio acercando prestaciones y servicios.

En este contexto, desde la perspectiva de las instituciones se ha considerado que en este complejo proceso de construcción de la interinstitucionalidad, que se encuentra en un permanente devenir, hay una serie de aspectos que requieren de un reajuste en función de las características y de la forma de intervención que propone la Estrategia. Esto implica una necesidad de adecuar los tiempos burocráticos a las demandas inmediatas de las familias que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y de extrema pobreza, el fomento del trabajo con las redes territoriales existentes y su fortalecimiento, y el acceso a la información como clave para la toma de decisiones en la Estrategia.

Cercanías y su configuración en los territorios: su implementación en Artigas y Salto

En este apartado se analizará la perspectiva de los técnicos que conforman los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar y sus respectivas supervisoras de los departamentos de Artigas y de Salto, para considerar dos ejemplos de cómo se aterriza la Estrategia en el territorio y acercarnos a la comprensión de la manera en que la interinstitucionalidad toma cuerpo en el territorio y cómo se implementa en este. Salvando las singularidades de cada territorio, se perciben similitudes que tienen que ver con la característica de estar ubicado al norte del río Negro.

El abordaje familiar es considerado por los técnicos de Artigas y Salto que trabajan en el territorio como elemento favorable para la implementación de este tipo de políticas sociales, al tiempo que expresan los aspectos que hacen que el vínculo entre el equipo de intervención y los grupos familiares se complejice aun más. Al mismo tiempo, las familias que son beneficiarias de Cercanías tienen características que las convierten en un sujeto de intervención multi intervenido por diferentes políticas sociales, que han sido vulneradas en su ámbito privado y que generan un acercamiento para la intervención que requiere de cuidados por parte de los técnicos para preservar la integridad y dignidad de cada uno de los sujetos. A partir de este trabajo de proximidad, el equipo irá transformando las connotaciones negativas y revalorizando las habilidades y capacidades a la interna de los arreglos. Este tipo de abordaje requiere nuevas formas de intervención, de técnicos con una formación profesional que logren adoptar modalidades de trabajo que den cuenta de la realidad a través de las múltiples dimensiones que se conjugan en la cotidianidad de los sujetos.

“La familia que llegó, es la familia que ya pasó por todo y que muchas veces nadie más puede o sabe cómo manejar a esa familia. Les preguntás [instituciones]

y ellos no tienen ni idea. Hay familias que están muy acostumbradas y están muy abiertas y otras que pusieron la barrera y se cansaron de que todo el mundo vino y les preguntó. Unas te abren desde la calle y te dicen sentate, tomá los carnés, no te preguntan ni quién sos, pasá y ahí charlamos. Están re acostumbrados a que llegás con la carpetita. El mundo privado ya no es privado. Y así como eso, tenemos aquel que demoró cinco meses para que entendieran, frustraciones, familias que están tan cansadas de ser multiintervenidas que generar ese vínculo es complicado”. (Entrevista 10)

La multiintervención de las familias es en parte reflejo del accionar sectorizado del Estado, en una forma que podríamos llamar tradicional. Es decir que esta multiintervención también remite a la interinstitucionalidad, ya que se necesita de la última para no tener como resultado la primera.

Otro elemento que se considera importante es el acompañamiento familiar que realiza el equipo territorial, en función de cada Plan de Familia. Este Plan de Familia es creado conjuntamente entre el equipo territorial y cada grupo familiar, teniendo en cuenta los derechos vulnerados. Se intenta evidenciar aquellos procesos naturalizados que pueden ser revertidos, desde procesos relacionados a problemas estructurales como a problemas de corte individual, que se traducen en diferentes tipos de demandas. De esta manera el ETAF, como dispositivo de proximidad busca, a partir de la problematización de la vida cotidiana de los propios sujetos que conforman un determinado grupo familiar, desnaturalizar situaciones invisibles y resignificar acciones y estrategias que procuren mejorar las condiciones de vida.

“Las metas a trabajar son en función de derechos vulnerados de las familias, entonces está salud, educación, vivienda, trabajo, depende de lo que le falte a cada familia. Es en relación a esos derechos se va trabajando y a medida que se van cumpliendo esas metas es cuando se va viendo el tema del egreso”. (Entrevista 10)

“Las demandas se trabajan con las familias, se organizan. Hay muchas cuestiones que tienen que ver con desnaturalizar procesos, situaciones de riesgo, situaciones que vulneran derechos, sobre todo en niños, y tienen que ver con pautas que históricamente la familia ha ido incorporando sobre los cuidados de la salud, espacios donde vive, y esas cuestiones son más intangibles. Después hay un desconocimiento de las prestaciones existentes. Es un trabajo con la familia en la planificación de las cosas que se pueden hacer, cuáles no, cuáles se pueden hacer para mejorar las condiciones, trabajar con la familia para que ella misma pueda identificar sus demandas, sus debilidades, sus fortalezas. El descubrimiento lo tiene que hacer la familia”. (Entrevista 3)

A pesar de que el dispositivo de proximidad es considerado como favorable, los equipos territoriales y las supervisoras constatan un cierto grado de dificultad al momento de trabajar con las familias debido a la complejidad de los propios arreglos familiares. Se vuelve difícil la intervención en grupos familiares constituidos por un

amplio número de individuos, donde cada uno ejerce roles diferentes (algunos invisibilizados). El arreglo familiar no se traduce en una simple sumatoria de individuos, sino que se encuentran en un contexto socio-espacial que tiene dinámicas sistémicas y al mismo tiempo requiere develar las singularidades de cada sujeto, transformándolo en un sujeto de intervención complejo que requiere de la comprensión de todos sus niveles para luego poder adoptar estrategias y acciones que logren mejorar sus situaciones de vulnerabilidad y extrema pobreza.

“Las mayores dificultades es que las familias son muy complejas, porque cada integrante es individual y cada uno trae su propia problemática. Eso es bastante complejo y nos vemos desbordados por esa situación, una familia con 13 integrantes, como nos pasa, son 13 problemas diferentes, y si bien se relacionan, también son individuales y es lo que caracteriza bastante a esto de Cercanías. Porque otros programas van específicamente solo al bebé, o solo a la mamá embarazada y todo el resto como que no importa. Entonces esto es bastante complejo porque abarca desde la alimentación, la vivienda, la salud, el consumo”. (Entrevista 9)

También se destaca la complejidad del vínculo entre el equipo territorial y la familia, evidenciando acerca de la necesidad de construir un vínculo virtuoso, instalando paulatinamente herramientas en las familias para que estas consigan, luego de que se retire el ETAF, su debida autonomía y una mejora en sus condiciones de vida. Sin embargo, esta elaboración del vínculo generalmente no sucede de esta forma ideal, las relaciones entre el equipo y la familia se encuentran en una construcción permanente y en un estado de tensión entre las demandas inmediatas de los arreglos familiares y la metodología requerida por Cercanías para la intervención.

“Ir a la casa expone otros riesgos, tiene sus pro y sus contras. Tiene dos cosas bien importantes, por un lado los riesgos que corrés permanentemente y por otro lado los vínculos. Es otro el encuadre de trabajo. Que la familia sienta que está en su lugar, en su barrio, eso empodera también, y es bien diferente al trabajo tradicional de las instituciones”. (Entrevista 6)

“Todo lo que vos demoraste en acercarte, demora el ir alejándote, que la familia aprenda a auto gestionarse y a liberarse un poco del acompañamiento del técnico. Es más o menos así y es lento por eso. Y por eso es muy difícil manejar plazos tan fijos”. (Entrevista 10)

La exigencia de este tipo de trabajo de proximidad con la familia y de construcción en conjunto de las demandas genera desgastes a la interna de los grupos, por un lado debido al tipo de familias vulneradas en sus derechos con las que se trabaja, por otro lado a causa de las exigencias que la propia Estrategia establece. Esto genera conflictos entre las demandas de productos y resultados por parte de la Estrategia y los diferentes tiempos que tienen los procesos familiares. Asimismo se ven enfren-

tados a contradicciones estructurales, donde la tensión es entre la urgencia de las demandas de las familias y los tiempos burocráticos e institucionales.

“No ven los progresos, quieren ver el producto ya, vino ETAF y vino la solución. Y nosotros decimos no, primero trabajamos con familias que ya fueron multiintervenidas e institucionalizadas, trabajamos con familias que tienen sus tiempos y sus intereses”. (Entrevista 6)

“Hubo una sobre expectativa de lo que iba a hacer el trabajo, en realidad nuestras posibilidades de trabajo y las expectativas están muy distantes... Hubo una brecha muy grande entre lo que eran las expectativas y las posibilidades, y eso cuesta en el día a día ir repitiendo mirá la cosa es así, no tenemos la varita mágica, no existe cambio que se sostenga y se dé de un día para el otro”. (Entrevista 6)

En los departamentos señalados la interinstitucionalidad en el territorio posee dos elementos distintivos. En primer lugar, las instituciones en las redes territoriales no pasan por el proceso político de la discusión de los lineamientos y objetivos de la Estrategia, por lo que dependen en gran medida de que las instituciones sean capaces de comunicar y sensibilizar intrainstitucionalmente para que la Estrategia recorra toda la estructura organizacional. Desde las dos unidades directivas se ha constatado que sigue siendo un desafío la mejora de la comunicación intrainstitucional, como se ha expresado en el apartado anterior, y esto puede ser constatado en los discursos de los técnicos territoriales al referirse a su trabajo con las distintas instituciones en el territorio y la débil interinstitucionalidad generada. La percepción de los ETAF es que en el territorio generalmente no se encuentran respuestas desde las instituciones que tienen el cometido de atender determinadas situaciones, lo que genera enlentecimiento de las acciones y un significativo personalismo y voluntarismo tanto de los técnicos que están trabajando en Cercanías como de los funcionarios que se encuentran en la ventanilla sin información sobre esta Estrategia. En segundo lugar, el territorio considerado como construcción socio-histórica presenta distintas formas de relacionamiento de las instituciones, fruto de sus características particulares. Por esto, el grupo ETAF de un departamento constataba que la presencia de alguna institución era importante y tenía un rol central en la contribución de la búsqueda de soluciones, pero en otros esta situación no se encontraba. Por un lado, existen cuestiones inerciales y de comunicación que deben ser mejoradas por las mismas instituciones, y por otro, la Estrategia en el territorio debe aterrizar de la forma que sea más sinérgica con este, viabilizando la construcción de autonomía de los sujetos que forman parte de los arreglos familiares, con soluciones sostenibles en el tiempo.

“Porque a veces cuando se piensa que negociar es difícil, se piensa que es negociar con las familias, pero a veces con las instituciones es bien difícil también. Con las instituciones nos cuesta, cuesta entender qué es el ETAF y el trabajo que hacen, se

supone que lo deberían saber y deberían facilitar el trabajo [...] pero no, eso no se da entonces es ir a negociar y eso lleva tiempo y te lleva ganas, y te desgasta". (Entrevista 9)

Por otra parte, los técnicos en el territorio consideran que la interinstitucionalidad propuesta por la Estrategia tiene un gran desafío que es su construcción, tanto a nivel local como a nivel nacional de las instituciones que se encuentran involucradas en Cercanías.

Con respecto al abordaje territorial en estos departamentos, los técnicos destacan que hay singularidades y que deben ser consideradas para la Estrategia y su vínculo con el territorio.

"Yo soy de una ciudad que es muy chica, si bien nos facilita un montón de cosas, nos dificulta en otras porque todo se sabe, todo se entera, todo se ve y es más no solo con esta institución, es con las familias, por ejemplo las familias saben nuestras casas, nuestros lugares, nuestras familias, de dónde dependemos, de dónde vamos, de dónde somos, cómo vamos y cómo venimos. Muchas veces te cruzás con ellos y muchas veces te golpean la puerta. Entonces ahí es duro, porque si bien a veces nos facilita porque también es fácil tener un contacto más personal, por otro lado el límite es bien difícil de poner". (Entrevista 10)

Si bien la Estrategia tiene alcance nacional y apunta fuertemente a los dispositivos de proximidad es, por las características del país, muy centralizada. Centralización que es percibida por los técnicos territoriales que consideran que sus consecuencias más negativas tienen que ver con el traslado hacia Montevideo de forma asidua para las reuniones y formación. Por lo que valoran la reciente tendencia a regionalizar las jornadas de formación.

En síntesis, es posible sostener que, desde la perspectiva de los técnicos de Salto y Artigas, el abordaje familiar es un aspecto novedoso, debido a que logra incorporar nuevas perspectivas de familias y se readecua a las exigencias de la realidad. El acompañamiento y el dispositivo de proximidad como metodología resulta apropiado, ya que se intenta problematizar la vida cotidiana de los sujetos, desnaturalizar situaciones invisibles y resignificar acciones y estrategias que procuren mejorar las condiciones de vida desde una perspectiva de derechos. Este tipo de intervenciones generan un vínculo entre ETAF y familia que debe ser "cuidado", es así que la formación de los técnicos se transforma en clave para lograr los objetivos de Cercanías.

Otro elemento que plantea Cercanías es la interinstitucionalidad en el territorio, una práctica novedosa y que se encuentra en proceso. Esta práctica es heterogénea según el territorio. La territorialidad es por tanto un componente esencial de esta Estrategia, donde propone que el ETAF trabaje con las familias desde y junto con las redes territoriales que existen para poder insertar a la familia en esta red una vez que termine la intervención. Sin embargo, a pesar de ser una práctica considera-

da fundamental, su implementación refleja algunos obstáculos, por lo que se considera fundamental tener en cuenta cada configuración territorial de las instituciones y su relación singular, que debe ser abordada desde el territorio.

Reflexiones finales

Cercanías es una estrategia interinstitucional, de alcance nacional, que interviene en las familias en situación de extrema vulnerabilidad mediante la acción articulada de los organismos involucrados en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios, considerada programa prioritario por el Estado desde el 2012. Este programa se enmarca en un nuevo abordaje conceptual y empírico de las Políticas Sociales, donde el individuo deja de ser un sujeto meramente económico para incorporar múltiples dimensiones, tales como las sociales, culturales, políticas, etc. Esta mirada integral sobre el sujeto, junto con la consideración de su propio contexto, permite transformarlo en un sujeto activo capaz de modificar su realidad.

En este sentido Cercanías ha marcado de forma diferencial una nueva manera de diseñar e implementar Políticas Sociales en nuestro país. Posicionar los arreglos familiares como sujeto de intervención ha sido fundamental para ampliar la mirada que las instituciones tenían sobre un único sujeto aislado de sus procesos contextuales, y así complejizar la realidad. Esto permite comprenderla y ofrecer prestaciones y servicios que se adecuen a las situaciones y sean parte de una transformación de las familias hacia un proceso de mejora de su calidad de vida.

Al mismo tiempo incorpora al individuo como ciudadano sujeto de derechos y obligaciones, buscando que el Estado sea garante de los mismos para el logro de la inclusión social considerada necesaria para las democracias actuales. Esto complejiza la intervención a nivel del territorio y a nivel de las instituciones.

La perspectiva territorial contribuye a repensar sobre lo que sucede en cada uno de los territorios con las redes que se construyen y dan cuenta una vez más del rol importante en la práctica. Las visiones de las instituciones en la cúpula de la pirámide, respecto a la intervención de Cercanías y la de los grupos ETAF y las mismas instituciones en cada territorio, son diferentes en cuanto a las singularidades de cada espacio pero comparten visiones en cuanto a la complejidad de poner en práctica la interinstitucionalidad en el territorio, buscando fortalecer redes existentes y generar nuevos espacios articulando instituciones ya existentes. Estas miradas heterogéneas, en el sentido de que son miradas de diferentes actores de esta política social, están relacionadas con las características propias de la comunicación intra-institucional y con la especificidad interinstitucional en cada territorio.

En los departamentos de Salto y Artigas, la estrategia interinstitucional se conformó alrededor de las diferencias territoriales propias de cada configuración socio-espacial; si bien los territorios son diferentes y presentaron sus singularidades,

las miradas en torno a Cercanías no presentaron demasiadas diferencias. Respecto a las debilidades, se destacó la escasa cobertura de servicios a nivel nacional y la ausencia de miradas integrales en torno a la situación de vulnerabilidad y de extrema pobreza, destacando la necesidad de una comunicación y compromiso por parte de cada una de las instituciones que forman parte de esta estrategia, para superar la visión sectorial y economicista de las tradicionales políticas públicas, resaltando como fortalezas la importancia del tipo de abordaje familiar y del esfuerzo de estrategia interinstitucional.

Cercanías pone en tela de juicio las prestaciones y los servicios que el Estado ofrece en su forma tradicional, brindando elementos que pueden influir en la modificación de la forma de intervención, considerando que las instituciones tienen que llegar a estas familias, por lo que se necesita una readecuación de las maneras de ofrecer sus servicios y prestaciones, ya que los derechos de estas familias deben estar garantizados por el Estado. Estas familias evidencian que esto no está sucediendo, por lo que hay que replantearse viejas formas de trabajar la política social para lograr llegar a todos los sectores de la población.

El vínculo del ETAF con las familias implica un desafío en la medida en la que deben encontrarse los límites de esta intervención, para evitar generar vínculos viciosos que atenten contra el propio objetivo de Cercanías. En este sentido las capacitaciones se convierten en herramientas importantes para una intervención que se corresponda a los planteamientos de la Estrategia. Estas instancias son importantes también porque son espacios donde los técnicos pueden volcar todo lo vivencial de la intervención, y están demostrando ser fundamentales para contener a los equipos que trabajan con situaciones de vulnerabilidad y extrema pobreza.

Este programa prioritario se propone trabajar interinstitucionalmente y las diferentes instituciones involucradas consideran que esta es una práctica en continua construcción. Existe consenso en que es un proceso que ha tenido avances, pero a su vez falta de parte de cada una de las instituciones apropiarse de los diferentes procesos para generar reales cambios en pos de modificar las situaciones de estas familias. La práctica interinstitucional implica la representación de las instituciones en un ámbito común, es decir, que una persona representa una institución de alcance nacional, lo que implica una tensión entre lo personal y lo institucional. La articulación que el individuo construye entre su institución y el espacio en el que participa depende de su compromiso y apropiación de la Estrategia, vinculado a su vez con su formación profesional.

Las instituciones perciben que se han hecho importantes avances respecto al trabajo interinstitucional, también destacan el abordaje de los arreglos familiares como sujetos de política social, aspecto que contribuye a un abordaje integral y no sectorial y compartimentado, considerando que este abordaje de proximidad inter-

pela el abordaje tradicional de derechos. Como desafíos las instituciones consideran que debe ahondarse en la interinstitucionalidad a nivel de los territorios, continuando con los esfuerzos por cambiar aquellas inercias de funcionamiento del Estado como estructura montada bajo un anterior paradigma de intervención y que debe ser modificado. Un segundo desafío tiene que ver con el manejo de la información, debe existir una única base de datos, unificada, de fácil y sistemática actualización, con el objetivo de generar los insumos para monitorear y evaluar la estrategia para tomar decisiones que apunten a mejorar la intervención.

Finalmente, la Estrategia Cercanías refleja que estas prácticas que la componen, novedosas para las Políticas Sociales: la interinstitucionalidad, la territorialidad, el abordaje familiar y el ciudadano como sujeto de derechos, resultan ser tan necesarias para la construcción de las democracias actuales como difíciles y complejas de poner en práctica. Por ello se considera fundamental continuar con este tipo de investigaciones, procurando ampliar el conocimiento en torno a la temática y contribuir, desde una mirada social y con una perspectiva territorial, en el papel que juega la articulación interinstitucional en las políticas sociales para el logro del pleno desarrollo de los grupos familiares en situación de pobreza extrema y de vulnerabilidad.

Bibliografía

- ARRIAGADA, I. (2001): *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- CAZELLA, A., et al. (2011): "Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural". En: *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasilia: IICA.
- CLAEH, FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2010): *Familias y políticas sociales en el MERCOSUR y Chile*. Río de Janeiro.
- CORBETTA, P. (2007): *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Interamericana de España.
- ENTRENA, F. (1998): *Cambios en la construcción social de lo rural*. Madrid: Editorial Tecnos.
- GOLDANI, A. (2007): *Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la "realidad" brasileña y la utopía*. Los Ángeles: California Center of Population Research.
- INE: Censos 2011 [online]. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>>. [Acceso 22/07/2012].
- MORAES, N. (2010): "Inclusión política, ciudadanía y territorio: algunos elementos para el debate sobre el voto migrante". En Sánchez Vera y Riella (Eds.): *Globalización y perspectivas de la integración regional*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- OBSERVATORIO SOCIAL MIDES [online]. Disponible en: <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portalgral.php?op=1>>. [Acceso 22/07/2012].

SCHEJTMAN A., y BERDEGUÉ, J. (2007): *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP.

SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J. (2004): *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: FIDA - BID.

SERNA, M., et al. (2012): *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*. Montevideo: MIDES, Udelar - FCS.

Serrano, C. (2005): “Familias como unidad de intervención de programas sociales”. En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.

Wikipedia, Anexo: Departamentos de Uruguay ordenados por superficie [online]. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Departamentos_de_Uruguay_ordenados_por_superficie>. [Acceso 22/07/2012].

Wikipedia, Anexo: Departamentos de Uruguay por IDH [online]. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Departamentos_de_Uruguay_por_IDH>. [Acceso 22/07/2012].

Documentos consultados

- “Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)” (diciembre, 2014).
- “Primer Informe de Monitoreo del Programa Cercanías División de Monitoreo, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Documento de trabajo N° 31” (agosto, 2014).
- “El MIDES y la Política Social 2011-2014” (diciembre, 2014).
- “Estado de Situación CERCANÍAS” (junio, 2013).
- “Borrador Modelo de Atención” (noviembre, 2012).
- “CERCANÍAS Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” (setiembre, 2012).
- “Bases para la implementación de un programa integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad” (marzo, 2012).
- “Asesoría: Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en Situación de Vulnerabilidad”(setiembre, 2011).

Estrategia de cercanía: modalidades, vínculos y sujetos

Los programas prioritarios en la zona de la Ruta 5 - Canelones

Natalia Amarillo Lema⁷³ - Graciela Fagúndez Núñez Moraes⁷⁴
- Sabrina Jassid Hernández⁷⁵

Resumen

Con el objetivo de analizar el trabajo que realizan los operadores de cercanía de los programas Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo en la zona del eje de la Ruta 5 (Canelones), se realizó un estudio cualitativo a través de entrevistas en profundidad a operadores (o técnicos) y participantes. Se hizo énfasis en las estrategias de intervención desde las disciplinas y su interrelación, el vínculo técnico-participante y el lugar del sujeto. De acuerdo con la información obtenida existen variadas modalidades de intervención, en las cuales el vínculo tiene un lugar fundamental, mas las implicancias éticas de esta relación deben tenerse presentes y analizarse. El sujeto tiene el lugar protagónico en este vínculo, siendo relevante considerar la posibilidad de ruptura, entendida como aquellos cambios que logran detener y transformar las trayectorias que conducen a la reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

Palabras clave: intervención - cercanía - ruptura - interdisciplinariedad - vínculo.

73 Lic. en Trabajo Social (UdelaR). Se desempeña como trabajadora en proyectos en convenio con INAU, en atención a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Correo electrónico: <natiamarillo@gmail.com>.

74 Lic. en Psicología (UdelaR). Se desempeña como trabajadora en la Intendencia de Canelones, en ejecución de políticas sociales de atención a la primera infancia y familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Correo electrónico: <fagundezgraciela@gmail.com>.

75 Lic. en Psicología (UdelaR). Se desempeña como trabajadora en proyectos en convenio con INAU, en atención a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Correo electrónico: <sabrinajassid@hotmail.com>.

Introducción

En la República Oriental del Uruguay, a partir de la aplicación de modelos socioeconómicos implementados desde la última dictadura cívico-militar, que se extendió entre 1973 y 1985, se vio incrementada la pobreza en el país, arrojando cifras de desempleo que llegaron en el año 2003 al pico más alto, con un 18,9%.⁷⁶ En el año 2004 el porcentaje de pobreza infantil alcanzó al 56,5% de los niños, y la indigencia pasó entre 1998 y 2004 de 4,4% a 9,3% (UNICEF, 2007).

Desde el año 2005, con la llegada de la izquierda al gobierno, el Uruguay se encuentra abocado a la realización de cambios sociales profundos. Estos se ven reflejados en la implementación de políticas públicas que permiten vislumbrar nuevas estrategias de abordaje en lo referente a la pobreza y para revertir los procesos que conducen a ella.

Siguiendo con este accionar nuestra sociedad se ha encaminado a poner en práctica un conjunto de reformas estructurales, como por ejemplo, la Reforma de la Salud, la Reforma Tributaria y la Reforma Social, a los efectos de lograr acortar las desigualdades sociales y alcanzar mayor equidad.

En Canelones, la Intendencia departamental comienza a implementar acciones a los efectos de contribuir a la reducción significativa del riesgo nutricional. Dichas acciones estuvieron dirigidas a 6.500 familias con niños y niñas menores de 4 años y/o a mujeres embarazadas, en los ejes de Ruta 5 y Ruta 8. Estas zonas fueron escogidas teniendo en cuenta una encuesta realizada en este departamento en el año 2007, la cual evidenció que en ambas zonas se encontraban los niveles más altos de desnutrición en primera infancia de Canelones.⁷⁷ Entre las mencionadas acciones se puede destacar a partir del año 2009 la implementación del Programa Canelones Crece Contigo.

Asimismo, el Estado a escala nacional, a raíz de estudios realizados sobre su población, entabla conversaciones entre distintos actores: políticos, gubernamentales y de la sociedad civil, a lo largo y ancho del país, visualizándose como uno de los resultados la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030.⁷⁸ Durante la puesta en práctica de esta estrategia, se vislumbró la necesidad de fortalecer programas que dirigieran su mirada hacia las familias con mujeres embarazadas y primera infancia.

Con este propósito, el mencionado programa Canelones Crece Contigo se replica a nivel nacional a partir del año 2012, originándose así el programa Uruguay Crece Contigo. En Canelones mantiene la particularidad de ser cofinanciado por la

76 <www.ine.gub.uy>.

77 <www.imcanelones.gub.uy>.

78 <www.enia.org.uy>.

Intendencia, que se hace cargo de la coordinación del programa en el departamento. Dados los antecedentes mencionados, en el departamento el programa toma el nombre de Canelones-Uruguay Crece Contigo (C-UCC).

Uruguay Crece Contigo es impulsado desde Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el apoyo del MIDES, MSP, MEC, ASSE, INAU, Intendencias Municipales, entre otras Instituciones.⁷⁹ A partir del 1.º de marzo de 2015 el programa pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Social.

Uno de los componentes del programa es el acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, desarrollado por equipos técnicos integrados por un profesional del área social y otro de la salud. Realizan visitas domiciliarias que tienen por objetivo favorecer procesos de cohesión social, además de fortalecer las capacidades familiares para desarrollar buenas prácticas de crianza.

En el contexto descrito, en el año 2012 se comienzan a implementar también otros programas que buscan atender las manifestaciones más preocupantes de esta coyuntura: Jóvenes en Red y Cercanías.

Cercanías “es una estrategia interinstitucional que se propone, en el marco de la Reforma Social, mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social, considerando a la familia como sujeto.”⁸⁰

La Estrategia está integrada por: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Su diseño fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Abordajes Familiares del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social.

Dentro de la Estrategia hay Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) realizando una intervención en cercanía, acompañando sus procesos, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde transita la familia.⁸¹

Al mismo tiempo, a los efectos de abordar la extrema vulnerabilidad en jóvenes y adolescentes de 14 a 24 años, que presentan desafiliación del sistema educativo y/o no tienen empleo formal, se implementa el Programa Jóvenes en Red. Este programa tiene una comisión interinstitucional compuesta por MIDES que la preside, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Educación y Cultura

79 <www.crececontigo.opp.gub.uy>.

80 <www.infamilia.gub.uy>.

81 Ídem.

(MEC), Ministerio de Turismo y Deporte (MINTYD), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), ANEP (Administración Nacional de Educación Pública), Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

El programa Jóvenes en Red implementó la conformación de equipos que trabajan con la población objetivo en modalidades que se llevan adelante desde dispositivos grupales y comunitarios, pero un componente muy importante de la metodología de trabajo es el trabajo de cercanía.

Estrategia metodológica

Teniendo en cuenta la reciente emergencia de estos programas, el objetivo de esta investigación fue: generar conocimiento acerca del trabajo que realizan los técnicos de cercanía, realizando una descripción y análisis de su trabajo en el eje de la Ruta 5 (Canelones). Nos propusimos entonces, por un lado, describir y analizar las características del trabajo desde las diferentes disciplinas, así como su relación inter o transdisciplinaria; por otra parte, describir y analizar las características de la relación entre los operadores y participantes, indagando sobre las estrategias desarrolladas y los impactos de esta relación.

El diseño metodológico seleccionado corresponde al paradigma cualitativo de investigación, presentando un estudio descriptivo y analítico que da cuenta de los objetivos planteados. *“El paradigma cualitativo constituye un intercambio dinámico entre la teoría, los conceptos y los datos con retroinformación y modificaciones constantes de la teoría y de los conceptos, basándose en los datos obtenidos”* (Cook y Reichardt, 1986:66). En esta línea, se utilizó como técnica la entrevista en profundidad, ya que se consideró una herramienta de valioso intercambio para el tipo de objetivo planteado en la investigación.

Se realizaron siete entrevistas a técnicos: dos de Jóvenes en Red, dos de Cercanías y tres de Canelones - Uruguay Crece Contigo. En la selección de los mismos tuvimos en cuenta las diferentes disciplinas a los efectos de que aportaran diferentes miradas, como también que la antigüedad en el programa fuera de más de un año para capitalizar esa experiencia.

También se realizaron ocho entrevistas en profundidad a participantes entre aquellos que estaban próximos al egreso del programa. Se implementaron tres entrevistas a participantes de Jóvenes en Red, dos de Canelones - Uruguay Crece Contigo y tres de Cercanías.

En este informe se presentan los resultados, subdivididos en cuatro apartados que responden a los objetivos que se pretendió indagar, así como también a lo acaecido durante el proceso de investigación.

Estos resultados pretenden ser una primera aproximación a la lógica de trabajo de los programas prioritarios, con las especificidades que presentan en el eje de la Ruta 5, teniendo en cuenta los antecedentes del trabajo realizado en la zona por Canelones Crece Contigo. En este sentido nos pareció pertinente acercarnos a la comprensión de esta modalidad centrandolo la mirada en las cuatro dimensiones que se detallan. Primeramente caracterizamos los *equipos*, sus particularidades, dinámica de funcionamiento, fortalezas y debilidades. Ello nos permite una mirada a las estructuras, que nos ayudará a comprender sobre qué base concreta se asienta o desarrolla la intervención. En segundo lugar, profundizamos precisamente en la *intervención* que los equipos realizan, sus modalidades, características y alcances. Surge la necesidad de comparar el trabajo de los equipos de cada programa, analizando semejanzas y diferencias e intentando delimitar lo que se ha dado en llamar “estrategia de cercanía”. En tercer lugar aparece el *vínculo* como aspecto sustancial de la intervención, que adquiere características particulares dada la “proximidad” entre técnico y participante, lo cual aparece como una novedad en el campo de las políticas públicas. El *sujeto* aparece en el último apartado, concibiendo que es con él que los equipos establecen un vínculo que hace posible la intervención, y que es quien podrá dar cuenta de los efectos que las dimensiones anteriores pueden tener en su vida. Para finalizar se destacan algunas consideraciones.

Resultados

Equipo

Esta categoría se presenta con tres apartados: en primer lugar una caracterización de los equipos, luego se analiza la relación entre la disciplina y el campo, y finalmente la relación entre disciplinas.

- *Características de los equipos*

C-UCC es el programa que cuenta con mayor cantidad de horas, son 40 horas por operador de cercanía, de las cuales se estiman 10 para el trabajo administrativo. El trabajo en territorio es realizado en duplas, asignándose a cada técnico 40 familias aproximadamente. Es el que cuenta con mayor variedad de disciplinas, entre ellas: trabajo social, nutrición, psicomotricidad, obstetricia y psicología.

En relación a las reuniones de equipo, cada dupla se reúne de forma mensual con las duplas de otros barrios de la zona. No cuentan con reuniones de intercambio con la dupla con la que se trabaja diariamente en territorio, utilizando el tiempo entre visitas para intercambiar y discutir sobre las situaciones. También mencionan que se han realizado instancias en donde se promueve el cuidado del equipo.

Jóvenes en Red se integra por equipos de 3 educadores; uno de ellos cumple el rol de coordinador. Estos técnicos trabajan 30 horas semanales, de las cuales estiman 5 para el trabajo administrativo. Cada uno referencia a 20 jóvenes, con los cuales tiene un contacto semanal o quincenal. Las reuniones de equipo se realizan semanalmente, teniendo el objetivo de planificar y generar apoyo entre los educadores, pensando situaciones en conjunto.

Por último, los equipos de Cercanías se componen de 4 técnicos, los cuales cuentan con 20 o 30 horas semanales. Cada equipo trabaja con 40 familias, que son abordadas en duplas. Las profesiones que componen los equipos entrevistados son trabajo social y psicología. La frecuencia de las intervenciones está sujeta a las características de la situación, variando entre encuentros semanales y mensuales. Las reuniones se realizan un día a la semana, se planifican las acciones a realizar, como también se pueden exponer situaciones para pensar en equipo.

- *Relación disciplina-campo*

Para Fernández (1999) las disciplinas en la actualidad se encuentran en plena búsqueda de instrumentos metodológicos que permitan dar cuenta de aquellas áreas que resisten abordajes unidisciplinarios. Estos inicios de romper con la lógicas unidisciplinarias producen importantes tensiones epistémicas e institucionales, lo cual implica, según la autora, cambios de paradigmas teóricos. Una forma de visualizar estos cambios de paradigma, para Fernández, tiene que ver con una reconceptualización de la noción de “objeto” a la noción de “campo”; esta última refiere al entrecruzamiento en actos y discursos, rescata lo diverso y agrupa lo discontinuo, evitando caer en la homogeneidad y unidisciplinariedad.

Este aporte de la autora permite romper con una idea de correspondencia entre objetos preestablecidos para cada disciplina, dando lugar a la entrada de otras disciplinas capaces de aportar a dicho “campo de entrecruzamientos”.

Los resultados obtenidos indican que en los programas Cercanías y Jóvenes en Red, la mayor parte de los técnicos tienen formación en áreas vinculadas tradicionalmente a la intervención con sujetos en situación de vulnerabilidad: trabajo social y psicología, principalmente. En relación a esto, se percibe un sentimiento de adecuación respecto al campo de intervención, entendiendo sus aportes como pertinentes e identificando demandas que responden a sus áreas de formación. Por tanto, en estos programas el trabajo parece no estar tan delimitado por áreas disciplinarias. En lo que respecta a C-UCC observamos que, al incorporarse profesiones que no necesariamente vinculan su campo laboral a lo comunitario e intervenciones en domicilio, se presenta un mayor desafío para realizar aportes desde la disciplina, trabajando a su vez interdisciplinariamente.

En ocasiones se describe un sentimiento de “pérdida de identidad” entre las disciplinas, ya que muchas veces los participantes reconocen a quienes trabajan con ellos como trabajadores sociales, y escasas veces como profesionales de la salud.

“A veces pasa que sos psicólogo, sos asistente social, sos nutricionista ¿o qué sos?... a veces te entra la angustia, de repente decís: ¿qué intervenciones nutricionales hice?” (Técnico, C-UCC)

Concluimos que no es una tarea sencilla visualizar el campo de intervención como un espacio de entrecruzamiento de las disciplinas, en lugar de un territorio con fronteras demarcadas, representando un desafío para los equipos.

- *Relación entre las disciplinas*

A continuación nos abocamos a relacionar las modalidades de trabajo en relación a la transdisciplina e interdisciplina, basándonos en Morin (2005) y Fernández (1999). De su planteo se desprende una epistemología crítica basada en el Paradigma de la Complejidad, sostenida por el atravesamiento disciplinario, que permite remover determinados objetos científicos de sus referencialismos dogmáticos, en pos de abordar el problema en cuestión desde diversas disciplinas.

Para dichos autores la modalidad unidisciplinaria de abordar las situaciones presenta dificultades cuando se visualiza una transferencia múltiple en diferentes territorialidades, *“la aparición de una propuesta transdisciplinaria da cuenta del surgimiento de otras formas de abordaje de la cuestión, así como de la necesidad de utilizar criterios epistemológicos pluralistas”* (Fernández, 1999:276)

No obstante, Morin (2005) plantea que una disciplina posee una predisposición a la autonomía en base a los conceptos que le son propios, su lenguaje, herramientas, así como la teoría que desarrolla. Esto último implica una abordaje tan complejo como desafiante para los equipos entrevistados, los cuales se proponen abordar las situaciones desde una modalidad transdisciplinaria.

En relación a lo anterior, obtuvimos que el trabajo en equipo conformado por distintas disciplinas resulta ser una condición que hace a la complementariedad. Los tres programas considerados realizan un abordaje interdisciplinario. Este concepto abarca desde la coexistencia de distintas disciplinas hasta su cooperación e intercambio de manera de generar un proceso orgánico.

- En Jóvenes en Red la referencia e intervención con el participante es individual –es decir, desde un marco disciplinario–, mas la interdisciplina es posible por la problematización y planificación a la interna del equipo, con los aportes de los demás técnicos.

- En Cercanías, tanto el pienso de las situaciones como el abordaje se da de manera interdisciplinaria, al conformar duplas con diferentes disciplinas y realizar espacios de intercambio con todo el equipo.
- En C-UCC el abordaje es también en duplas conformadas por profesionales de diferentes áreas, y además existe la posibilidad de consultar a compañeros con otra formación, destacándose la mayor variedad de disciplinas.

En un segundo nivel de relación entre las disciplinas se encuentra el vínculo transdisciplinario, que implica la ruptura de las fronteras disciplinarias y también la inclusión de aportes extradisciplinarios. En relación a esto, observamos que es una modalidad más difícil de lograr y de identificar. Dadas las características de los programas y los relatos de los técnicos, en esta instancia se profundizó en el programa C-UCC.

Si tomamos en cuenta al área salud de C-UCC, se reconoce un gran aprendizaje en cuestiones que hacen a lo social. Además vemos que esta área tiene muy incorporadas ciertas estrategias de trabajo, las cuales formarían parte de *lo social*. Como ser la promoción de la autonomía y empoderamiento, el acompañar en determinadas situaciones, contemplar y visualizar los mínimos logros de los participantes como partes de un proceso, dan cuenta de la experiencia de trabajo con otras disciplinas, en definitiva de la transdisciplinariedad.

“[...] A veces simplemente poder controlar a un hijo es como terrible logro, ¿entendés?, porque no podía, porque no tenía las ganas de ir o no sabía la importancia, o lo que fuera, y es terrible logro, que ella sola vaya”. (Técnico, C-UCC)

Por otro lado, se observa un aprendizaje y una apropiación de conocimientos del área de salud, por parte del área social del programa

“Uno aprende un montón de cosas, yo hay un motón de cosas del aspecto de salud por ejemplo, que no las sabía, de la parte de nutrición que no la conocía.” (Técnico, C-UCC)

Es decir que se produce la apropiación de determinadas herramientas, que se utilizan y se naturalizan debido a la experiencia de trabajo con una disciplina distinta a la propia. Esto nos remite a los planteos de Fernández (1999), quien toma el concepto de Foucault de “cajas de herramientas”, donde cada disciplina se relaciona aportando herramientas que se utilizan en determinados momentos de la intervención, por unos u otros técnicos.

Intervención

La intervención social podría definirse como un conjunto de acciones que se despliegan para actuar sobre una situación donde existe una fisura en el tejido social (Cazzaniga et al., 2006). Allí es donde se manifiesta la cuestión social, concebida

como “*el conjunto de las expresiones de las desigualdades de la sociedad capitalista madura, que tiene una raíz común: la producción social es cada vez más colectiva, el trabajo se torna cada vez más social, mientras que la apropiación de sus frutos se mantiene privada, monopolizada por una parte de la sociedad*” (Iamamoto, 2003:41). La cuestión social refiere entonces al conjunto de desigualdades de la sociedad capitalista, que tiene en su base la contradicción entre capital y trabajo.

- *Modalidades de intervención*

Las intervenciones de los programas suelen comenzar con acciones que se dirigen al *acceso a derechos básicos de ciudadanía*: obtención de documentación, atención de la salud, fortalecimiento en la alimentación, prestaciones socio-económicas; constituyendo una base sobre la cual desarrollar el trabajo posterior. No obstante cuando se trata de situaciones de gran vulnerabilidad y aislamiento, este aspecto puede llegar a ser central.

La *intervención en domicilio* es utilizada por todos aunque con diferentes énfasis y objetivos. Para C-UCC es la más frecuente, no se mencionan excepciones al respecto. Se evidencian algunas ventajas, como el conocimiento y mejor comprensión de la realidad concreta, que permite una adaptación más ajustada del conocimiento a la práctica.

En Cercanías, uno de los equipos solo la abandona cuando las condiciones del hogar no posibilitan que la intervención se desarrolle allí. En el otro, la modalidad se adapta a los requerimientos de la intervención con cada familia.

“Es importante la intervención en el espacio del otro, también es importante ubicar al otro en otros espacios. Cuando intervenimos con las familias, muchas veces, tenemos entrevistas acá (sede de la institución). [...] tratamos de darle mucha pelota al pienso del porqué y para qué vamos. Vamos para eso y por eso, es conveniente tenerlo en domicilio o tenerlo en otro espacio.” (Técnico, Cercanías).

En Jóvenes en Red, esta modalidad se utiliza como complementaria de otras y dependiendo del momento de la intervención.

“[...] quizás nosotros ir a verlos si no nos podemos comunicar o si ellos están con alguna situación particular, ahí generamos nosotros como ese movimiento. Es distinto con los jóvenes que recién se acercan al programa y empiezan a llegar, ahí nuestras visitas son más constantes e intentamos como mantenerlo.” (Técnico, Jóvenes en Red).

Otra modalidad identificada es la *consejería*: se trata de aquellas acciones que apuntan a una transmisión de un “saber” o “aprendizaje” que pueda ser útil al participante. Desde el área salud de C-UCC se considera una de las líneas de acción más

útiles. También es destacada por los participantes de Jóvenes en Red; en lo concerniente a la toma de decisiones en su vida el consejo del educador es relevante.

Por otra parte, el *acompañamiento* designa aquellas intervenciones en las cuales se decide acompañar a un participante a algún servicio o institución que favorezca una mejor integración y uso posterior del recurso o servicio. Desde C-UCC se visualizan buenos resultados y se menciona un proceso que lleva a definir la utilización de esta estrategia, teniendo en cuenta el grado de autonomía de la persona. En caso de realizarse, se busca que no genere un acostumbramiento que resultaría perjudicial. Se pretende que esta acción habilite una ruptura para el sujeto que le permita luego desarrollar una mayor autonomía. También en Jóvenes en Red y en Cercanías está presente, entendiendo este acompañamiento como una instancia educativa.

Otra modalidad identificada es la *construcción conjunta del proyecto* (individual o familiar), lo cual identificamos más claramente en Jóvenes en Red y Cercanías, que en C-UCC. Técnicos y participantes del primer programa mencionan el proceso por el cual el joven *piensa-con* el educador lo que “quiere para su vida” y luego con la utilización del acuerdo educativo se despliegan una serie de acciones para concretar este proyecto.

“Siempre me preguntaron qué era lo que yo quería. [...] Yo quería estudiar y ellos me ayudaron a buscar diferentes cosas para mí. Y a mucho le dije que no, de no participar en esa actividad, pero a la mayoría sí”. (Participante, Jóvenes en Red).

En el caso de Cercanías, en algunos casos, tanto el técnico como los sujetos perciben este proceso, pero en otros casos no se menciona. C-UCC hace mención a un proceso de construcción con el otro, en el cual el sujeto trae sus demandas y el programa plantea otros aspectos a trabajar. No obstante ello, en las entrevistas se describe como un “ida-y-vuelta”, una suma, más que una construcción dialéctica.

Las *actividades grupales* se llevan a cabo primordialmente en Jóvenes en Red y en menor medida en el programa Cercanías. Ello parece ser útil a una serie de objetivos: conocer la situación de otros participantes habilita nuevas perspectivas sobre la propia situación; se fortalecen las redes primarias; favorece la movilidad de los participantes, la circulación por espacios comunitarios; y promueve la posibilidad de pensar con otros y construir alternativas transformadoras.

Los *espacios o salidas recreativas* es uno de los aspectos más destacados por parte de los participantes, principalmente de Jóvenes en Red. Lo recreativo favorece la circulación social por espacios ajenos a su cotidianidad. También responde a intereses y necesidades no satisfechas para esta población, con escasas posibilidades de acceso a espacios culturales y turísticos.

Finalmente, la *intervención con otras instituciones* que se vinculan con el sujeto tiene una incidencia a través de lo comunitario. Surgen aquí variados ejemplos: instituciones de educación formal, en las cuales los técnicos actúan como nexo; instituciones de salud o educativas, donde se capacita al personal y/o a los participantes; derivación y coordinación de acciones; comisión barrial de jóvenes, buscando un impacto comunitario del trabajo que realiza el programa.

- *Acerca de las modalidades de intervención*

Si bien todos los programas desarrollan una estrategia de cercanía, esta es llevada a cabo de diferentes maneras. Es así que nos preguntamos qué motivos llevan a cada programa a priorizar unas modalidades sobre otras.

Una primera explicación podría referir a la población objetivo: mientras que en la juventud es importante el peso de lo grupal, las mujeres embarazadas o con niños pequeños pueden encontrar mayores dificultades para el traslado a otros espacios, o para la organización de los tiempos fuera del hogar. Otro aspecto a considerar es que generalmente existen en el territorio servicios que ofrecen modalidades grupales para familias con bebés; tal vez no se utiliza esta modalidad para evitar superponer servicios similares. Por el contrario, son pocos los servicios en el territorio que ofrezcan un espacio a jóvenes, más allá de la educación formal. Asimismo, desde Jóvenes en Red se señala que muchos participantes carecen de apoyo familiar, lo cual puede convertirse en un obstáculo para realizar intervenciones en domicilio.

Ahora bien, partimos de la idea de que la intervención social es siempre intencionada, nunca neutra, ya que la misma está impregnada de valores. Dado el lugar en el que ella se inserta, tiene la posibilidad de inscribir su trabajo en la defensa de los derechos de los ciudadanos, o de reforzar las estructuras de poder preexistentes (Iamamoto, 2003). Por este motivo consideramos importante tener en cuenta los objetivos de cada programa. Asimismo analizamos la vinculación de la intervención con la promoción del ejercicio de derechos de los participantes.

Objetivo general de Jóvenes en Red: promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad.

Consideramos que es coherente con el objetivo el énfasis colocado en la movilidad de los jóvenes en el territorio, su participación en espacios colectivos, en consonancia con un acompañamiento individual del proceso de cada joven. Los derechos que el programa promueve tienen que ver con lo educativo, el acceso al trabajo, la participación y recreación, principalmente.

Objetivo general de Uruguay Crece Contigo: consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia, a través de una política pública que garantice los

cuidados adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos.

Dentro del componente de *Acompañamiento Familiar* se busca un impacto positivo en: Aumentar el porcentaje de embarazadas bien controladas. Disminuir la sífilis durante el embarazo. Disminuir la anemia durante el embarazo. Disminuir el bajo peso al nacer. Disminuir el retraso de talla. Disminuir la anemia infantil. Mejorar el desarrollo infantil.

Los objetivos que se propone C-UCC tienen un fuerte acento en el derecho a la salud: enfatizando en el trabajo en redes, la consejería y las intervenciones en domicilio. Desde nuestro punto de vista, el programa sería un puente entre instituciones sanitarias y las personas que no acceden a una atención adecuada. Al respecto es importante recordar que los técnicos identifican dificultades importantes para las poblaciones vulnerables en el ejercicio de este derecho. Estas pasan especialmente por la falta de flexibilidad, la falta de empatía, el enjuiciamiento a la persona frente a las dificultades para acceder y la violencia institucional. En este sentido, el programa trabaja fuertemente en la restitución de este derecho en las poblaciones que son más vulnerables.

Objetivo general de Cercanías: fortalecer a las familias en sus funciones de cuidado, socialización, crianza y desarrollo de sus integrantes. Contribuir al acceso de las familias a los beneficios y prestaciones sociales.

En Cercanías parece existir cierta autonomía en la definición de las estrategias a seguir. El hecho de que algunos equipos incluyan modalidades grupales y fuera del hogar es positivo, ya que es valorado por los propios participantes. El acceso a derechos básicos de ciudadanía, como son beneficios y prestaciones sociales, es uno de los aspectos del trabajo que más mencionan los técnicos de este programa.

En acuerdo con Rozas (2004), entendemos que la intervención en lo social se inserta en el marco de la confrontación permanente del sujeto con la satisfacción de sus necesidades, y se vincula a la generación de condiciones que hagan posible la producción y reproducción social. Este proceso no responde únicamente a una dimensión biológica “sino también a la búsqueda de posibilidades de cambiar las trayectorias que los lleva a la pobreza, a la marginalidad o a la vulnerabilidad, trayectorias que ellos no escogieron y que por el contrario, son producto de la fractura social ocasionada por el sistema capitalista” (Rozas, 2004:236-237).

En relación a esto consideramos que los tres programas logran trascender la idea de necesidades materiales, aspirando a la generación de condiciones para un mejoramiento en la calidad de vida. Es decir que la intervención busca habilitar una ruptura en las trayectorias que generan vulneración, pobreza y aislamiento social, para vincular al sujeto a una trama social en donde pueda hacer uso de los sostenes existentes y desarrolle habilidades que le permitan la reproducción social y biológica.

En todas las intervenciones existen algunos posicionamientos éticos claros. En primer lugar, se destaca la mención del respeto, constituyendo la base para el acercamiento a las familias y la posibilidad de trabajar en cercanía, que se materializa a través de las actitudes de empatía y no enjuiciamiento. Por otra parte, surgen cuestionamientos, aspectos que son problematizados por los técnicos. Uno de ellos tiene que ver con la intervención en domicilio y sus consecuencias e implicancias: la invasión de la vida cotidiana, la multiintervención y la presencia de los programas en la intimidad de las familias más vulnerables. Otro aspecto en cuestión son las confusiones que se pueden producir, al generarse un vínculo de cercanía entre participantes y técnicos. Ellas se producen con las modalidades de intervención en domicilio pero también en otras.

Consideramos que existe en los técnicos una conciencia de las implicancias éticas de su trabajo y la asunción de acciones en consonancia. La continua problematización y búsqueda de estrategias que den respuesta a estas preocupaciones es un ejemplo de ello.

La intervención social supone un sistema de ideas, pero por sobre todo va de la mano de cómo se configura lo social en cada momento histórico, marcando las posibilidades y límites de aquella (Iamamoto, 2003). En este sentido identificamos los siguientes límites a partir de lo planteado por los entrevistados. Los límites de los propios sujetos, implica que la intervención no es algo impuesto sino que toma en cuenta la libertad del otro. En segundo lugar, los límites del programa o del técnico, como por ejemplo en relación a la cantidad de situaciones, en ocasiones muy complejas, que deben atender por técnico. Se impone la necesidad de contar con cierta flexibilidad en relación a exigencias de los programas, que no tienen correlación con la realidad que el técnico percibe. Finalmente, los límites de otras instituciones: por un lado, la inserción de los participantes en otras instituciones de carácter territorial, y por otro, las respuestas estatales frente a problemáticas graves como pueden ser la carencia de vivienda y la violencia. Estas limitaciones a veces dificultan poder llevar a cabo intervenciones que supongan cambios profundos.

Vínculo

- *Vínculo en la intervención*

En la estrategia de cercanía, participante y técnico asumen un proceso de trabajo sostenido en un vínculo frecuente y cercano. Al hablar de vínculo nos basamos en los aportes de Pichon Rivière según lo expuesto por Salvo (2007). Así, se entiende al vínculo como *“una estructura compleja, que incluye un sujeto, un objeto, su mutua interrelación, con procesos de comunicación y aprendizaje”* (Salvo, 2007:8). Este concepto incluye tres elementos: sentir, pensar y actuar.

El vínculo es un generador y habilitador del cambio, ya que implica procesos de aprendizajes bidireccionales. En esta línea, asegurar la autonomía implica construir y conquistar junto con otros, en relaciones dialógicas, las condiciones que hagan posible para todos los hombres y todas las mujeres la experiencia de ser autónomos (Rebellato, 2008).

Al comenzar la intervención, los equipos se presentan dando cuenta de la institucionalidad de la que provienen, los alcances y objetivos que persiguen los programas, con el fin de invitar a participar de los mismos. La importancia de este momento radica en que es la persona quien elige participar o no, resultando muy sustantivo para la construcción de acuerdos que posibilitarán la intervención.

Existe una concordancia entre los técnicos de los programas en que para un exitoso comienzo de la intervención se debe trabajar en la construcción de un vínculo de confianza. En esa interacción el técnico pone especial hincapié en determinadas habilidades comunicacionales: ser abierto, amable, firme, respetuoso, para así lograr confianza en el participante. Una vez que el sujeto habilitó la intervención se trabaja en la construcción de la demanda.

Existe otro aspecto para la construcción de este vínculo que podría ser denominado: conocer para actuar. En esta instancia el técnico se vale de la escucha, la mirada, a los efectos de sensibilizarse y comprender la situación que vive el participante; sobre esa base se construirá la intervención.

“[...] primero que nada tiene que tratar de entender cuáles son las lógicas que operan en ese territorio, [...] uno plegarse a esos que puedan ser óptimos para el trabajo y también entender los otros, como para entender la realidad de los jóvenes.” (Técnico, Jóvenes en Red)

El vínculo como relación social está plagado de emociones que emergen en respuesta a las situaciones. Se rescata de esta forma la empatía como un componente fundamental. Esta actitud implica un involucramiento del plano afectivo que permite comprender los sentimientos del otro, así como también del plano racional que posibilita un distanciamiento del sujeto para poder intervenir. Por este involucramiento de aspectos afectivos y racionales, es de suma importancia el trabajo que realizan los técnicos para identificar la forma en que su trabajo puede verse afectado.

“[...] las cosas que tienen que ver con negligencia hacia los niños, me sensibilizan, [...] tengo que poner un freno y tengo que pedir apoyo a mis compañeros.” (Técnico, Cercanías)

Paralelamente, se mantiene una postura ética dejando claro por qué está allí, dejando clara la postura técnica en lo referente al tema que convoca al trabajo.

“[...] Se aclara que no somos amigos, porque en eso de que tantas veces vienen a casa [...]. Permanentemente hay que marcarla, nosotros lo hacemos bastante, que no

somos amigos y venimos a tomar mate. Porque si uno se ubica desde ese lugar para trabajar, no sé si hay gente que lo hace, pero vulnerás al otro". (Técnico, Cercanías)

Por otra parte, desde los participantes el vínculo es valorado positivamente, en gran medida, en relación a las respuestas ante pedidos concretos, a los efectos de satisfacer una necesidad básica. Ejemplos de ello se aprecian cuando los participantes resaltan el apoyo de los técnicos en la gestión de: canastas desde C-UCC, camas cuquetas en Cercanías, etc. Simultáneamente, se trabaja en algo más intangible: el vínculo entre técnico y participante, lo cual habilitaría luego a transitar otros procesos más complejos, generadores de movimientos dialécticos en la interacción técnico-participante, para la construcción de la autonomía que en definitiva generará la posibilidad de rupturas. Aparece así la proyección política y social de la *necesidad*, es decir, la búsqueda de cambiar las trayectorias que llevan a los sujetos a la pobreza, cambiar esas realidades que son producto de la fractura social.

Los participantes también perciben aportes en planos menos tangibles:

"En alguna medida yo quería flaquear [...] no quedarme siempre ama de casa, los gurises, de yo superarme, me puse en la mente las palabras de ellos, porque me ayudó en esa parte, esto fue que días flaqueaba, y me acordaba de lo que me decían". (Participante, Cercanías)

En algunos casos, pudimos identificar que el técnico se transforma en uno de los referentes más relevantes del mundo adulto. Parecería que asume funciones que tradicionalmente desarrollaría la familia. Es la situación de dos participantes de programas diferentes, que ante sospechas de embarazo consultan en primera instancia a los técnicos de los programas. Es decir que surgen otro tipo de demandas, que trascienden lo previsto por los programas y que es necesario identificar para poder trabajarlas.

"[...] Hay como un nivel de demanda, y que en alguna medida eso es lo que se nos devuelve, un año después de haber estado trabajando con ellos, que tiene que ver con lo afectivo". (Técnico, Jóvenes en Red)

Cada técnico, independientemente de su formación profesional, llega a la intervención con su impronta personal, con su subjetividad, con una experiencia previa desde la cual interpreta la realidad. Estos aspectos que acompañan al técnico se conjugan de manera única en la interacción de la intervención. Ante cambios en el equipo se debe comenzar la construcción del vínculo nuevamente, no es posible continuar el trabajo donde el otro lo dejó porque cada vínculo es único. De esta manera, el producto del trabajo en conjunto será la resultante de esta interacción entre el técnico y el participante.

“Yo tengo más costumbre con [técnico del Programa] o más confianza, y me costaba volver a contar todo otra vez, pero con el paso del tiempo me he adaptado”. (Participante, Uruguay Crece Contigo)

Por consiguiente las intervenciones de los programas generan una mutua transformación de los sujetos involucrados, producto de la trama vincular y dialéctica entre participante y técnico.

- *Vida cotidiana del técnico*

En el intento de definir vida cotidiana, nos inclinamos por incursionar en la definición de Ana Pampiega de Quiroga (1999), con el fin de comprender cuáles son los elementos que la definen como fenómeno sociocultural. Dicha autora define la expresión como el conjunto de hechos, actos, objetos y actividades que se presentan como acción. Es una reiteración de acciones vitales en determinado espacio y tiempo, pero fundamentalmente inconsciente. Los aconteceres dentro de la vida cotidiana son irreflexivos, lo que allí acontece se vivencia como lo que es, sin cuestionamiento, sin problematización.

Los técnicos que trabajan en estos programas muchas veces operan como receptores del sufrimiento de los participantes. Ese sufrimiento muchas veces irrumpe en la vida cotidiana del técnico, apropiándose de espacios que corresponderían al disfrute, a la familia, al ocio. Observamos que los participantes pueden asignar a los técnicos un lugar de omnipotencia en la resolución de los problemas y en ocasiones este lugar es asumido también por el técnico.

Se divisa que determinadas prácticas ejercidas frecuentemente por el técnico en el trabajo diario podrían luego manifestarse en la vida cotidiana como distorsionadoras de esta. Es decir que la mencionada “invasión de la vida cotidiana” que planteáramos para los participantes, puede manifestarse también en la vida del técnico. De esta manera el trabajo, las situaciones problemáticas, el sufrimiento y la vulnerabilidad del otro pasan a infiltrarse en la vida cotidiana del técnico. Entendemos que esta disponibilidad casi absoluta del técnico, aún cuando no está en horario de trabajo, repercute negativamente en su persona y por ende en su trabajo.

“[...] Me pasó a mí un sábado a la noche [...] me llegó un mensaje, que dije ‘tá, tengo que responder porque esto está que arde, está mal’. Y bueno, me planteó que se quería suicidar, y dije: ‘Por favor que me dé el saldo del teléfono porque me muero’”. (Técnico, C-UCC)

Ocurre entonces que el técnico comienza a tratar de modificar cuestiones de su práctica que habilitan lo antes mencionado. A partir de allí se identifican estrategias de cuidado de los trabajadores, algunas de las cuales son desarrolladas de manera personal, pero también se abordan a nivel institucional.

“Todos los técnicos del programa el año pasado participamos de unos grupos que estuvieron coordinados por la Asociación Psicoanalítica del Uruguay, la APU, que se llamaban ‘grupos de palabra,’ la idea era participar en esos grupos y problematizar en relación a la tarea. Yo participé de un grupo que generó ahí como una sinergia interesante, y estaba previsto que fueran seis encuentros.” (Técnico, Jóvenes en Red)

Algunas de las estrategias de auto-cuidado identificadas son: valerse del trabajo en equipo para así obtener la contención, la mirada del otro, y problematizar sobre la situación que afecta; realizar las reuniones de equipo en un lugar que no sea la casa particular de ellos, para de esta forma no permitir que el ambiente laboral irrumpa en las vidas privadas de los técnicos; derivar una situación a otro compañero al visualizar dificultades afectivas a la hora de intervenir; apagar el teléfono institucional.

Sujeto

En esta categoría nos basamos en los planteos de Rebellato (2008). Dicho autor define el ser sujeto por algunas características fundamentales: ser sujeto *es poder elegir* y en esa elección se encuentra la *posibilidad de ruptura* o continuidad, así como la *posibilidad de ser autónomo*, tanto como ser heterónimo. El espacio en que nos movemos es un espacio que se presenta con opciones ya definidas, caminos trazados, es decir un espacio de heteronomía. De esta manera ser sujeto es *vivir la experiencia de la contradicción* y la experiencia de formar parte de *comunidades dialógicas*, interactuando con otros para la construcción o conquista de la autonomía.

Los distintos programas considerados apuestan en diferentes formas a la promoción y el ejercicio de los derechos. El ejercicio de los mismos se dirige a la posibilidad de elegir, de emprender trayectorias que impliquen cambios positivos tanto a nivel de salud como de educación e integración social. En definitiva, que hombres y mujeres logren hacer uso de sus derechos para una vida digna y justa.

El objetivo de este capítulo consiste en problematizar en qué medida los discursos y posturas de los entrevistados se acercan a la concepción de *sujeto* descrita anteriormente, y cuánto se alejan de la misma. Subdividimos la categoría *sujeto* en tres subcategorías: *posibilidad de elegir*, *posibilidad de ruptura* y *vida cotidiana*.

- *Posibilidad de elegir*: tiene que ver con una perspectiva de la intervención dirigida a la promoción de dicha posibilidad, que incluye tanto la posibilidad de *ruptura* como la de *continuidad*. Se basa en el respeto a la libertad del sujeto, pero también se juegan en este aspecto ciertos límites.
- *Posibilidad de ruptura*: Esta ruptura muchas veces es habilitada por la intervención, y se expresa como resultado de la misma o como parte del proceso. No cualquier cambio se puede definir como una ruptura, sino aquellos que

logran detener y transformar las trayectorias que conducen a la reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

- *Vida cotidiana*: consideramos la vida cotidiana como el escenario donde muchas veces se desarrolla la intervención, y al cual esta se dirige con el fin de promover la posibilidad de rupturas.
- *Posibilidad de elegir*

Según Rebellato, el *poder elegir* se basa en el deseo y su interacción con la racionalidad, ya que “*lo propio de lo humano no está en la manipulación sino en la articulación y entrelazamiento entre lo racional y la emoción*” (Rebellato, 2008:38). Asimismo, el autor destaca que las opciones no son transferibles, no puedo obligar a otros a asumirlas. Por lo tanto, en relación a la intervención, parece cierto decir que desde una perspectiva ética de la autonomía, se puede trabajar con los sujetos para favorecer la toma de decisiones propias, identificando o construyendo desde sus posibilidades las trayectorias potenciales.

Desde lo extraído de las entrevistas, pudimos visualizar dicha posibilidad en aspectos vinculados tanto al ingreso a la propuesta en los tres programas, como en los procesos de intervención. En ambos momentos se manifiesta la libertad de elección de los sujetos, donde surgen instancias de valoración de las posibilidades junto con ellos.

“Siempre es voluntario, si ellos quieren en algún momento salir del proyecto, porque no les gustó o no les gustó tu forma de trabajar, o no les parece útil.” (Técnico, C-UCC)

“Pensar en conjunto las acciones a seguir para lograr determinados objetivos con el chiquilín, y se logra, y no es obviamente por solo el trabajo del educador, sino todo lo que pone el chiquilín y las cosas que se van como dando en el camino.” (Técnico, Jóvenes en Red)

Los programas en diferentes formas apuestan a la promoción y el ejercicio de los derechos. El ejercicio de los mismos se dirige a la posibilidad de elegir, de emprender trayectorias que impliquen cambios positivos, tanto a nivel de salud como de educación e integración social. En definitiva, que hombres y mujeres logren hacer uso de sus derechos para una vida digna y justa.

Rebellato (2008) afirma que es necesario cambiar la heteronomía en autonomía; para ello es pertinente “*mapear*’ las posibilidades de autonomía, las brechas de emergencia de la subjetividad emancipatoria, los potenciales de resistencia, las fuerzas de la proposición” (Rebellato, 2008:40). Al valorar con el sujeto las posibilidades de elegir, de alguna manera se está “*mapeando*” dichas posibilidades. Esto tiene que

ver justamente con elegir opciones por donde “caminar” una trayectoria de vida autónoma, donde el sujeto sea el protagonista en tomar las opciones.

Existe una diferencia entre “dar opciones” y construirlas con el sujeto. Esto es, más allá de lo que el técnico pueda presentar, es importante la construcción de cada una de las opciones y el porqué de su validez desde el punto de vista del técnico. Creemos que allí reside la clave para el sostenimiento de estas opciones y la apropiación de las mismas, en una perspectiva de autonomía y ruptura.

- *Posibilidad de ruptura*

Esta posibilidad del sujeto tiene que ver con *la posibilidad de ruptura de un bucle deretroalimentación*, como posibilidad de tomar iniciativas transformadoras. Entendemos como *iniciativas transformadoras* a aquellas acciones, compromisos, decisiones y acuerdos que pueden generar un cambio positivo en la vida de los participantes y que son potenciadas por las intervenciones interdisciplinarias desde los diversos programas. Del análisis de las entrevistas pudimos observar que estas transformaciones son identificadas por la mayoría de los entrevistados como “*movimientos*”.

“Hay gente que necesita solo un empujoncito y empieza a moverse”. (Técnico, C-UCC)

“*Explicándoles y tratando de que ellos se muevan [...] como que generar esos movimientos*”. (Técnico, C-UCC)

Estos movimientos tienen que ver con una capacidad que todos tenemos, pero que por diversos motivos y circunstancias se hace necesario el aporte del otro para que se posibiliten. Hablamos de *posibilitar* estos movimientos y no del técnico como protagonista de los mismos, lo cual determina grandes diferencias en las intervenciones. Por otro lado, consideramos que esta capacidad de tomar iniciativas transformadoras es diversa según los programas entrevistados y la población a la que estos se dirigen.

En relación a los programas, podemos decir que para lograr estos movimientos es necesario que la intervención sea dirigida a reafirmar los conocimientos de los participantes, evacuar dudas, acompañar con el fin de brindar seguridad, y apoyo en etapas o situaciones de gran vulnerabilidad, como son: la adolescencia, el embarazo y las situaciones de la población de extrema vulnerabilidad. Muchas veces no son cambios de gran visibilidad externa, pero sí son muy valorados por parte de los técnicos, por su relevancia en el proceso que ellos acompañan.

“*A veces simplemente poder controlar a un hijo es como terrible logro [...] es terrible logro que ella sola vaya*”. (Técnico, C-UCC)

Este ejemplo da cuenta de una ruptura que se logra a causa de la intervención, ya que es capaz de “moverse” y tomar iniciativas en cuestiones que por diversos motivos no estaba logrando:

“A los seis meses recién de embarazo logramos un control ginecológico [...] se deriva al hospital, se empieza a gestionar la ligadura, tuvo cuatro controles desde el séptimo mes, hasta que tuvo el bebe...”. (Técnico, C-UCC)

Las estrategias de acompañamiento muchas veces van de la mano con el objetivo de promover la ruptura, ya que ella no se ha producido porque existen limitaciones a sortear, para lo cual es necesario un aprendizaje que el técnico promueve.

- *Vida cotidiana*

Para definir vida cotidiana tomamos el aporte de Pampliega de Quiroga (1999), quien la define como el conjunto de hechos, actos, objetos y actividades que se presentan como acción. Es una reiteración de acciones vitales en determinado espacio y tiempo, fundamentalmente inconsciente. Los aconteceres dentro de la vida cotidiana son irreflexivos, lo que allí acontece se vivencia como lo que es, sin cuestionamiento, sin problematización.

La intervención que los programas realizan se vincula de manera directa con la vida cotidiana de los sujetos. Cuando la modalidad elegida es la intervención en domicilio, esta afecta la vida cotidiana de la familia y a su vez se ve afectada o condicionada por ella.

Interactuar con la cotidianidad del otro lleva a un mayor conocimiento de su realidad y una adecuación de la intervención, construyendo opciones más certeras y efectivas. En este sentido el conocimiento que emerge de este contacto es valorado por los técnicos como un insumo para poder trabajar con el participante, además de facilitar la empatía con él.

Entendemos que la intervención en la vida cotidiana habilita un movimiento dialéctico, ya que se genera una contradicción entre la irreflexibilidad de la vida cotidiana y la problematización que la intervención introduce. En este sentido es importante que el técnico pueda desprenderse de esa cotidianidad, para evitar el riesgo de naturalizar prácticas, hábitos o situaciones que forman parte de bucles de retroalimentación que impiden la ruptura.

Dadas la características de la vida cotidiana, aquellos sucesos que producen un quiebre en su monotonía son los que provocan cuestionamientos acerca de esas vivencias, desmontando esa familiaridad acrítica. La mirada “externa” del técnico puede introducir problematizaciones que la familia no puede realizar.

Consideraciones finales

Dada la complejidad de las situaciones que se abordan es necesario buscar la integralidad en las respuestas, y la inclusión de otras disciplinas siempre es un aporte relevante. Es importante no descuidar los espacios de intercambio, como las reuniones de equipo.

La transdisciplinariedad es un proceso que aparece, ya que las herramientas y estrategias utilizadas transversalizan las intervenciones; es necesario potenciar estos procesos de integración de disciplinas, ya que pueden ofrecer modalidades de intervención novedosas y necesarias. Las disciplinas tienen como desafío “crecer en cercanía”, porque la realidad social demanda una mayor conexión entre las disciplinas y con los saberes que emergen de la vida cotidiana.

Surge así la importancia de incorporar el saber extradisciplinario, de manera explícita, en la intervención. Esto se vincula con la construcción conjunta de un proceso donde el participante sea consciente de los objetivos y protagonista de los mismos.

En cuanto a la intervención en sí misma, consideramos que se despliegan una amplia gama de modalidades, las cuales se visualizan como válidas y ajustadas a los objetivos y características de cada programa. Sin embargo, es importante que los programas conserven flexibilidad y puedan hacer uso de la creatividad para dar respuesta a la gran variedad de situaciones y problemáticas que se presentan.

Trascendiendo las modalidades, es importante que la intervención tenga como perspectiva la promoción de la emancipación y la ruptura. Con esto nos referimos a cambios profundos o procesos que dejan en el sujeto aprendizajes, posibilidades y potencialidades a seguir desarrollando luego, logrando romper con los bucles de retroalimentación de la pobreza y la vulnerabilidad. Se presenta también como ineludible una problematización ética de la intervención. Consideramos importante la formación desde los propios programas y la habilitación a espacios que promuevan el intercambio, partiendo de las situaciones cotidianas a las que se enfrentan los técnicos.

Otro punto relevante a considerar respecto a la intervención es lo que tiene que ver con sus límites. Y en este aspecto se juegan también cuestiones éticas. Por un lado los límites de los sujetos nos hacen problematizar respecto a las posibilidades de elegir. No es sencillo moverse entre la promoción de la autonomía del otro y el establecimiento de un límite en las posibilidades de elegir, pudiendo producirse un quiebre entre las opciones que se consideran válidas por parte del programa y aquellas por las que el sujeto opta.

En otra línea encontramos los límites del técnico; más allá de las determinantes existentes a nivel de los programas, el propio técnico debe establecer hasta dónde

llega su posibilidad de intervención. Observamos que en el trabajo en cercanías puede ser difícil marcar este límite, por las características mismas de la intervención y los objetivos que persigue. Los programas prioritarios fueron creados para dar respuestas nuevas a problemáticas existentes. Se espera que a través de esta metodología los técnicos logren cambios que otros no han logrado, por lo tanto se deposita mucha responsabilidad en lo que ellos puedan lograr.

Finalmente, encontramos los límites de otras instituciones y sus respuestas ante ciertas problemáticas. Estos límites son determinantes externas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar los impactos de cada uno de los programas. En este aspecto consideramos que los programas que trabajan en cercanías pueden realizar una retroalimentación a otros organismos del Estado que interpele y movilice para adaptar las respuestas a la realidad de las familias más vulnerables.

Por otro lado, en la intervención aparece como central el vínculo que se establece entre técnico y participante, un vínculo que es cercano y que posibilita un acompañamiento en el proceso de discernir las posibilidades de elegir. Algunos de los desafíos que presenta este vínculo es el establecimiento de las fronteras entre cercanía y distancia, que posibilitarán que sea un vínculo habilitador del protagonismo del sujeto. Otro reto tiene que ver con las repercusiones que este trabajo tiene en el técnico, las cuales es necesario identificar y abordar mediante estrategias de cuidado de los equipos.

A lo largo del estudio hemos insistido en la utilización de dos conceptos centrales que creemos transversalizan las diferentes temáticas abordadas, ellos son: cercanía y ruptura.

Cercanía... que los técnicos utilizan como herramienta, desafiando las lógicas excluyentes de las instituciones que ante la masificación de la atención, pierden la posibilidad de dar respuesta a los más vulnerables.

Cercanía... que es también un desafío para los técnicos, en el sentido de poder conjugar los saberes de su disciplina con los de otros y conformar saberes y estrategias transdisciplinarios.

Cercanía... que también es problematizada, preguntándose hasta dónde llegan sus beneficios y dónde empiezan sus riesgos. Poniendo en juego las consideraciones éticas que aparecen en toda relación, y en especial en el vínculo técnico-participante.

Cercanía... que busca también replicarse, pudiendo acercar los sujetos a las instituciones, para que constituyan para ellos una red de sostén.

Cercanía... que también posibilita la *ruptura* de bucles de retroalimentación, que permite a los sujetos cambios en sus trayectorias vitales. Se persigue la confor-

mación de un nuevo entramado social, la *reparación* de una red de contención que brindará sostén al sujeto.

Bibliografía

- CARRIZO, L. (2004): *Pensamiento complejo y transdisciplinariedad*. Disponible en: <<http://www.centroetica.uct.cl/documentos/archivos/PDF/T2%2001.pdf>>.
- CAZZANIGA, S., et al. (2006): *Ficha: estrategias de intervención social. Resumen de fichas docentes de la cátedra: histografía de la intervención*. UNER - FTS. Síntesis realizada por la Prof. Silvia Rivero para la Unidad 1 de MIP1. Disponible en: <<http://metodologia-degrupos.blogspot.com/2007/08/ficha-estrategias-de-intervencion-social.html>>.
- COOK, T. D., y REICHARDT, Ch. S. (1986): *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Editorial Morata.
- FERNÁNDEZ, A. M. (1999): *Instituciones estalladas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- IAMAMOTO, M. (2003): *El Servicio Social en la Contemporaneidad. Trabajo y formación profesional*. Traducción: Alejandra Pastorini y Carlos Montaña. San Pablo: Cortez Editora.
- KOTLIARENCO, M.; GÓMEZ E, et al. (2010): "Características, efectividad y desafíos de la visita domiciliaria en programas de intervención temprana". En: *Revista de Salud Pública*. Vol. 12, n° 2. Bogotá. Marzo-Abril de 2010, pp. 184-196. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-00642010000200002&script=sci_arttext>.
- MORIN, E. (2005): *Sobre la interdisciplinariedad*. Disponible en: <www.pensamientocomplejo.com.ar>.
- MORIN, E. (1990): *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- REBELLATO, J. L. (2008): *Ética de la liberación*. Textos inéditos de José Luis Rebellato. In memoriam. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad.
- ROZAS, M. (2004): *La intervención profesional en relación a la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. 1ª reimpresión. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- SALVO SPINATELLI, J. (2007): *Psicología Social. Enrique Pichon Rivière*. Disponible en: <http://www.psico.edu.uy/sites/default/files/cursos/int-teorias_enrique.pdf>.
- VALLES, M. (1997): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- UNICEF (2007): *Observatorio de los derechos de la infancia y adolescencia en el Uruguay*. Autores: Arroyo, A.; De Armas, G.; Retamoso, A., y Vernazza, L. Montevideo: Editorial Tradinco.
- PICHON RIVIÈRE, E., y PAMPLIEGA DE QUIROGA, A. (1999): *Psicología de la Vida Cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión. 13ª edición.

Páginas web consultadas:

- <www.crececontigo.opp.gub.uy>.
- <www.enia.org.uy>.
- <www.ine.gub.uy>.
- <www.infamilia.gub.uy>.
- <www.codajic.org/sites/.../Uruguay%20JOVENES%20EN%20RED.pdf>.