

URUGUAY SOCIAL | VOL. 5

Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales



 **mides**

Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales



Ministro de Desarrollo Social

Daniel Olesker

Director Nacional de Política Social, MIDES

Andrés Scagliola

Coordinador Red temática Desarrollo, desigualdad y protección social en Uruguay, UDELAR

Miguel Serna

Comité Editorial

Marcia Barbero

Sebastián Goinheix

Manuel Píriz

Miguel Serna

Revisión editorial

Marcia Barbero

ISBN: 978-9974-7781-3-9

Índice

Prólogo. Para la acción, reflexión	5
ANDRÉS SCAGLIOLA Y MANUEL PÍRIZ, DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	

Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos	7
MIGUEL SERNA (COORD.) RED TEMÁTICA DESARROLLO, DESIGUALDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY - DS-FCS-UDELAR	

Procesos de inclusión y exclusión

FABIANA ESPÍNDOLA

Procesos de integración-desintegración social en sociedades contemporáneas. Hacia un modelo analítico	21
--	----

VALERIA GRADIN, FLORENCIA PICASSO, ANABEL RIEIRO

Participación ciudadana y acción colectiva. Reflexiones sobre las políticas institucionales y los sujetos colectivos a partir del estudio de tres casos.....	35
---	----

MIGUEL SERNA, MARCIA BARBERO, SEBASTIÁN GOINHEIX

Viviendo en los márgenes: entradas y salidas a la pobreza en la perspectiva de tres generaciones.....	55
---	----

Educación e inclusión social

ELOÍSA BORDOLI

Nuevos formatos escolares: entre la integración y la estigmatización de los sujetos pedagógicos	71
---	----

FERNANDO RAMÍREZ LLORENS

Dinámicas institucionales y oportunidades educativas en las Escuelas de Tiempo Completo.....	85
--	----

CECILIA ALONSO, TABARÉ FERNÁNDEZ

Programas de inclusión social y educativa en la zona de Maroñas, Montevideo. Un estudio de casos sobre la implementación.....	101
--	-----

NILIA VISCARDI

Liceo, convivencia y participación: acerca de la construcción del sentimiento de pertenencia	119
--	-----

Trabajo e inclusión social

NORBERTO VÁZQUEZ

Entre los márgenes y la inclusión. Reflexiones en torno a los programas de apoyo a microemprendimientos como posibilidad de respuesta a problemas de desempleo y pobreza.....	133
--	-----

VICTORIA MÉNDEZ, MELINA ROMERO

Economía Social y Solidaria. Concepto y Políticas Públicas en Uruguay.....	149
--	-----

MARIANA FRY, MARTÍN SANGUINETTI

Clasificadores de residuos: análisis de la cadena económica de recuperación de desechos y su relación con el trabajo precario.....	169
---	-----

Aportes al diseño de las Políticas Sociales

SOLEDAD MORALES

Las políticas de infancia en Uruguay: Aproximaciones a la gestión del INAU bajo el gobierno del Frente Amplio	183
--	-----

DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO - MIDES

Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales
de Montevideo y Área Metropolitana203

ROSSANA GONZÁLEZ

Lógica de gobernanza y participación efectiva de los actores no estatales en el policy making
de las estrategias de combate a la pobreza y vulnerabilidad social del Uruguay (2005-2010).....223

IRMA CASTRO, MÓNICA DA SILVA, LUCÍA PIERRI, ALICIA RODRÍGUEZ, ANA CARINA RODRÍGUEZ, SABRINA ROSSI

El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de sus destinatarios239

Anexo

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES

La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción249

Póster anexo

REPERTORIO DE POLÍTICAS SOCIALES - MIDES

Matriz de Protección Social - Organismos Nacionales

Para la acción, reflexión

Andrés Scagliola - Dirección Nacional de Política Social
Manuel Píriz - Departamento de Investigación y Propuestas

Desde su creación, el Ministerio de Desarrollo Social trabaja a partir de la convicción de que para operar sobre la realidad es preciso, primero, conocerla. Esta convicción es evidente cuando se trabaja en pos del desarrollo social: no hay tal desarrollo sin estudio y reflexión sobre la realidad a transformar.

Con experiencias diversas, el desempeño del MIDES se apoya y dialoga con la producción académica. Son decenas los convenios realizados en este tiempo con distintos espacios de producción científica de la Universidad de la República, involucrando a varias facultades y múltiples equipos de profesionales. Se generó así una red de personas, equipos e instituciones que dialogan desde y con la producción académica, con el desarrollo social como horizonte.

Esta modalidad de trabajo en conjunto ha permitido ir ganando en la complejidad y la integralidad -esto es, la calidad- de nuestras políticas, a partir del conocimiento de los problemas de las personas y los problemas de los servicios para responder a los primeros. Y esto, en su contexto histórico, a partir del conocimiento sistemático y exhaustivo de la evolución de la protección social en Uruguay, con una perspectiva actualizada y comparada con otros países.

El MIDES, a través de su Dirección Nacional de Política Social, concretó de 2010 a la fecha ya varios convenios con la ProFundación para las Ciencias Sociales, construyendo una línea permanente de colaboración -un puente- con la Facultad de Ciencias Sociales. Entre otros frutos de este trabajo, destacan: la creación del Repertorio de Políticas

Sociales, recogiendo información sobre el conjunto de la oferta pública social; la realización de múltiples estudios sobre la matriz de protección social del Uruguay; los aportes formulados para la actualización del Plan de Equidad, hoy “Reforma Social”, como marco conceptual y estrategia de las acciones del Estado en el área social; así como la organización de múltiples instancias de intercambio y discusión sobre las políticas sociales en Uruguay.

Tres líneas potentes de trabajo están actualmente abiertas en el marco del vínculo con el Instituto de Ciencia Política.

La primera, el estudio de caracterización de los sectores medios vulnerables a la pobreza, en línea con un debate regional, y con el éxito de la propia política social en términos de reducción de la pobreza. Se trata ahora de pensar políticas para sostener a aquellos hogares que lograron superar la pobreza recientemente y que muestran déficits y rezagos en capacidades y oportunidades.

La segunda, el análisis de la regulación como función pública, con características específicas, sustancial con el rol de rectoría que el MIDES se propone profundizar en el marco de la Reforma Social, por ejemplo, en las políticas públicas de cuidado de las personas dependientes.

La tercera, la mirada de la matriz de protección social desde una perspectiva de ciclo de vida, identificando saltos y vacíos de protección desde el embarazo y la primera infancia hasta la vejez.

Esta publicación se enmarca en el vínculo que hemos, brevemente, repasado. Se trata del resultado

de la convocatoria de la Red Temática de Políticas Sociales, Desarrollo y Protección Social de la Universidad de la República, a un conjunto amplio de personas, con diversas y acumulaciones, con el inte-

rés común de comprender la realidad y combatir los fenómenos de vulnerabilidad y exclusión social. De esta manera, compartimos con ustedes el resultado de esas reflexiones.

Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos

Red Temática Desarrollo, Desigualdad y Protección Social en Uruguay, UDELAR
Miguel Serna (coordinador)

El presente trabajo surge a partir de un trabajo conjunto de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Red interdisciplinaria Desigualdad, pobreza y políticas sociales en Uruguay en el marco de un convenio entre la Asociación Profundación para las Ciencias Sociales y el MIDES, coordinado por la profesora Carmen Midaglia. El trabajo surgió por la necesidad de reflexionar y abordar una serie de interrogantes y problemáticas recurrentes de debate en la agenda pública social del país.

¿Qué significan los conceptos de exclusión y vulnerabilidad social? ¿Cuáles han sido sus significados académicos?

¿Qué relaciones existen entre ambos, tanto a nivel conceptual como a nivel empírico?

¿Cuáles son las causas estructurales de la producción y reproducción de la exclusión social? ¿Cómo se expresan en la vida cotidiana?

¿Qué factores podrían potencialmente romper o evitar los círculos de reproducción de la exclusión? ¿Cuál es la importancia de la identificación de las zonas de vulnerabilidad, habida cuenta de la heterogeneidad y la multidimensionalidad que presentan, para las políticas sociales?

¿De qué maneras la política pública influye en la superación o reproducción de situaciones sociales de exclusión y pobreza?

El objetivo del trabajo es presentar los principales debates académicos respecto a los conceptos de vulnerabilidad y exclusión en las políticas de la pobreza luego de dos décadas de reformas sociales de cuño neoliberal y posneoliberal.

El itinerario del desarrollo económico en las últimas décadas muestra profundas paradojas, dominado

por economías capitalistas con una capacidad cada vez mayor de generar riqueza y producción material en forma exponencial pero que convive con una cuestión social ampliada, de producción de la pobreza y de multiplicación contradictoria de diversos mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales. A diferencia del capitalismo de la primera mitad S.XX pautado por ciclos de crecimiento y crisis donde algunos aspectos de la pobreza económica se vinculaban con un componente cíclico y que colocaba todas las expectativas de reducción de la desigualdad económica en el crecimiento de largo plazo y la conformación de regímenes de bienestar social, la evolución de las economías durante las últimas décadas muestra la convivencia entre modalidades de crecimiento económico y reproducción de fenómenos de desigualdad y exclusión social. Estos desfases se dan tanto por las insuficiencias en la generación de empleo –en términos de cantidad y calidad–, como por el debilitamiento de los vínculos entre empleo asalariado, Estado social y regímenes de protección social; así como por la complejidad y multidimensionalidad de la expresión de las desigualdades sociales contemporáneas.

En parte como respuesta a esta nueva agenda social ampliada, se expandieron fundamentalmente en los países de desarrollo periférico o emergente, diseños de política social centrados en la pobreza y orientados hacia los márgenes sociales, donde se identifican las nuevas vulnerabilidades y procesos de exclusión social.

Uruguay en perspectiva incorpora la nueva agenda social en claves particulares. Por un lado, mantiene un legado histórico con indicadores de un desarrollo humano alto y de sociedad relativamente igualitario en el contexto de una región latinoamericana con patrones de alta desigualdad social. Por otro lado, el periplo de las últimas cuatro décadas, hizo estremecer los pilares del otrora país modelo, siendo atravesado por profundos ciclos de crisis políticas,

económicas y sociales, que convergieron a la progresiva fragmentación de la matriz de protección social y la aparición de una multiplicidad de desigualdades sociales. La transición y postransición democrática enfrentó progresivamente el desarrollo de nuevas y viejas formas de la desigualdad y la cuestión social, así como el ensayo de viejas y nuevas respuestas de diseño de regímenes de bienestar y de política social en las últimas décadas. ¿Cómo emergen y se desarrollan estas nuevas claves de la exclusión y la pobreza en la agenda pública social? En este marco de transformaciones de políticas y de enfoques académicos, es relevante rescatar algunas líneas de reflexión en la red interdisciplinaria sobre los cambios contemporáneos y que atraviesan los diversos trabajos que componen el libro.

De la pobreza a la vulnerabilidad

De la herencia de los paradigmas de políticas sociales de los años noventa al nuevo milenio, se pueden vislumbrar varios giros relevantes en los enfoques sobre la pobreza y las políticas de la pobreza. Uno de ellos tuvo que ver con la reconceptualización de la pobreza en términos de vulnerabilidad social. Al menos dos ideas fuerza aparecen como destacables dentro de esta perspectiva, por un lado el reconocimiento de situaciones de heterogeneidad social de los sujetos y grupos sociales que caían bajo la categoría de “pobreza económica”, por otro, la identificación de activos y recursos de “capital social” capaz de ser movilizados por las personas, los hogares y los colectivos en situación de pobreza.

Estas perspectivas tienen múltiples implicancias conceptuales y empíricas en términos de pensar las políticas sociales hacia la pobreza. Los “públicos objetivo” de las políticas sociales son reinterpretados, ya no se trata sólo de identificar los destinatarios de las políticas sociales, sino de incorporar a los sujetos en tanto agentes con recursos económicos propios potenciales (activos) capaces de reinsertarlos en circuitos económicos y sociales que contribuyan a la salida de la condición de pobreza. El redescubrimiento del sujeto en este caso pasa por el reconocimiento de capacidades propias capaces de ser activadas e in-

corporadas en programas sociales para generar mecanismos de auto y cogestión de actividades económicas que les permitan a los sectores en situación de vulnerabilidad social reinsertarse en circuitos económicos de mercado y optimizar el acceso a las oportunidades de recursos, bienes y servicios.

Un ejemplo de este tipo de enfoque fue el elaborado por el Banco Mundial a partir de los balances de los programas sociales de los noventa y sus propuestas a inicios de los años dos mil. Tres conceptos integraron este enfoque de potenciación de los activos de los pobres a través de programas sociales hacia la pobreza. La generación y aprovechamiento de las oportunidades de bienestar e ingreso económico como el eje rector de las políticas de gestión de la pobreza, mejorando los vínculos y capacidades de atracción de los mercados globales hacia los sectores pobres. Uno de los medios más utilizados para que los pobres se integren a los circuitos del mercado es la promoción de microemprendimientos de pequeñas y medianas empresas (BM, 2000-2001; Rambla, 2005). La segunda idea propuesta es la del potenciamiento o empoderamiento de los sectores sociales pobres. De esta forma se busca reforzar la capacidad de participación activa de los pobres sobre las políticas públicas sociales y fomentar la capacidad de control de la sociedad civil en la rendición de cuentas públicas para la implementación de las políticas sociales, especialmente de los sujetos destinatarios (BM, 2000-2001). La tercera idea fuerza es la seguridad, que en realidad retoma la concepción clásica de las políticas de combate a la pobreza como redes sociales de seguridad. Las redes de seguridad se formulan básicamente como respuesta a situaciones de riesgo y vulnerabilidad social transitorias, provenientes de fluctuaciones recesivas de la economía, de accidentes o desastres naturales, epidemias relacionadas con la salud, así como los costos sociales de guerras civiles y conflictos bélicos (BM, 2000-2001). Las redes se conciben como programas orientados a la compensación y contención social de los efectos disfuncionales de los mercados y las desigualdades económicas mediante la contribución de la autogestión de riesgos en sectores pobres y la prevención de conflictos sociales en los márgenes que pueden amenazar el orden social.

El empoderamiento de los pobres en términos de sujetos va de la mano del compromiso de movilización

ción del capital social y activos de los sectores vulnerables para el aprovechamiento de las oportunidades económicas. No obstante, se trata de sujetos vulnerados, por tanto se reconoce la necesidad de apoyos externos para la sostenibilidad.

Otro aspecto interesante de los enfoques orientados a la vulnerabilidad social es que vinieron de la mano con algunas innovaciones metodológicas y empíricas para el rediseño de políticas sociales. La delimitación de la vulnerabilidad social como zonas y situaciones heterogéneas del tejido social, reformuló en parte la visión tradicional de políticas de asistencia a la pobreza que se concentraba en la determinación de una frontera precisa, basada en la línea de ingresos, para separar los sectores sociales pobres y no pobres, los destinatarios o no de las políticas. El reconocimiento de la heterogeneidad y complejidad de situaciones socioeconómicas que están en la base de la vulnerabilidad supone pues la reformulación del criterio unidimensional de focalización de la pobreza entendida como insuficiencia de ingresos, para introducir múltiples fuentes y dimensiones de vulnerabilidad social, que se traduce en la práctica en diseños de programas con diversas modalidades y criterios empíricos de focalización. Así pues, se plantea un tipo de intervención social más flexible y diversa para atender distintas fronteras más o menos laxas en el espacio social según las diversas situaciones de vulnerabilidad.

Un ejemplo de este tipo de aplicaciones fue el enfoque de activos - vulnerabilidad - estructura de oportunidades (AVEO) popularizado a fines de los 90' por Ruben Katzman y Carlos Filgueira, que reconoce sus orígenes en el asset-vulnerability approach de Caroline Moser del Banco Mundial. Este análisis se presenta como perspectiva que intenta integrar los recursos movilizables (activos) de los hogares y personas con su situación en la sociedad, de manera de determinar las estrategias de los hogares. Para el autor, las posibilidades de movilidad social están determinadas por los activos con que cuenten los hogares y su capacidad de movilizarlos de forma de aprovechar las estructuras de oportunidades que se les presenten y alcanzar niveles básicos de bienestar social. (Katzman, 1999).

Los activos se intercambian y movilizan en función de una determinada estructura de oportunidades,

formada por tres componentes principales: el Estado, el mercado y la sociedad civil, combinación variable que puede definir posibilidades de reducción de las situaciones de vulnerabilidad y mejora de los niveles de vida (Katzman, 1999). Desde esta perspectiva, estas tres instituciones básicas del orden social son fuentes de oportunidades de acceso al bienestar. De todas formas, no son equivalentes en su importancia, ya que se aclara que el mercado ejerce un creciente dominio sobre el modo de funcionamiento de los otros dos órdenes institucionales. La interacción entre los activos y la estructura de oportunidades, cuando es deficitaria, genera situaciones heterogéneas de vulnerabilidad social.

El reconocimiento de activos y capital social en los sectores pobres fue de la mano con la identificación de situaciones de heterogeneidad de los contextos de vulnerabilidad social. Además, se constata que la existencia de activos y capital social de los sectores pobres están fuertemente debilitados, fundamentalmente los vínculos con el mercado de trabajo (Katzman, 2001) y sus oportunidades están mediadas de procesos de segmentación laboral, educativa, y de segregación urbana. Así pues, las perspectivas de acción de las políticas de la pobreza no se limitan a buscar efectos contracíclicos de las crisis económicas, sino que son más complejas, debido a que algunos aspectos de la heterogeneidad de la pobreza no se vinculan ni modifican directamente por los cambios de los ciclos económicos –cómo los núcleos duros de la pobreza extrema, o algunos tipos de vulnerabilidad que conviven en forma inercial a la dinámica volátil del crecimiento económico–. En esta perspectiva, las políticas sociales hacia la pobreza diversifican sus criterios de medición (la propuesta de método bidimensional o integrado -LP+NBI-) y focalización ante un panorama más complejo y heterogéneo de situaciones de vulnerabilidad social.

De la pobreza económica a la exclusión social

Otro giro de paradigmas de desarrollo social en los debates de la transición entre los años noventa y la primera década del nuevo siglo es la propuesta de

sustitución del término pobreza por el de exclusión social. El cambio semántico en la interpretación de la marginación social busca destacar las raíces estructurales y relacionales de producción y reproducción de la desigualdad social que producen y reproducen las situaciones de pobreza.

Un elemento común que señala este paradigma es la crítica al enfoque reduccionista de la dimensión económica de la pobreza, al tiempo que reafirma la centralidad de la transformación de la estructura económica en la generación de las desigualdades sociales.

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. La multidimensionalidad y complejidad de la fragmentación social significa que existen diversos planos de las desigualdades, cada uno con su especificidad, pero también con vínculos de interdependencia entre los distintos campos de la sociedad que confluyen en la generación de circuitos convergentes y progresivos de generación de exclusión social.

En forma paralela, estos enfoques reconocen que el origen y disparador de la multiplicación de las desigualdades contemporáneas y la exclusión está en la dinámica de la globalización económica neoliberal y la transformación en el mundo de trabajo en las últimas dos décadas, que fragiliza los lazos sociales. La denominada crisis de la sociedad salarial, puso en cuestión no sólo la relación entre el trabajo y los regímenes de protección social, sino también desencadenó nuevas formas de precarización de la vida social. Las viejas desigualdades económicas persisten –polarización y concentración de ingresos–, mientras que otras nuevas emergen, atravesando diversos planos del campo de la sociedad.

El cambio semántico de la pobreza a la exclusión, procura llamar la atención sobre los procesos y factores que conducen a la marginación social. De esta forma, se estudian los procesos de precarización del estatuto del empleo (la flexibilización e informalización del trabajo) como la ampliación de las zonas de ausencia de empleo que afectan a una proporción más amplia de la población y conducen a la exclu-

sión del mundo del trabajo. Pero también se atiende a otros aspectos de la precariedad en la vida social cotidiana que puede producir y reproducir distintas formas de desigualdad. En el territorio, la sustitución del clivaje tradicional urbano/rural se sustituye por las nuevas formas de segregación urbana en las metrópolis y los procesos de hiperurbanización excluyente típicos de las ciudades globales. La instalación de una ampliada agenda de desigualdades de género, que involucra desde las diversas maneras de reproducción de la tradicional dominación masculina, hasta las nuevas formas de diversidad sexual. En sociedades que expanden los tiempos biológicos de vida, (re)aparece la cuestión generacional como otra forma de desigualdad social. La reinstalación de las desigualdades socioculturales, de origen étnico-racial, entre otras.

Otro aspecto señalado por la literatura es que los cambios estructurales y en las pautas de estratificación social también producen consecuencias psicosociales, que se expresan en nuevos (y viejos) mecanismos de discriminación social, así como en la fragmentación de las identidades y organizaciones colectivas.

En estos enfoques se reconoce la heterogeneidad de zonas de vulnerabilidad social y pobreza, pero a diferencia de las perspectivas previas, se las vincula con diversas dimensiones de las desigualdades del campo social que conducen a producir situaciones más permanentes de exclusión social y que los sujetos que las padecen difícilmente pueden revertir por sí solos.

Un ejemplo de este tipo de perspectivas fue el desarrollado en los años 90, desde otra agencia internacional, la OIT, para el análisis de la exclusión social en el mercado de trabajo en los países del MERCOSUR y Chile. El proyecto buscó analizar las nuevas formas de exclusión social, vinculadas a la globalización y a la constitución de un nuevo rol del Estado, en las sociedades latinoamericanas.

Si bien el concepto de exclusión social surge en sociedades muy diferentes a las latinoamericanas, los fenómenos de globalización impactan en las economías, generando exclusiones de distintos tipos. En América Latina es fundamental introducir nuevos

conceptos para el abordaje de la cuestión social, dado que se presentan situaciones de pobreza y desigualdad, muchas veces en contextos de crecimiento económico, que se hacen necesario abordar¹. En este sentido, la exclusión puede ser vista como la clave explicativa de los procesos de empobrecimiento y de la misma pobreza, pues se trata de un proceso que afecta a nuevos grupos sociales de manera creciente o agrava la situación de otros, profundizando las desigualdades existentes. (Ruiz-Tagle, J., 2000)

En los países latinoamericanos, la problemática de la exclusión social se trató fundamentalmente mediante los enfoques de la pobreza y desigualdad social, que poco a poco fueron desplazando la noción de marginalidad.

La pobreza se refiere tradicionalmente a la dimensión económica de carencia material que no permite la satisfacción de las necesidades básicas y la obtención de un nivel de vida considerado como aceptable (que, por lo general, se traduce en el nivel de ingresos). En cambio, la exclusión social se define como un concepto multidimensional, que considera una multiplicidad de aspectos jurídicos, económicos, culturales.

Se añade luego la categoría de *vulnerabilidad*, para hacer referencia a grupos con determinadas características que los tornan más débiles para su integración económica. El concepto se acerca al de exclusión, pues alude no sólo a la carencia de ingresos sino también a la carencia o desventaja en el plano cultural e institucional, mientras que también permite identificar situaciones diferentes al interior del conjunto de los pobres.

La *exclusión social* es un fenómeno consustancial a los cambios productivos e institucionales derivados del nuevo patrón de crecimiento globalizado y a las nuevas formas de intervención estatal. Es así que “incluyendo la exclusión” se agregan nuevas di-

mensiones a la pobreza y, por lo tanto, también a las políticas para combatirla. El énfasis se coloca en la desigualdad social, pues para que haya excluidos, tiene que haber incluidos, por lo que la atención se centra en las estructuras que generan pobreza, la mantienen y la reproducen. En este sentido, los estudios de la OIT se aproximan al tema de la exclusión social, para dar cuenta de los grupos que han quedado por fuera del crecimiento y la modernización. (Wormald, G.; Ruiz-Tagle, J. 1999: 9)

Lo interesante del concepto de exclusión es que se presenta como un enfoque multidimensional que integra desde su origen la perspectiva individual y la social, así como que alude a una dimensión funcional-económica (cambios en el modo de producción y distribución y sus consecuencias), a una dimensión institucional (debilitamiento de las instituciones de protección individual y colectiva) y también a una dimensión cultural, integrando las dimensiones económica, política, social y cultural. Las dimensiones centrales de la exclusión social son, desde la perspectiva de la OIT, la económica, la social y la institucional, por lo que ésta es definida como la no-participación en el mercado de trabajo (inactividad), la falta de acceso al empleo (desocupación) y la imposibilidad de acceso a empleos de calidad. Además, se agregan otras dimensiones institucionales como son las condiciones de seguridad, la higiene, el acceso a capacitación profesional, entre otras.

De aquí se desprenden dos características centrales del concepto: su carácter multidimensional, que lo distingue de los conceptos de pobreza y desigualdad social en tanto se muestra como un concepto más amplio; y su carácter dinámico, pues, antes que un estado, la exclusión es un proceso “...a través del cual algunos sectores no acceden a determinados cambios económicos (ej. mercado), sistemas institucionales (ej. Estado) y universos culturales (ej. normas vigentes)...” (Wormald, G.; Ruiz-Tagle, J. 1999: 11).

La perspectiva de la exclusión social de la OIT considera que la exclusión hace referencia a procesos de fragmentación de relaciones sociales, a la emergencia de nuevos dualismos y a una situación de ruptura de la cohesión social que tiene como referencia

1. La investigación de OIT sobre la exclusión en el mercado de trabajo en los países del MERCOSUR y Chile ha mostrado que la exclusión social puede darse en economías que han tenido un bajo crecimiento del producto, del empleo y de los salarios, así como en economías que han tenido un crecimiento alto y constante, por lo que el aumento del producto per cápita o la disminución de la pobreza pueden coexistir con desigualdades sociales y la exclusión en el mercado de trabajo.

explicativa principal la dinámica del mercado de trabajo. En este contexto, el empleo es considerado central en el origen y combate a la exclusión, ya que posee elementos de integración, pues es fuente no sólo de ingresos, sino también de identidad social, de legitimidad y de reconocimiento social.

De la pobreza a los mecanismos de inclusión ciudadana

Se podría afirmar que las políticas sociales para la pobreza vinieron para quedarse, la cuestión social contemporánea la produce y reproduce persistentemente. No obstante, quedarse en ella es una “verdad a medias”, los consensos del pos consenso de Washington y del nuevo milenio la consagran, pero en un marco más amplio de intolerancia con las desigualdades sociales y del redescubrimiento del sujeto ciudadano.

Uno de los giros de perspectiva es recuperar el papel del ciudadano, de las personas como sujetos de derecho, o mejor dicho, de reconocimiento de la responsabilidad de las instituciones cuando estos son vulnerados y cuestionados en la práctica. Por un lado, se rescata al individuo concebido como sujeto con autonomía, en tanto sujeto económico con capacidades de consumidor-productor; como sujeto humano con capacidades a desarrollar; o como ciudadano-sujeto de derechos a ejercitar. Por otro, se recupera el papel del individuo socializado en potencia, esto es del individuo en familias y de la importancia de proteger los derechos (vulnerados y violentados) de las nuevas generaciones (infancia y adolescencia) para el desarrollo futuro, como respuesta a procesos de creciente “infantilización de la pobreza”.

Desde comienzos del nuevo milenio se producen varios debates ideológicos y académicos sobre el inicio o no de un nuevo ciclo “pos” consenso de Washington, los quiebres y alternativas emergentes a la hegemonía del neoliberalismo social. Se pueden identificar varios ejes de conceptos claves en materia social que expresan los dilemas para la defini-

ción del desarrollo social y la pobreza como cuestión social para las políticas públicas (Serna, 2008).

En términos más globales, el debate está planteado entre dos enfoques sistémicos dicotómicos sobre el bienestar social. De un lado, el liberalismo social con su concepción de *redes sociales de seguridad* orientadas a la población en situación de pobreza y derechos sociales mínimos, de otro, la reconversión del *Estado y los sistemas de bienestar social* entendido como un entramado institucional de garantías de derechos sociales básicos para el conjunto de la población.

- El *objeto* del bienestar social. Para el enfoque más liberal lo social es un asunto de “seguridad”, de atención social de situaciones de conflicto y amenaza de los sectores sociales perdedores de la economía de mercado que afectan el orden social. De otro lado, el papel del Estado Social tiene como objetivo la “protección social” de los individuos ante situaciones que amenazan con su desintegración, pérdida de lazos de pertenencia y de derechos sociales básicos.
- La concepción de los *sujetos*. De acuerdo a la visión económica convencional, los destinatarios del bienestar social son “agentes económicos” y el “sector privado”, los cuales deben ser empoderados. El emprendedurismo aparece como la nueva ética capitalista a incorporar en los sectores en situación de pobreza. En contraposición se plantea una perspectiva de “ciudadanos”, individuos con derechos básicos iguales a ser garantizados por parte de la intervención del Estado Social.
- *Los objetivos de la política pública social*. En el enfoque más liberal, la intervención pública social debe orientarse prioritariamente a una “focalización residual” hacia los márgenes de la sociedad, considerando la pobreza como cuestión social central. Desde la concepción del Estado Social la política pública social debe combinar una acción “universal y focalización diversificada”, reconociendo los derechos sociales básicos al conjunto de

la población y atendiendo diversas situaciones de vulnerabilidad, discriminación y exclusión social.

- *Modalidad de la política social.* Según el enfoque neoliberal, la intervención pública debe contribuir a la “autogestión del riesgo” y aprovechamiento de las oportunidades económicas del mercado por parte de los sectores pobres. Asimismo, el sector privado y la sociedad civil aparecen con un papel importante para la implementación de políticas sociales y el control del Estado y la eficacia de las instituciones públicas mediante la exigencia de rendición de cuentas. Por otro lado, los enfoques alternativos de política social ponen énfasis en la búsqueda de la integración e inclusión social mediante la potenciación de las “capacidades individuales” para ejercer derechos humanos básicos. Asimismo, se pone énfasis en la responsabilidad pública de las políticas sociales, incorporando la relevancia de la rendición de cuentas públicas asociada a una mayor “transparencia” y “democracia” dentro del Estado.
- *Vínculo entre economía y sociedad.* La visión dominante del liberalismo social es de una política social “compensatoria”, entendida como política focalizada en la pobreza, transitoria en el tiempo, subsidiaria de la política económica y definida como redes sociales de seguridad consideradas como alternativa al Estado Social clásico. Los enfoques alternativos emergentes, ponen énfasis en la relevancia de una política social no subsidiaria de la economía. De este modo, el desarrollo humano debe cobrar centralidad para la garantía de capacidades y derechos de los individuos. Asimismo, las políticas de la pobreza y la asistencia social, no se conciben como fenómenos coyunturales, sino como articulados con el sistema bienestar social, cuya meta principal es revertir los condicionamientos estructurales de las desigualdades sociales que reproducen las “trampas de la pobreza”.

Estos giros de perspectivas, se dan en un período histórico de transición institucional inconclusa

donde se constata una cohabitación contradictoria de regímenes de bienestar social híbridos y con enfoques múltiples, así como de un legado e inercias institucionales (con una tensión contradictoria entre las políticas del Estado Penal y las políticas del Estado Social²) en contextos sociales fragmentados de pobreza masiva (Leguizamón, 2008) que dan resultados sociales ambiguos.

De una parte, se asiste a una institucionalización pública permanente de las políticas de la pobreza (redes y programas sociales antes transitorios), conformando una más amplia Red de asistencia social articulada en forma subsidiaria a un sistema de protección y bienestar social. Una política focalizada en base a criterios económicos, pero más extensa en cobertura que las pasadas, e incorporando criterios socioculturales complementarios. Programas de transferencia de renta y políticas de asistencia más amplias que la tradicional –dirigida a pobreza extrema–, con fronteras difusas entre la pobreza y las zonas de vulnerabilidad (Cohen, Franco, 2006).

De otra parte, la amplitud en las fronteras de las poblaciones objetivo, cubre una multiplicidad de programas e intervenciones, con enfoques diversos (de contención social y transferencias de renta mínimas; de integración y fortalecimiento de redes sociales; de fortalecimiento de capital humano; educativas; de promoción del empleo voluntario; de protección social), entre situaciones de exclusión y pobreza extrema, los núcleos “duros” de la pobreza, hasta diversos y heterogéneos grupos y categorías sociales.

Perspectivas del trabajo inter y multidisciplinaria en la agenda nacional

El objetivo del libro es contribuir al debate e intercambio en la agenda pública social entre ámbitos aca-

2. Discusiones y enfoques recientes llaman la atención sobre los procesos de “criminalización de la cuestión social” (Wacquant 2001) y los efectos psicosociales de estigmatización y control social de la población en condición de pobreza y segregación urbana.

démicos y espacios institucionales de formulación de políticas sociales. La propuesta es invitar al trabajo interdisciplinario a través de múltiples enfoques y diagnósticos sobre las problemáticas de la exclusión y la vulnerabilidad, así como diversas estrategias de políticas sociales para la inclusión social.

Este libro es resultado del trabajo de la Red temática interdisciplinaria “Desarrollo, Desigualdad y Protección Social en Uruguay” de la Universidad de la República. Los objetivos de la red son a) contribuir a la reflexión sobre la desigualdad y la pobreza como temáticas centrales del desarrollo social del país, b) cambios en los enfoques y conceptualizaciones recientes en la temática; c) explorar las causas, rasgos y transformaciones sociales recientes; d) las consecuencias de la desigualdad y la pobreza; métodos y formas de medición; e) analizar las características y efectos de las políticas públicas impulsadas para aliviar y atenuar las consecuencias regresivas de las desigualdades sociales. El trabajo de la red pretende ser una contribución universitaria para promover la reflexión académica, producción de investigación y sus nexos con las políticas públicas sociales.

La red interdisciplinaria se inició a finales de 2008 desde la Facultad de Ciencias Sociales con el apoyo de CSIC y realizó un relevamiento sobre las demandas de investigación en la temática. Luego, a partir de un trabajo de intercambio de investigadores en el área se impulsó la organización de una publicación conjunta que se cristalizó en el libro en el año 2010 *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, editado por CLACSO y UDELAR. La red temática participa del Encuentro de Redes interdisciplinarias organizado por el Espacio Interdisciplinario de la UDELAR y se presenta en varios eventos nacionales como las Jornadas Anuales de Investigación de la FCS, el II Congreso Uruguayo de Ciencia Política (2008), las III Jornadas de la Red sobre Desigualdad y Pobreza de América Latina y el Caribe, Capítulo Uruguay (2009), el Seminario Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil del Centro Interdisciplinario de infancia y pobreza (2011), entre otros. La Red organiza el “Primer encuentro nacional interdisciplinario de derechos humanos y sociedad civil” y el “III seminario internacional de derechos humanos, violencia y pobreza” entre el 24 al 24 de noviembre de 2010,

que convocó a 320 personas, referentes académicos, estudiantes, egresados, docentes y actividades de la sociedad civil en el país, así como de Brasil y Argentina. Además, la red cooperó con la participación de docentes en la Maestría en derechos de infancia y políticas públicas, de carácter interdisciplinario de la UDELAR.

En el año 2011 se realiza un acercamiento con la Dirección Nacional de Políticas Sociales para realizar una colaboración en el marco del convenio institucional del Repertorio Social Coordinado por la Prof. Carmen Midaglia, para realizar una investigación y un seminario sobre “Exclusión y Vulnerabilidad Social. Nuevos y viejos desafíos para las políticas sociales” organizado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR el 9 de noviembre de 2011. El libro actual es resultado de los trabajos presentados y los productos del convenio referido. En ese sentido, agradecemos la colaboración de todos los que participaron, lamentablemente debido a restricciones de espacio y editoriales se trata de una selección de los trabajos.

El libro comienza con un documento programático de “*La Reforma Social*” resultado de un trabajo interinstitucional del Consejo Nacional de Políticas Sociales, que se plantea como una nueva estrategia centrada en “la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades” y “asegurar el pleno ejercicio de derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de Equidad, en especial de aquellos habitantes en situación de vulnerabilidad social”. El documento propone algunos ejes estratégicos de actuación de mediano y largo plazo de la nueva matriz social y el desarrollo de la Red de Asistencia e Integración Social. Las líneas de acción se dirigen a combatir las “inequidades al inicio de la vida, rezagos educativos, seguridad alimentaria y nutricional; segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional; inestabilidad precariedad e informalidad en el empleo”.

A continuación se presentan varios trabajos referidos a *procesos de inclusión y exclusión social*.

Fabiana Espíndola aborda los “procesos de integración-desintegración social en las sociedades con-

temporáneas” mediante un análisis comparativo de varios enfoques contemporáneos de teoría social.

Valeria Gradin, Florencia Picasso y Anabel Rieiro plantean algunos debates y reflexiones sobre el papel de la “participación ciudadana y la acción colectiva” en las políticas sociales, a partir del análisis comparado de tres experiencias de participación colectiva.

Miguel Serna, Marcia Barbero y Sebastián Goinheix muestran los resultados de un estudio de trayectorias intergeneracionales de diversas familias residentes en un asentamiento irregular de larga data de Montevideo y su percepción sobre la política social en las últimas tres décadas.

Otro conjunto de aportes se orienta al análisis de experiencias de *educación e inclusión social*.

Eloisa Bordoli aborda las políticas de acción afirmativa en el campo educativo desde la perspectiva del discurso de maestros, tematizando la tensión entre la integración y la estigmatización de los sujetos pedagógicos.

Fernando Ramírez Llorens aborda la puesta en práctica de la “propuesta pedagógica” de las escuelas de tiempo completo, analizando dificultades, impactos y oportunidades que han tenido sobre los niños pobres uruguayos.

Cecilia Alonso y Tabaré Fernández presentan un estudio cualitativo de nueve centros de inclusión educativa en la zona de Maroñas en Montevideo, analizando diversas dimensiones y problemas identificados por los actores.

Nilia Viscardi aborda las características de la convivencia y la participación de jóvenes en centros educativos, así como la incidencia de distintas formas de exclusión e inclusión en la vida institucional de los centros educativos.

La relación entre *trabajo e inclusión social* es objeto de varios artículos.

Norberto Vázquez realiza una serie de reflexiones sobre la forma en que los programas de apoyo a mi-

croemprendimientos productivos buscan enfrentar problemas de pobreza y desempleo en Argentina.

Melina Romero y Victoria Méndez presentan una revisión de la literatura latinoamericana sobre las políticas sociales hacia la Economía Social y Solidaria, contextualizando el caso uruguayo y planteando el debate sobre el papel del Estado en este campo.

Mariana Fry y Martín Sanguinetti se proponen estudiar la cadena económica de recuperación de desechos (empresas y clasificadores) y su relación con la producción de condiciones precarias de trabajo de los clasificadores de residuos.

El último módulo del libro recoge aportes al *diseño de las políticas sociales*.

Soledad Morales analiza las transformaciones y continuidades en el área de las políticas públicas de la infancia, desde en el año 2005, a partir del estudio de las impulsadas desde el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

Karina Colombo, Julio Llanes y Pablo Messina, de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, del MIDES, destacan la importancia para la implementación de políticas sociales en el territorio de la utilización de diferentes métodos de medición de la pobreza (línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y el método integrado) en Montevideo y el área Metropolitana.

Rossana González realiza un análisis de “capacidades institucionales para la gobernanza” de los planes de política de combate a la pobreza y vulnerabilidad social desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social durante el período 2005-2010. La autora explora la hipótesis “de que la capacidad administrativa estatal y la creación de mecanismos institucionales de concertación socio-política supuso una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una participación efectiva de los actores no estatales en el policy making”.

Irma Castro, Mónica da Silva, Lucía Pierri, Alicia Rodríguez, Ana Carina Rodríguez y Sabrina Rossi abordan, desde la perspectiva de la psicología social comunitaria, la importancia de comprender

los significados de los sujetos destinatarios de las políticas sociales, y de fenómenos de personalización y efectos de personificación del Estado en los vínculos entre los operadores y los sujetos de intervención.

Bibliografía

Banco Mundial

(2006) *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Equidad y Desarrollo*. (Washington: BIRF-BM).

(2004) *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. (Washington: BIRF-BM).

(2000-2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Lucha contra la pobreza*. (Washington: BIRF-BM).

(2005) *Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and insights from 14 countries* (Washington: Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program).

Rambla Xavier (2005) “Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación” en *Revista Argentina de Sociología*, Año/vol.3, número 005:135-155 (Bs.As.: Consejo de Profesionales en Sociología).

Cohen, E., Franco R. (2006) “Los programas de transferencia con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias” en Cohen Ernesto, Franco Rolando *Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.

Goinheix, S. (coord.) (2009) *Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Elaleph.com.

Kaztman R. (1999) (coord.) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, Montevideo: PNUD-CEPAL.

Kaztman R.(2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, en *Revista de la Cepal* 75, pags.171-189.

Kesler, G.; Di Virgilio, M.M. (2008) “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas décadas” en *Revista de la CEPAL* n°95.

Leguizamón, S.A. (2008) “La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano” en Cimadamore Alberto, Cattani Antonio (comps) *La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Serna, Miguel (2010) (coord.) *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, CLACSO, DS-FCS-UDELAR, Montevideo.

(2008) “Las políticas de la pobreza en el pos consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social” en *Revista de Ciencias Sociales* Año XXI, N° 24, 47-60.

Wacquant, L. (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad de comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Wormald, G.; Ruiz-Tagle, J. (1999) Santiago-Chile: OIT/ Equipo Técnico Multidisciplinario, Proyecto Fundación Ford. 128 p. (*Documento de Trabajo* N° 106).

Anexo

Cuadro 1. Listado de tesis de grado y posgrados recientes sobre Exclusión y vulnerabilidad social en la UDELAR

Investigador/a	Título de tesis	Año	Facultad
Buslón Valdez, Nataly	Centros MEC: en busca de un aporte a la sociedad actual	2009	FCS
Correa González, María del Carmen	La influencia de las representaciones sociales en el relacionamiento desigual de los trabajadores con las NTIC: estudio de caso de ANTEL	2009	FCS
Escudero, Lucía	La ciudadanía social de las mujeres en Uruguay	2006	FCS
Noya, Fernanda	Desigualdad de logros académicos: "problema de contenidos instruidos o de condiciones de instrucción? (Un estudio longitudinal en tres liceos metropolitanos)	2002	FCS
Saenz, Virginia	La adaptación curricular: "último recurso o reproducción de la desigualdad social?	2002	FCS
González, Rossanna	Una aproximación al proceso de construcción de capacidades institucionales ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social en el Uruguay 2005-2009	2010	FCS
Marsiglia, Rosario	Mujeres jóvenes en situación de vulnerabilidad social: el rol potenciador de los convenios educativos-laborales entre municipios y ONGs	2009	FCS
Chouhy, Gabriel	Personas en situación de calle o sin techo: privaciones diferenciales y trayectorias	2006	FCS
Minetti Hubert, Víctor	Adolescentes en contexto: socialización secundaria y aprendizaje de adolescentes en situación de vulnerabilidad social	2006	FCS
Scarón, Alejandra	Ciudadanía	2006	FCS
Silveira, Gabriela	Aproximación a la problematización de los conceptos de exclusión y vulnerabilidad social como fundamento de las políticas sociales contemporáneas	2005	FCS
Ramos Betancurt, Fátima	Situación de riesgo: una aproximación a la vulnerabilidad de la familia	2002	FCS
Ramírez Llorens, Fernando Matías	Comcares y paraísos. Oportunidades educativas para niños en situación de pobreza: Redistribución económica y reconocimiento cultural en las Escuelas de Tiempo Completo de Montevideo	2009	FCS
Vidal, Alberto	Asentamientos irregulares y capital social en Montevideo	2006	FCS
Espíndola, Fabiana	Representaciones sociales de los jóvenes desde los espacios de la exclusión social. De ser joven y vivir en Casavalle sin estudiar ni trabajar	2007	FCS

Investigador/a	Título de tesis	Año	Facultad
Barcelo Perdomo, Laura	"De qué hablamos cuando hablamos de escuela?: representaciones sociales y prácticas educativas en un contexto de exclusión. Estudio de caso	2005	FCS
Guevara Dorado, Mariana.	Subjetividades, exclusiones y salud mental	2009	FCS
Mattos Piñeyro, Oscar Gerardo	Tiempos complejos: globalización, democracia y exclusión social en América Latina	2009	FCS
Ryan, María Eugenia	Exclusión social de la infancia en Montevideo: una mirada intergeneracional de las representaciones sociales de los sectores respecto a los niños en situación de calle	2009	FCS
Viana, Martín	La vida en los refugios: una caracterización de las situaciones de exclusión	2009	FCS
Amen, Ana Laura.	Notas para la discusión sobre el fenómeno de la exclusión social, en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social	2008	FCS
Cabo, María Elisa.	Procesos de exclusión social desde el escenario territorial: desafíos de la intervención profesional	2008	FCS
Miniño, Martín	Desigualdades y prácticas en los espacios pseudo-públicos: el caso de Portones Shopping	2008	FCS
Morales Ramos, Soledad	Exclusión de las Sociedades de la Información y el Conocimiento: Análisis helicoidal de la relación entre políticas TIC, pobreza y exclusión	2008	FCS
Gonzalvez, Silvia	Los procesos de exclusión social y la adolescencia: una lectura de sus interconexiones en la realidad uruguaya	2006	FCS
Pérez, Soledad	Nuevas modalidades de política social: análisis desde una política concreta	2006	FCS
Zorrilla de San Martín, Santiago	Exclusión social "desgracia o necesidad?"	2006	FCS
Acuña Camacho, Erika Leticia	Discapacidad: "es posible una ciudadanía plena en un contexto de exclusión social?"	2005	FCS
García, Ana Laura.	La categoría exclusión social como mediación en la construcción de la identidad de las personas con discapacidad	2005	FCS
Lemas Gonnet, Leticia	La configuración urbana capitalista en la generación de procesos crecientes de segregación residencial	2005	FCS
Lima Morales, Inés Araceli	Programa renta mínima de inserción francesa: una mirada a la experiencia de políticas sociales en el marco de la pobreza y la exclusión social	2005	FCS
Pellegrino, Mariela	Lineamientos del estado uruguayo en políticas públicas dirigidas a los asentamientos irregulares	2005	FCS
Silveira, Gabriela	Aproximación a la problematización de los conceptos de exclusión y vulnerabilidad social como fundamento de las políticas sociales contemporáneas	2005	FCS

Investigador/a	Título de tesis	Año	Facultad
Mesa, Verdún	Exclusión social: tema vigente y desafío para el trabajo social	2004	FCS
Messano, Rosario.	El uso problemático de drogas como emergente de la pobreza y la exclusión social	2004	FCS
Pérez, Lucía.	Para quedarse afuera...Iniciativas de apoyo a la vuelta a la vida en libertad	2004	FCS
San Martín Mimbacas, Minerva Jacqueline.	Marginalidad y exclusión social: "¿cuál es el enfoque de las propuestas de intervención desarrolladas por los trabajadores sociales para superar ambas situaciones?"	2003	FCS
Picasso, Florencia	Inserción femenina en la Industria de la Construcción: "¿inclusión o exclusión?"	2002	FCS
Mallada Pérez, Natalia.	Globalización, exclusión y aumento de las desigualdades sociales: un marco para el planteo de nuevos desafíos	2000	FCS
Mattos Piñeyro, Gerardo	Tiempos complejos: globalización, democracia y exclusión social en América Latina		FCS
Soria, Cecilia.	Significación subjetiva del trabajo en condiciones de exclusión social	1999	FCS
Martinez Talmón, Andrea	Jóvenes en situación de exclusión social y consumo de drogas: la emergencia de la pasta base		FCS
Medina, Lucy	Refugiados de un mundo sin razón		FCS
Urioste, Victoria.	Ejercicio de la ciudadanía y exclusión social en la población afrodescendiente: aproximación al desarrollo de las acciones afirmativas en Uruguay		FCS
Ponce Mayado, Alvaro	Estudio de la vulnerabilidad de la pesca artesanal en Santa Catalina mediante la aplicación de un enfoque participativo /	2010	Facultad de Ciencias
Marotta, Cecilia	Tesis: Características del vínculo madre-hijo en adolescentes de sectores de pobreza	2009	Facultad de Psicología
Rodríguez Ferreyra, Alicia Raquel	Los procesos de desalojos y realojo: la percepción de los actores involucrados	2008	Facultad de Psicología
Barboza, Oruam	Crítica al concepto de equidad contenido en los discursos de la reforma educativa de los 90. El caso uruguayo	2004	FHCE
Sapriza, Graciela	La utopía eugenista: raza, sexo y género en las políticas de población en el Uruguay (1920-1945)	2001	FHCE
Rubano, María del Carmen	Comunicación y cárcel (1976-1983)	1994	FHCE

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado en el marco de la Red temática interdisciplinaria "Desigualdad, Pobreza y Políticas Sociales", año 2011.

Procesos de inclusión y exclusión

Procesos de integración-desintegración social en sociedades contemporáneas. Hacia un modelo analítico³

Fabiana Espíndola⁴

Argumentamos aquí la necesidad de desarrollar una teoría sociológica acerca de los procesos de integración-desintegración social en las sociedades contemporáneas. Con base en el momento fundacional durkheimiano, analizamos el modelo analítico planteado por Robert Castel procurando discernir cuál es la especificidad de su noción de “desafiliación social”. Discutimos luego algunos elementos analíticos que podrían enriquecer el abordaje, como lo son una consideración diferente del “poder” y de la “coacción social”, para lo cual recurrimos a trabajos de Elías. Planteamos también la necesidad de una mirada analítica que, como la de Sennett, nos permita aprehender las manifestaciones de estos procesos en las experiencias biográficas. Traemos también, con Merton, el interés por una consideración del plano

simbólico como constitutivo de la integración social. Finalmente, planteamos los elementos analíticos que consideramos una teoría sociológica contemporánea debería contener.

Introducción

Las tensiones sociales que acompañaron el triunfo del discurso de la economía globalizada, con las transformaciones acontecidas en los mercados laborales y los arreglos societales, trajeron consigo la re-emergencia de la preocupación por cómo construir la integración social (IS en adelante) en sociedades que parecieran propiciar cada vez formas menos solidarias y adversas a una integración plena de grupos y ciudadanos. En este contexto, la amenaza de desintegración social (DS en adelante), de la imposibilidad de construir un futuro y de la vulnerabilidad de vastas capas de sujetos sociales y productivos cuyas seguridades habían sido fundamentales en la construcción del consenso del bienestar, interpelan a la teoría sociológica contemporánea.

La escuela sociológica francesa desarrolló mediante la obra de Castel, un trabajo teórico que entendemos de sumo interés para abordar los procesos de integración-desintegración social (I-D en adelante) en las sociedades del presente. Aunque su obra es en ocasiones considerada como una reelaboración de la propuesta durkheimiana, su análisis de la acentuación de los problemas de IS a los que se asiste a partir de las tres últimas décadas del siglo veinte

3. Este texto tiene su base en un trabajo más amplio en el marco de la tesis doctoral en curso: “**Grietas** en el tejido social. Experiencias biográficas de jóvenes montevideanos desde los **lugares** del espacio social”, dirigida por el Dr. Minor Mora Salas. El núcleo central de este artículo se origina en el trabajo elaborado con vistas a la presentación del Examen General de Conocimientos del Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, mayo de 2010. Quiero destacar mi agradecimiento hacia los integrantes de la Comisión Lectora de dicho trabajo: profesores Dr. Minor Mora Salas, Dra. Orlandina De Oliveira y Dr. Manuel Gil Antón. Agradezco también las sugerencias del **Comité evaluador** anónimo que contribuyeron de manera importante a la precisión de algunos argumentos aquí desarrollados. Claro está, los errores remanentes son de mi entera responsabilidad. Por consultas y comentarios, favor comunicarse a fespindola@colmex.mx; fabiana@fcs.edu.uy.

4. Fabiana Espíndola, Candidata a Dra. en Ciencia Social con Especialidad en Sociología por El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. Docente del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales y de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Universidad de la República. Investigador Asociado Sistema Nacional de Investigadores, ANII. fespindola@colmex.mx; fabiana@fcs.edu.uy

no es meramente una actualización de la propuesta teórica de Durkheim.

Hacia finales del siglo diecinueve Durkheim planteó como elemento de transición de las sociedades tradicionales a las modernas una progresiva preponderancia del lazo social basado en la “solidaridad orgánica” respecto al vínculo tejido sobre la base de la “solidaridad mecánica” de las sociedades preindustriales. Su trabajo fue pionero en abordar la problemática de la necesidad de transformación de las bases en las que se asentaban las posibilidades del orden social. Es aquí donde la división del trabajo social se observa como oportunidad “que permitiría resolver la paradoja de la modernidad: *un intenso individualismo moral sostenido por vínculos sociales.*” (Peña, 2010: 55). A partir de la interdependencia que se deriva de la creciente división del trabajo, Durkheim encuentra posible la generación de una “conciencia colectiva abstracta” que diera soporte moral a las sociedades en transformación. En su obra se desarrollan los mecanismos institucionales requeridos para el “logro” de la IS. Nos preguntamos hasta qué punto los abordajes de Durkheim y Castel siguen siendo suficientes para pensar el proceso de IS.

La estrategia con la que abordamos este artículo reside en analizar cómo han sido trabajadas desde una propuesta sociológica contemporánea que consideramos particularmente interesante, las nociones de *integración y desintegración social*. A un siglo de los escritos de Durkheim, observamos en la obra de Castel una preocupación homóloga. Nos proponemos analizar en qué medida su modelo analítico resulta fructífero para pensar el proceso de construcción de la IS en las sociedades contemporáneas, qué aspectos deben ser revisados, matizados o añadidos. Luego de la presente *Introducción*, discutimos las similitudes y diferencias de las propuestas de Durkheim y Castel, en un esfuerzo por clarificar los elementos que consideramos centrales de sus modelos analíticos para el tema que nos ocupa. Con el objetivo de arribar a un balance de la capacidad heurística de sus obras, así como de la pertinencia de la recuperación de sus trabajos para el análisis de los procesos I-D desde nuestras latitudes, nos centramos en la propuesta casteliana analizando los contenidos de sus nociones centrales pero

también las “ausencias” relativas o absolutas: ¿de qué carece su esquema?; ¿qué elementos deberían ser retomados, amplificados, cuáles introducidos, para enriquecer los modelos planteados? Al respecto, en el tercer apartado traemos sintéticamente algunos aportes de Elías: la presencia del “poder” y de la “coacción social” como elementos ineludibles de los *procesos I-D*. Por otra parte, consideramos necesario un abordaje de las repercusiones que tienen dichos procesos para los individuos, por lo que consideramos aportes específicos de algunos trabajos de Sennett. Planteamos también la necesidad de considerar conjuntamente el plano *simbólico* con el *plano factual* de los procesos de I-S, para lo cual nos servimos críticamente de aportes de Merton.

Si este ejercicio favorece la identificación de los elementos constitutivos básicos que a nuestro entender, una teoría sociológica de la IS debería considerar, habremos cumplido nuestro objetivo. A ello destinamos el cuarto apartado del presente texto. Lejos de pretender exhaustividad, nos proponemos avanzar *hacia un modelo analítico* que nos permita abordar investigaciones empíricas en resonancia con nuestros problemas de... ¿desafiliación social?

Integración-desafiliación social: falsa dicotomía de una problemática persistente

Una de las principales razones que hacen a la relevancia del análisis de la perspectiva de Castel radica en que éste sitúa la problemática de la “integración” y de la “cuestión social” en perspectiva histórica, lo que constituye la base de su análisis sociológico. Su mirada permite delimitar continuidades y rupturas de los procesos analizados, identificar las transformaciones históricas, subrayando lo que sus principales cristalizaciones traen a la vez de permanente y de nuevo: “...una metamorfosis hace temblar las certidumbres y recompone todo el paisaje social. Pero las conmociones, aunque sean fundamentales, no son novedades absolutas si se inscriben en el marco de una misma *problematización*. Por *problematización* entiendo la existencia de un haz unificado de interrogantes... me parece legítimo plan-

tearle al material histórico los interrogantes que los historiadores no necesariamente han formulado, y reordenarlo a partir de otras categorías, en este caso sociológicas.” (Castel, 1997: 19).⁵

Puesto que los contenidos concretos de nociones como “precariedad”, “fragilidad de los soportes protectores” o “aislamiento social” son muy diferentes en la actualidad de lo que lo fueron en sociedades preindustriales, en el siglo diecinueve o incluso treinta años atrás, el análisis sociológico en perspectiva histórica brinda la posibilidad de ahondar en las fuentes, mecanismos y consecuencias de los procesos I-D. Castel señala este punto, al tiempo que se propone demostrar que los grupos sociales que antaño ocupaban las posiciones más desaventajadas en la estructura social guardan una relación de homología con los que en la actualidad se hallan en situación de vulnerabilidad. La comparación de los procesos que producen estas situaciones, que, pese a ser diferentes en sus manifestaciones tienen dinámicas homólogas, es no sólo posible, sino necesaria.

Desde el prólogo del libro de su autoría que merece especial atención para el tema que nos ocupa (Ibid), queda claro su punto de partida: explicar la incertidumbre de estatutos e itinerarios cuyas trayectorias son alteradas, para dar cuenta de la fragilidad del vínculo social. En esta búsqueda “el análisis de cierta relación con el trabajo fue ocupando un lugar cada vez más importante” en el tratamiento de la problemática de la IS (Ibid: 14). Resta aclarar el otro término con el que se compone el título de su libro: “cuestión social”, noción ampliamente difundida hacia fines del siglo diecinueve. Remitía entonces a cierta imagen catastrófica por la que, a la vez que las sociedades se industrializaban y urbanizaban, se producían en su seno desajustes que amenazaban la

pertenencia plena de grupos sociales e individuos. La expresión viene a poner de relieve la tensión inherente en toda formación social, de controlar la amenaza siempre presente de DS (Ibid: 20).

“Desafiliación”: ¿un tipo específico de desintegración en las sociedades contemporáneas?

Castel analiza la desintegración que se produce particularmente en la sociedad francesa con la crisis de la “sociedad salarial” y propone el término “desafiliación” para nombrar el proceso por el que transitan grupos de individuos que no encuentran un *lugar* con “utilidad social”. Nos preguntamos en qué se distingue este término del de “anomia” que trabajara Durkheim. ¿Se trata de un nuevo nombre para lo mismo, o estamos ante un tipo específico de DS? Consideramos que el término propuesto por Castel tiene cierta especificidad histórica, aludiendo a un proceso de DS que se deriva de la centralidad que este autor le confiere a un tipo particular de trabajo como fuente de IS. Propone el término “desafiliación” para designar el desenlace del proceso por el que se deshacen los estatutos y grupos e individuos transitan de una “zona de vulnerabilidad” a otra que supone vínculos aún más laxos con las instituciones que favorecen la IS. Dicha noción remite al recorrido en cuyo eje reside el análisis del problema que aborda: las condiciones para la IS, lo que lo lleva a centrarse en el rol del trabajo como integrador.

Las transformaciones en los mercados laborales tienen como consecuencias fundamentales la cristalización en tres rasgos que Castel (1997: 415-416) especifica como: “desestabilización de los estables”, “instalación en la precariedad” y un “déficit de lugares ocupables en la estructura social”, entendiendo por “lugares”, posiciones de “utilidad social” públicamente reconocidas que se vuelven cada vez más escasas conforme se precariza el empleo y aumenta el desempleo. Propone una hipótesis por la que el proceso de integración se gesta y desarrolla en la conjunción de dos *ejes*: el “trabajo”, entendido como “empleo estable, precario y expulsión de éste”; y la densidad de las “redes de sociabilidad”: educación y familia proveen de “inserción relacional fuerte,

5. De acuerdo a nuestros propósitos en este artículo, consideramos de gran relevancia el contexto de producción y la secuencia de elaboración de los trabajos citados. Dado que recuperar el contexto de producción sería objeto de otro artículo, optamos por incluir en las **referencias bibliográficas**, el año de la primera publicación de cada obra en su idioma original. Ello se indica entre corchetes; en este caso (1997 [1995]) indica que la edición consultada es de 1997 y su original, de 1995. En aquellos casos donde aparece únicamente la fecha entre paréntesis, se trata de la primera edición -p.e., Castel, (1996)- o bien que la traducción de la obra data del mismo año que la versión original -p.e.: Sennett, Richard (2003)-.

frágil, y/o aíslan.” (Ibid: 389-464). Si el carácter relacional de la noción de IS implícita en el trabajo de Castel queda plasmado en la conjunción de los dos ejes mencionados, ello no implica que tengan igual ascendencia. Existe una jerarquía de ejes en la medida que el trabajo es el soporte privilegiado de la inscripción en la estructura social que tienen individuos y grupos, funcionando como “gran integrador”: se trata de la *centralidad de un tipo histórico específico de trabajo, como garante de IS*.

Nótese que tanto en Durkheim como en Castel el tema central reside en la problemática de lograr una IS ante los cambios estructurales y en ambos abordajes el trabajo juega un rol central como institución mediadora de aquélla; pero por distintas razones. Recordemos que para Durkheim lo que garantiza la integración es la interdependencia funcional, la imposibilidad de los individuos para cumplir por sí solos todas las tareas que requiere la vida en sociedades complejas. En Castel en cambio, hallamos la relevancia del trabajo basada en el desarrollo de la ciudadanía laboral. No se trata del trabajo *per se* como fuente de IS sino de un tipo histórico particular de trabajo: el trabajo asalariado de duración indeterminada, con derechos y protecciones sociales, un tipo de trabajo que ha tenido su expresión histórica en un tiempo muy acotado de la experiencia.⁶ Estos atributos del trabajo permiten a las *categorías sociales* escapar a las contingencias y asegurarse frente a los problemas que éstas puedan plantear. Ello se logra gracias a que los individuos que conforman dichas categorías ocupan una posición en la sociedad desde donde negocian sus condiciones laborales.

A nuestro entender, “desafiliación social” condensa el sentido de las consecuencias que las transforma-

ciones acontecidas tienen para el logro y el desarrollo de la IS, apunta a atender gradaciones y formas diferentes de DS.⁷ En este sentido, “la anomia”, en tanto desorden en la sujeción a las normas imperantes, subsumía la función laboral desempeñada en un déficit de tipo moral, por lo que era preciso apuntalar procesos educativos, jurídicos y comunitarios (Durkheim 1973a, 1973b, 1979). Mientras que la “desafiliación” deriva su especificidad en el énfasis colocado en el otro eje: el de la relación con un determinado tipo de condición laboral. Podríamos decir que se trata de la desintegración que tiene lugar a posteriori de las protecciones y con el agotamiento del modelo social que les diera lugar. Más aún, el núcleo de la atención en Castel está centrado no en la integración o desintegración de individuos sino de categorías sociales: agrupamientos definidos por la posición que ocupan en la división del trabajo, que se configuran respecto a su vínculo con la esfera institucional.

El “desafiliado” viene a plasmar la manifestación más visible del proceso de pérdida del estatuto laboral, colectivo, que dotara al individuo de pertenencia social en tanto *miembro*. La identificación de situaciones concretas de “desafiliados” tiene el interés de remitir al proceso por el que transitan individuos pertenecientes a categorías sociales que asisten a la crisis de los estatutos, viendo debilitarse los vínculos que los “ligaran” a las instituciones que les confirieron “un lugar” de “utilidad social”.⁸ Con el concepto de “desafiliación social”, Castel muestra que no se trata únicamente de una ruptura con

6. Este es un punto de extrema relevancia a la hora de la investigación empírica. Los alcances de la pertinencia del uso de la noción de “desafiliación social”, creemos, debieran ser objeto específico de investigación. Y ello obliga a una precisión del nivel analítico. A modo de ejemplo, ¿podemos leer las dificultades de integración educativa y laboral de los jóvenes uruguayos, con independencia de su anclaje socio-territorial? Aunque esta discusión excede ampliamente los límites del presente artículo, no podemos dejar a un lado en este punto, la referencia a Nun (2001), en su desarrollo de la teoría de la masa marginal. ¿En qué medida, por ejemplo, las trayectorias de jóvenes que habitan en lugares históricamente marginados de nuestro país pueden ser leídas como procesos de desafiliación?

7. Las palabras “no son triviales”, nos recuerda Gil Antón (2005) para mostrarnos cómo la sociología de la educación ha acuñado una serie de términos inapropiados. Por ejemplo, la referencia al estudiante que abandona sus cursos como “desertor”. ¿Por qué hablar de “desafiliación”? Consideramos clave el señalamiento de Gil Antón (2005, 2010, 2011) y necesaria la delimitación de las nociones con las que trabajamos. Ahora bien, aunque saludamos la propuesta de Fernández y otros (2010) que busca retomar dicho señalamiento, consideramos que la adopción de la “desafiliación” entre los sociólogos de la educación requiere de una revisión crítica profunda. Sumariamente destacamos aquí que una de las riquezas del término casteliano hace a su conceptualización como **proceso**. Consideramos que aun cuando se cambie su ámbito de aplicación, ello no debería perderse de vista como parece hacerse en algunos estudios en los que la desafiliación ya no sería un proceso sino un “evento” (en particular, Fernández, 2010).

8. El contrato de trabajo, que es individual, autónomo, albergará un estatuto colectivo, puesto que el contrato se someterá a un orden público heterónomo por el que los trabajadores **conquistán** derechos sociales. En el modelo durkheimiano en cambio, las asociaciones profesionales estarían refiriendo fundamentalmente a gremios de trabajadores a destajo.

el salariado, sino que se desencadena una ruptura del “lazo social” entendida como pérdida de pertenencia social: ya no estamos ante aquel proceso que remitía a la falta de eficacia de un mecanismo y que Durkheim concibiera como “anomia”, sino de un proceso por el cual se verifica que el mecanismo –de integración– ha cesado de funcionar.

La propuesta casteliana de entender la IS como resultado de la conjunción de dos ejes pone el acento en el carácter relacional, en la prioridad que tiene “el lazo social”: un vínculo entre categorías e instituciones.⁹ Se trata pues, de una complementariedad de lo que acontece en el eje de integración por el trabajo con la densidad de la inscripción relacional en las redes familiares y de sociabilidad. Dichas conexiones califican “zonas” con densidad diferente de relaciones sociales. Lo que implica que las *situaciones* son resultado de un *proceso* observado de manera sincrónica, pero no son inmutables. En su perspectiva, la “zona de vulnerabilidad” tiene una posición estratégica: permite la estabilidad de la estructura social cuando es reducida o controlada. Al contrario, si está en extensión –movimiento ampliamente predominante en el contexto histórico de “crisis de la sociedad salarial”–, nutre la desestabilización de las posiciones y deshace la seguridad de las estabilidades otrora logradas (Castel, 1997).

Esta propuesta tiene el interés, además, de colocar el acento en el carácter dinámico y procesual del ordenamiento social. Más que de ubicar a los individuos en “zonas”, se trata de aclarar los *procesos* que los llevan a transitar de una “zona” a otra, de tal modo de responder fundamentalmente a la pregunta de *cómo* se deshacen los estatutos. Así por ejemplo, con el ascenso del desempleo y la precarización del trabajo la “zona de vulnerabilidad” se expande quitándole terreno a la “zona de integración” y alimentando la “zona de desafiliación”. Sobre la base de este modelo formal, los equilibrios entre “zonas” pueden constituir un indicador privilegiado para evaluar el grado de IS.

9. En Durkheim, la IS como interdependencia de funciones fruto de la preeminencia de la “solidaridad orgánica” sobre la “mecánica” es también un concepto relacional: resulta de la relación entre individuos. En Castel en cambio, no está la idea de la relación con otros, sino del trabajador con la institucionalidad laboral.

En el contexto histórico específico en que Castel aborda su análisis, aunque el tránsito de un movimiento “ascendente” no es en teoría imposible, empíricamente se verifica su ausencia como tendencia. El dinamismo está signado por el tránsito de la “zona de integración” a la de “vulnerabilidad” y por el de la “zona de vulnerabilidad” a la de “desafiliación”. Ello tiene consecuencias económicas para los distintos grupos pero también identitarias: la “crisis del lazo social” se manifiesta también en la pérdida de sentido y en la limitación de la importancia de la visión de futuro como expectativa de mejora colectiva de la existencia social (Castel, 1997; De Ípola, 1998).

Delimitaciones conceptuales, aclaraciones y ampliaciones necesarias

¿Qué entendemos por “zonas de integración”?

Habida cuenta de la centralidad que la noción de “zonas” adquiere en el desarrollo argumentativo, nos preguntamos en qué medida es ésta una metáfora con significados concretos.

¿Son las “zonas” expresión de una nueva propuesta de estratificación social? Castel explicita (1997: 16) que el esquema de lectura no coincide exactamente con el de la estratificación social ya que pueden existir grupos fuertemente integrados pese a que cuenten con recursos escasos. Esta relativa autonomía estaría dada por la perspectiva adoptada, que subsume la dimensión económica a un abordaje relacional de la integración en distintas dimensiones. Consideramos no obstante, que las “zonas” se aproximan en gran medida a una mirada en clave de estratificación social. Lo que observa Castel es el ordenamiento de las categorías sociales en ámbitos específicos, que puede leerse en una escala vertical conforme a las condiciones diferenciales que los grupos detentan en una u otra “zona”.

En la única referencia explícita a los significados concretos de esta metáfora, el autor precisa que la “zona de integración” trata de personas que carecen

de un trabajo regular y de soportes de integración bastante firmes. En la “zona de vulnerabilidad” predominan el trabajo precario y situaciones relacionadas caracterizadas por la inestabilidad. En tanto que la “zona de desafiliación” es aquella en la que “caen algunos de los vulnerables e incluso de los integrados” (Castel, 2004c: 58). Ciertamente es que no se trata de un ordenamiento únicamente económico ni principalmente definido por la posición económica, sino más bien por la relación con respecto al mercado de trabajo y complementariamente a la esfera de la sociabilidad. Pero el autor insiste en que no hay una correspondencia inmediata entre los ejes trabajo-sociabilidad. De este modo, cobra importancia en su análisis la distinción entre un “pobre legítimo” y un “pobre ilegítimo” (Autès, 2004): la legitimidad o ilegitimidad de su situación estructural está dada por el grado de integración en el eje de la sociabilidad, en su grado de acuerdo con la normatividad social que predica la obligación de trabajar. Así, la distinción habilita a hablar de una “pobreza integrada”, dado que la posición desfavorecida en la estructura ocupacional no tiene una asociación mecánica con la fortaleza de los vínculos sociales orientados por la sociedad integrada.¹⁰

Estas asociaciones no actúan mecánicamente; podemos encontrar, por ejemplo entre distintos grupos populares, que la precariedad de las condiciones laborales se compensa con densas redes de protección cercana generadas por la vecindad. Pero además, estas “zonas” no son estáticas; su tamaño puede crecer o decrecer de manera progresiva, gradual, de acuerdo a los tránsitos de los individuos de una “zona” a otra. De acuerdo a su propio análisis, la “zona de vulnerabilidad” detenta un carácter estratégico para el orden social. De manera que consideramos se requeriría de una estrategia analítica que pudiera dar cuenta precisamente de lo que ocurre en las “situaciones intermedias”.

Los riesgos de la “(in)utilidad social”

El problema que desafía el “logro de la IS” en el modelo casteliano reside en un déficit de pertenencia

10. Inversamente podríamos hablar también de la “riqueza desintegrada” o con Castel (2009) “desafiliada”.

desde un diagnóstico de situación en que se plantea la reaparición de los “inútiles para el mundo”. Aunque la noción de “utilidad social” es clave en su análisis, permanece implícita a lo largo de toda su obra. En el desarrollo argumental del autor, lo que define la “utilidad social” es precisamente la tarea que se desempeña en la división del trabajo: supone ocupar efectivamente un lugar en el mercado laboral, tener un trabajo que confiera derechos. La reaparición de los “supernumerarios” renueva la “cuestión social” (Castel, 2004c: 72).

Castel retoma la noción de “utilidad social” de Durkheim pero es Karsz (2004:77) quien, analizando el trabajo de Castel, explicita el carácter problemático de dicha noción: “¿Cómo carecer de utilidad social sin que exista en allí, oculto entre los garabatos de la palabra ‘social’, algo así como un juicio moral implícito? Quiero decir que, por desgracia, hay siempre una utilidad social de dichos supernumerarios, incluso en tanto animales de caza que es preciso expulsar de las ciudades, en tanto ‘inempleables’ por el capital pero eventualmente utilizables por los movimientos de extrema derecha, carentes del estatuto social aunque posean alguno para los servicios sociales. Jamás se deja de ser útil.”¹¹

Indagado sobre este aspecto, Castel (2004c: 78) propone hablar de “*utilidad social reconocida*”. El “logro”¹² fundamental de la “sociedad salarial” fue construir un *continuum* de posiciones comparables, *compatibles e interdependientes*, constituyéndose como una actualización de la “sociedad de semejantes”. Se trataba de una sociedad que aunque continuaba siendo fuertemente desigual, también era fuertemente protectora (Castel: 1997, 2004b). Si el trabajo con protecciones sociales es la institución central que ha permitido la IS y favorecido una confianza en una mirada prospectiva por la que la vida cotidiana se asentaba en una confianza en el futuro,

11. Interesante punto, que nos remite a la necesidad de una revisión crítica de una lectura casteliana con reminiscencias marxistas. Y como señalábamos anteriormente, a una ausencia del presente texto: la revisión de la discusión sobre marginalidad y marginación en el contexto latinoamericano.

12. Consideramos que la adjetivación de la “utilidad social” no resuelve el problema que Castel apunta resolver, el de la carga de “moralidad social”. También en la adjetivación del rasgo fundamental de la sociedad salarial como “logro” observamos en la mirada casteliana una referencia a valor.

el Estado “social” fue el gran gestor de esta estabilidad. ¿Sería entonces un “Estado social” el que debiera “velar” y garantizar el reconocimiento de la “utilidad social” de todos?

La nostalgia por la opacidad de los “actores sociales”

Castel muestra cómo los asalariados fueron accediendo de manera progresiva y no exenta de luchas, a un conjunto de derechos sociales. Mediante el “estatuto” colectivo el trabajador ya no negocia sus condiciones de trabajo de manera individual: la pertenencia a determinada categoría laboral le confiere –gracias a las luchas de las organizaciones sindicales– los derechos que dicho estatuto habilita. Se trataba de un proceso de *desindividualización* que inscribía al trabajador en regímenes generales, convenciones colectivas, regulaciones públicas del derecho del trabajo y de la protección social. Las relaciones de fuerza en el análisis casteliano se subsumen en la lucha del movimiento obrero por la conquista de derechos, por la vía de una creciente organización sindical. Es así que puesto que Castel considera que este movimiento fue derrotado a la vez que el capital se empodera, las referencias al “poder” y a las relaciones de fuerza ya no resultan pertinentes. Castel (2004c: 82) argumenta que pese a la gravedad de la situación y su carácter masivo, “la cosa habría tenido que moverse un poco, ¡pero no se mueve!... La clase obrera ha muerto” en la medida que ya no tiene existencia como colectivo portador de una alternativa global.¹³ Y ello es lo que *extraña*: al actor.

Con este diagnóstico, en el que las relaciones de fuerza parecen agotarse en la lucha de clases en sentido marxista, se cerraría toda posibilidad de ejerci-

13. Llama la atención su afirmación terminante, producto probablemente de un momento en que la muerte de las clases sociales se plantea con fuerza. Pero la rigurosidad de que da cuenta su obra no condice con esta afirmación tajante, habida cuenta que entre sus contemporáneos, franceses analizando la sociedad francesa, éste ha sido un tema abierto a la discusión. A este respecto, la noción de “clase social” utilizada por Castel requeriría de mayor especificación. Para un diagnóstico propositivo más reciente y específico, puede consultarse Chauvel (2006), para quien el principal problema del debate acerca de la muerte de las clases sociales reside en que los participantes logran disimular la definición de esta categoría.

cio de poder desde la ciudadanía. No deja de resultar un tanto nostálgica la mirada, en esa necesidad de recuperar aquella forma de *filiación* que dotara de pertenencia social a individuos y grupos.

Hacia una ampliación del modelo analítico del proceso de integración-desafiliación social de Castel

Rediscutimos aquí las nociones de “poder”, “coacción social” y los niveles de análisis de los procesos I-D. Seguidamente precisamos el interés por el análisis de las repercusiones en las experiencias biográficas individuales de las transformaciones acontecidas. Por último, fundamentamos la necesidad de consideración del *plano simbólico* que consideramos juega un papel central en el proceso I-D.

El poder y la coacción social como elementos ineludibles a considerar en las relaciones sociales

En el modelo casteliano “el poder” queda restringido al *poder de categorías sociales, de organizarse por la conquista de derechos*. Consideramos conveniente abrir la mirada a otras formas y niveles analíticos, puesto que coincidimos con Elías en que (1982: 72): “En el fondo, lo que llamamos ‘poder’ no es más que una expresión, algo más rígida y menos diferenciada, del especial alcance del margen de decisión propio de determinadas posiciones sociales, una expresión de una posibilidad particularmente grande de influir sobre la autodirección de otras personas y de participar en la determinación de su destino.” El “poder” como *influencia en otro(s)* es variable desde un margen mínimo hasta el límite de la obediencia absoluta. Las posibilidades de *agencia del sujeto* deberían pensarse en términos de lo que el individuo o grupo, inserto en un contexto de relaciones, puede hacer o dejar de hacer, dado el acceso relativo a recursos que dispone.

En su elaboración de “modelos de juego” Elías sustituye el concepto de poder por el de “fuerza relativa

del juego”, para enfatizar su carácter relacional: refiere a las posibilidades de triunfo de un jugador en relación con la(s) de otro(s). El “equilibrio de poder” es dinámico pues las relaciones entre las personas pueden alcanzar cierta estabilidad por un periodo considerable de tiempo, o por el contrario, resultar inestables. De allí *el carácter dinámico de las posiciones que los individuos ocupan en las formaciones sociales, y por tanto, la posibilidad siempre presente de tránsito en el proceso de integración-desintegración*. Aunque esta posibilidad también está presente en Castel, entendemos que la diferencia en este punto es que la mirada analítica del poder en Elías abre la posibilidad de análisis al nivel individual: antes que limitarnos a las transformaciones estructurales, cabe observar la tensión en constante mutación a escala individual.

La perspectiva de Elías también nos permite aprehender el carácter procesual y dinámico que Castel aborda como “tránsitos” entre “zonas”. Pero aquí no necesariamente se trata siempre de movimientos ascendentes o descendentes de magnitudes que supongan pasajes de una condición de desintegración a una de integración o viceversa. Más bien, refiere a movimientos más o menos perceptibles en cuyo transcurso las posiciones de los individuos y grupos se renuevan en el seno de una “formación social”. Al tiempo que varían también sus condiciones de integración o de desintegración. La formulación elisiana abre pues la posibilidad a otras formas de sociabilidad con capacidad integradora, no necesariamente supeditada a lo que acontece en el eje laboral.

Pese a la certeza de posibilidades de movimientos desde la condición de desintegración a la de integración, la ocurrencia efectiva de éstos tiene desigual probabilidad de acuerdo a la posición de las personas o grupos. Lo que trae implícito que tanto en la condición de integración como en la de desintegración, *existen gradaciones*. Si la fuerza social de personas o grupos de un mismo espacio social es extraordinariamente desigual y ocurre que capas sociales muy débiles y prácticamente sin posibilidades de elevarse socialmente conviven con otras que monopolizan oportunidades incomparablemente mayores de ejercer presiones sociales, las personas de los grupos socialmente más débiles tendrán

un margen de decisión individual mucho menor. (Elías, 2000a y 2000c)

¿Cuáles son las posibilidades de IS de aquellas personas pertenecientes a los grupos sociales más desprovistos? Si desde la mirada casteliana sería la expresión límite del “individualismo negativo”, en donde la falta de marcos estructurantes *fractura* todo vínculo social, la perspectiva de Elías cuestiona la ausencia de movimiento. Siendo que todo individuo, por más desaventajado que se halle, tiene posibilidades de ejercicio de poder dentro de ciertos márgenes, su perspectiva habilita una mirada sobre *otras formas de lazos sociales*.

El desarrollo argumentativo de Elías conduce a la puesta en relación de la posibilidad de la *IS como fenómeno de la coacción social* resultante de la interdependencia entre los seres humanos (Elías, 1982 110). ¿Qué consecuencias trae consigo esta idea de la IS como coacción? En las sociedades estatales cada vez más diferenciadas, los seres humanos individuales tienen mayor margen de elección pero también se ven obligados a elegir más por sí mismos: *la posibilidad de hacerse más independientes no se constituye como elección sino como necesidad* (2000b: 144). Como para Durkheim, para Elías la coacción es inherente a la socialización. Pero en Elías resulta novedoso el énfasis en la necesidad de poner en relación los comportamientos cotidianos con las modificaciones producidas a nivel institucional; en particular, con la progresiva reducción de la violencia física.

Repercusiones de la crisis del trabajo en las experiencias biográficas de los sujetos

¿Qué acontece en el nivel individual cuando la IS se debilita? Sennett (1998) analiza “la corrosión del carácter”¹⁴ como un rasgo fundamental de las

14. Una cantidad importante de estudios de muy distinto orden abordan la problemática de la IS. Nuestra elección aquí responde fundamentalmente a la confluencia de Sennett con la perspectiva de Castel respecto de la centralidad del trabajo como desencadenante de las transformaciones y de los riesgos de desintegración. Otro de los estudios de gran interés es el que realizara Wilson en 1978, adelantando el análisis de los problemas que la “desaparición del trabajo” en los enclaves de po-

“consecuencias sociales del trabajo en el nuevo capitalismo”. Su argumento refiere a que el nuevo capitalismo flexible ha desmontado la “arquitectura burocrática” que durante muchos años, a veces más felizmente que otras, mantuvo a la gente agrupada. El problema de la individualización en Sennett radica en que el valor individual ya no reside más en el respeto recibido como miembro de una categoría social: el trabajador. La fuente de auto-estima y de valor individual ha mutado en un asunto de habilidad y movilización de talento.

Antiguamente, la rutina –laboral– podía ser un elemento fundamental de la posibilidad de narración positiva de la biografía, en la que la programación del tiempo jugaba un lugar clave: el futuro era previsible en términos de proyección de la situación presente. Es así que la rutinización del tiempo es concebida como una *conquista* de los trabajadores que les permitía, por ejemplo, colocar sus ahorros en mutualidades, acceder a la vivienda por medio de hipotecas, o programar sus vacaciones. La lectura de Sennett sobre el carácter positivo de este tiempo rutinario es muy limitada puesto que desde su posición, quienes se circunscriben al trabajo en el régimen fordista tienen necesariamente vedada una visión más amplia de un futuro distinto. Por más protegido y estable que sea su trabajo, la rutinización le impide al individuo desarrollar el carácter. Aunque las consecuencias sobre el carácter se derivan fundamentalmente de las transformaciones del trabajo, en su análisis lo que estaría de fondo es la “desburocratización” en tanto eje transformador de la vida cotidiana.

Otro punto interesante es la complementariedad de lo que acontece en el eje del trabajo con el eje de la sociabilidad, pero claro está, también aquí desde una perspectiva bien distinta de la de Castel. Sennett muestra los cambios que se registran en la sociabilidad entre los trabajadores como resultado de los cambios en las condiciones laborales, en particular, de la duración de los trabajos. La profundidad de los vínculos se debilita a la vez que aumen-

tan las posibilidades de establecer vínculos diversos con más personas.

Coincidimos con De la Garza et al. (2007:14) respecto de su consideración de “la corrosión del carácter” como “concepto-metáfora” cuya definición y relación con otros conceptos permanecen insuficientemente desarrollados en la obra de Sennett. No obstante, consideramos abre pistas para analizar qué es lo que acontece en los sujetos que como Rico, se hallan expuestos y dispuestos a asumir riesgos a la vez que perciben las implicancias que estos traen aparejados. La inseguridad que reina en el carácter derivaría de la falta de ejercicio de “los tres códigos modernos del respeto: hacer algo por sí mismo, cuidar de sí mismo, y ayudar a los demás.”(Sennett, 2003: 263). Se trata de construir vínculos sociales que favorezcan la libertad de los individuos y el mayor disfrute de sus experiencias biográficas, sobre la base de un mejor manejo de la autoestima y del respeto del Otro, lo que supone reconocer y respetar su diferencia.

Entendemos necesario analizar las repercusiones de las mutaciones del trabajo en las experiencias de los individuos desde otras perspectivas teóricas, fundamentalmente por el carácter a-problemático que en los trabajos de Sennett tienen las posibilidades de reconstrucción del vínculo social sobre la base de la reconstitución de grupos cuya fuente de integración se limite al *respeto*. Creemos también que intentar revertir el problema de desempleo y de la falta de ingresos en términos de una “economía social” parece muy limitado para reparar los vínculos sociales, aquel “lazo” basado que favoreciera la IS. La afirmación identitaria aunada a la “reclusión” en el espacio territorial profundiza la debilidad del “orden social”. Los individuos quedarían así cada vez más limitados en su capacidad efectiva de modificar “las condiciones de dominación”. Entendemos que el análisis de las repercusiones individuales de las transformaciones acontecidas tiene puntos sugerentes en la obra de Sennett fundamentalmente en lo que concierne al manejo del riesgo y sus repercusiones en el carácter. Pero como él mismo reconoce, la flexibilización está lejos de ser un rasgo generalizado en el conjunto societal. Sería necesario desarrollar un modelo analítico que permita capturar los efectos de otras tendencias.

breza norteamericanos traerían consigo en términos de “desorganización social” (Wilson, 1997). Sobre este punto, preferimos retomar aquí el trabajo de Sennett referido, debido a su contemporaneidad con la obra castelliana y su consideración de trabajadores de distintos niveles de ocupaciones.

El plano simbólico de la IS

La reflexión sociológica clásica ha señalado, con Durkheim, la necesidad de una “conciencia colectiva” que dotara de sentido a la existencia social. El desarrollo de esta conciencia (o “moralidad”) haría posible la articulación de intereses particulares con intereses compartidos orientados por la necesidad de pertenencia grupal y social. Pero una referencia ineludible respecto de la importancia del *plano simbólico* de la IS es aquella tipología desarrollada por Merton (2002) de “los modos de adaptación individual”. Al considerar los “tipos de metas culturales” Merton pone de relieve la importancia de los “objetivos, propósitos e intereses culturalmente definidos, sustentados como objetivos legítimos por todos los individuos de la sociedad, o por individuos situados en ella en una posición diferente.”(2002: 210). El otro elemento que considera son los “modos admisibles de alcanzar esos objetivos”. He aquí un ejemplo de combinación de dos planos que refleja las posibilidades heurísticas de una tipología así construida.

Si reconocemos en la obra de Merton el interés de la consideración de las expectativas y de la conjugación del *plano simbólico* con el *factual*, discrepamos ampliamente con su conceptualización de la “Estructura social” y la “anomia” como fenómenos antitéticos, lo que hace que esta última sea tratada como “problema” en tanto que la situación de aquellas personas “bien integradas” resultaría “normal”¹⁵ puesto que la “estructura social” es identificada con un tipo de orden social aprobado por el observador.

En suma, habremos de atender a los sistemas de expectativas que, conjuntamente con las situaciones fácticas, nutren de sentidos a las experiencias biográficas, sin por ello incursionar en juicios de valor.

15. En su *Nota sobre los conceptos de “Estructura social” y “anomia”*, Elías (2000: 190-197) plantea con suma claridad los problemas de la aproximación mertoniana. Por otra parte, consideramos relevante recordar que el modelo analítico de Elías ha sido desarrollado en una investigación empírica acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros (Elías y Scotson, 2000 y Elías, 2003). Su análisis de las relaciones entre establecidos y forasteros resulta central para entender el carácter esencialmente relacional de la producción de la condición de “outsider”.

Elementos centrales para una teoría del proceso de I-DS en las sociedades contemporáneas

Consideramos fundamental avanzar en la precisión de los elementos *centrales que una teoría sociológica de la IS debería considerar para comprender los procesos de integración en las sociedades contemporáneas*. En este sentido, creemos ineludible considerar:

- a) *el eje de integración-desintegración por el trabajo*
- b) *el eje de la sociabilidad (fortaleza, diversidad y tipo de vínculos)*
- c) *la forma en que se distribuye el poder y se ejerce la coacción sobre categorías sociales e individuos*
- d) *el margen de acción individual y la capacidad de agencia del sujeto*
- e) *el sistema de expectativas*

Respecto de los dos ejes que retomamos de Castel (a y b), sería necesario analizar en qué medida “el eje del trabajo” debería tener necesariamente una preeminencia jerárquica sobre el “eje de la sociabilidad”. Más que a un ordenamiento jerárquico entre estos ejes, el esfuerzo apuntaría a las distintas formas de IS que se podrían derivar de las situaciones diferenciales en ambos. De hecho, en las sociedades contemporáneas, la sociabilidad cobra preeminencia como fuente primordial de “solidaridad”. Porque es de suponer que si el despliegue de la protección estatal tuvo como corolario una fisura aún mayor de la “protección cercana”, su retiro habría implicado un fortalecimiento de la sociabilidad primaria. Es razonable considerar que por más desconocidos que sean mis vecinos o débiles mis vínculos familiares, habré de recurrir a alguien para que cuide a mis niños en sus vacaciones, o cuando la extensión e indeterminación de mi horario laboral no me permita tener la certeza de que podré hacerme cargo de ellos. Del mismo modo, cuando ese vecino o familiar necesite dinero para solventar los costos

del transporte al trabajo, habré de retribuirle. Sobre esta base de reciprocidad, es factible desarrollar un vínculo de solidaridad derivado de las relaciones de proximidad.

Por otra parte, la importancia que pueda adquirir el eje de la sociabilidad en tanto fuente de IS variará conforme a la fortaleza, la debilidad y el tipo de vínculos que puedan establecerse. Cobra así relevancia el proceso de *segregación residencial creciente* en muchos contextos urbanos. En los barrios caracterizados por una condición de privación material generalizada al conjunto de sus habitantes, es difícil que la sociabilidad pueda resolver plenamente el déficit, pese a que los vínculos vecinales sean fuertes. Si la mayoría se halla desocupada, es difícil que alguien pueda recomendar a otro para un trabajo. La posibilidad de recurrir a personas en otra situación y de establecer vínculos que no se limiten a una relación de dependencia ampliará el potencial del ámbito de la sociabilidad como fuente de IS.

Enfatizamos la relevancia de “los equilibrios de poder” y de “la coacción social” (c) en el análisis de las distintas gradaciones de la IS. Una relación fuertemente asimétrica de poder tendrá sin duda consecuencias negativas para una IS *diversificada*. Agregamos este adjetivo puesto que una distribución asimétrica de poder no necesariamente tiene efectos adversos a una IS a secas. De hecho, puede favorecer la integración plena de los individuos, grupos o Estados a un mandato que les es impuesto por quienes detentan el poder. ¿Cómo se regulan las necesidades y deseos de individuos y grupos? Este tema, al que Durkheim refiere como la necesidad de una “comunidad moral”, se torna particularmente problemático dada la creciente diferenciación de las sociedades y del proceso que ha sido concebido como una afirmación de las identidades. Más allá de las resonancias postmodernas que pueda tener esta temática de la explosión y fragmentación de las identidades, queremos llamar la atención sobre la necesidad de atender este elemento siendo que hoy, la “adhesión voluntaria” a una regulación social uniforme y válida para todas las situaciones parece aún más difícil de resultar legítima.

Ciudadanos que forman parte de sociedades diferentes, jóvenes cuyas transiciones a la adultez ad-

quieran mayor complejidad, instituciones cuyo peso se modifica en el curso de vida. Todo parece dirigido a que la coacción social concebida como normatividad uniforme atente contra la integración plena de distintos grupos e individuos. Quizás debamos pensar en las posibilidades de introducir este elemento sobre una suerte de piso mínimo indispensable de coacción y un máximo de reglas de comportamiento aceptables, en donde las posibilidades de *agencia* de individuos y grupos adquieran centralidad analítica.

Resaltamos el margen de acción y las repercusiones que las tendencias en los procesos de integración-desintegración desencadenan en la vida de los sujetos (d) para recordar la necesidad de trabajar en varios niveles de agregación (individuos, grupos, etc.). También, para poner de relieve la importancia que tiene en el desarrollo de una teoría sociológica de la IS, la puesta en relación de los niveles micro, meso y macro, o lo que se ha denominado en términos de superación de la dicotomía entre estructura e individuo. Por otra parte, cabe recordar que concebimos clave la consideración del “sistema de expectativas” (e) en los procesos I-D. Con ello destacamos la no necesaria identificación de las valoraciones y expectativas de individuos y grupos con lo que acontece en el plano material o factual. Por ello consideramos fundamental un abordaje que tenga en cuenta tanto el *plano simbólico* como *fáctico* de la IS.

Finalmente, señalamos un aspecto que consideramos de gran relevancia en la forma en cómo se ha problematizado y diagnosticado la IS en las sociedades contemporáneas, que nos remite directamente a la diferencia entre “lazo social” en singular y en plural. Sostenemos que mientras el primero se quebranta, los segundos no: el tan mentado *debilitamiento del lazo social*, cuando no su *fractura*, concierne específicamente a una normatividad social que preconiza *la* forma en que convendría realizar el lazo: amistoso, de vecindad, estudiantil, profesional, etc. Hay en ello un juicio ético acerca de lo que le ocurre a los lazos que deberíamos entretener. Hay un lazo social fracturado entre las categorías ocupacionales y las instituciones laborales, en la mirada casteliana. ¿Pero no hay por ello “lazos sociales”? Como señala Karsz (2004: 210) “La Mafia

es un ejemplo de lazo social particularmente sólido, *omertà* mediante clubes financieros también. Salvo que la especie humana fuera a desaparecer, los hombres están condenados a mantener lazos sociales (en plural). ¡Pero los lazos sociales pueden no ser lazo social, *that is the question!*”

Contra lo que se preconizaba como “aislamiento social” en términos de la concreción de un proceso de desafiliación llevado hasta sus límites, la evidencia empírica sugiere la existencia de una multiplicidad de “lazos sociales” que *resisten*: se vinculan vecinos para gestionar la red de saneamiento en el barrio, se vinculan grupos para demandar ante el municipio la falta de un servicio de transporte. Múltiples ejemplos dan cuenta que contrariamente a la inacción que proponen ciertas miradas, individuos y grupos, aunque no todos de la misma manera ni con la misma fuerza, luchan por revertir sus condiciones de desintegración. Los *cuándo*, los *cómo* y los *por qué*, tanto afirmativos como negativos, deberían ser susceptibles de abordaje mediante un modelo analítico de IS lo suficientemente abierto a ver más allá del “lazo” imaginado como válido desde el punto de vista propio.

Compleja la tarea, pero vaya si valdrá la pena el desafío.

Bibliografía

- Autès, Michel (2004 [2000]) “Tres formas de desligadura”, en Karsz, Saül (Coord.) *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona, Gedisa: 15-54.
- Castel, Robert (1996) “Les marginaux dans l’histoire” en Paugam, Serge *L’exclusion, l’état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- _____ (1997 [1995]) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (1998) “La lógica de la exclusión”, en Bustelo y Minujin (eds.), *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fe de Bogotá, Santillana y Unicef.
- _____ (2004a) *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Buenos Aires, Topía.
- _____ (2004b) *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- _____ (2004c [2000]) “Encuadre de la exclusión.” en Karsz, Saül *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona, Gedisa: 55-86.
- _____ (2009) *La novela de la desafiliación: a propósito de Tristán e Isolda*, Buenos Aires, Topía.
- Chauvel, Louis (2006) “Are social classes really dead? A French Paradox in Class Dynamics”, Göran Therbon (editor), *Inequalities of the World*, Verso, London: 295-318.
- De Ípola, Emilio (1998) “Identidad y lazo social. (Una lectura de Robert Castel)”, en De Ípola (comp.) *La crisis del lazo social*, Buenos Aires, EUDEBA: 51-59.
- De la Garza, Enrique y otros (2007) “Crítica de la razón para-post moderna (Sennet, Bauman, Beck)” en Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET), Año 12, nº 19: 9-38.
- Durkheim, Émile (1973a [1893]) *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire.
- _____ (1973b) *La educación moral* [1902], Buenos Aires, Schapire.
- _____ (1974 [1897]) El suicidio. *Estudio de Sociología*, México, UNAM.
- _____ (1979 [1922]) *Educación y Sociología*, Bogotá, Linotipo.
- _____ (1986 [1895]) *Las Reglas del Método Sociológico*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (1993 [1912]) *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, Alianza.
- Elías, Norbert (1982 [1970]) *Sociología fundamental*, Barcelona, Gedisa.

- _____ (2000a [1939]) “La sociedad de los individuos”, en *La sociedad de los individuos, ensayos*. Barcelona, Península: 15-84.
- _____ (2000b [1940-1950]) “Problemas de la autoconciencia y de la concepción del ser humano” en *La sociedad de los individuos, ensayos*. Barcelona, Península: 85-176.
- _____ (2000c [1987]) “Cambios en el equilibrio entre el yo y el nosotros”, en *La sociedad de los individuos, ensayos*: 177-270.
- _____ (2003 [1976]) “Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros” en *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 104: 219-251.
- Eliás, Norbert & Scotson, John (2000 [1965]) *Os Estabelecidos e os Outsiders*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- Fernández, Tabaré (2010) “Incidencia y trayectorias de desafiliación” en Fernández (Coord y ed.) *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay*, Montevideo, Udelar, CSIC: 51-64.
- Fernández, Tabaré y otros (2010) “Desafiliación y desprotección social” en *Ibid*: 13-26.
- Karsz, Saül (2004 [2000]) “La exclusión: concepto falso, problema verdadero”, en Karsz, (Coord.) *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona, Gedisa: 133-214.
- Gil Antón, Manuel (2005) “¿Y si cambiamos las preguntas?” en *La movilidad nacional e internacional de los recursos humanos*, Cuarto Seminario permanente de discusión sobre las políticas de ciencia, tecnología e innovación en México, México, 15.06 <http://www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/permanente4/ponencias/dr_gil.pdf>.
- _____ (2010) “Acceso a la educación superior: caminos, veredas, barrancos y vías rápidas” en Cortés, Fernando y Oliveira De, Orlandina (coords.) *Los grandes problemas de México. Desigualdad Social*. Vol. 5, México, D.F., El Colegio de México: 263-308.
- _____ (2011) “Versión de cinco preguntas” en *Seminario sobre Educación en México*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 11.04.
- Merton, Robert (2002 [1949]) “Estructura social y anomia” y “Continuidades en la teoría de la estructura social y la anomia” en *Teoría y estructura sociales*, México, FCE.
- Peña, Carlos (2010) *El concepto de cohesión social*, México, Ediciones Coyoacán.
- Sennett, Richard (1998) *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- _____ (2003) *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Anagrama.
- Wilson, William Julius, (1997 [1978]) *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, First Vintage Books.

Participación Ciudadana y Acción Colectiva. Reflexiones sobre las políticas institucionales y los sujetos colectivos a partir del estudio de tres casos¹⁶

Valeria Gradin¹⁷, Florencia Picasso¹⁸
y Anabel Rieiro¹⁹

La presente ponencia busca contribuir a la reflexión sobre algunas experiencias de participación ciudadana y acción colectiva a partir del análisis de tres casos del contexto uruguayo desde un debate sobre fuerzas hegemónicas y/o contrahegemónicas de participación. Esta distinción de formas de participación ciudadana está estrechamente asociada a la ponderación o descalificación entre modos de conocimiento y de experiencia, el reconocimiento de la diversidad de concepciones y ejercicio de la democracia. En síntesis, el trabajo busca plantear elementos para un debate que contribuya a reflexionar sobre el diseño, la gestión, y el monitoreo de políticas sociales

participativas en lo local, tomando en cuenta los enfoques imperantes y sus posibles impactos en sujetos colectivos y en la sociedad civil.

Introducción

Durante el último decenio el territorio uruguayo viene experimentando cambios en el diseño de políticas sociales que sitúan a las estrategias tradicionales de reducción de la pobreza en un escenario de múltiples desafíos. Los objetos de las políticas han ido modificándose adquiriendo mayor relevancia nuevas problemáticas, como la exclusión generada por diferencias culturales, de género, o bien, la desintegración social. Dichas temáticas emergentes han creado desafíos en las formas de articular las políticas en un marco que busca la integralidad y que cuestiona el lugar que ocupan los sujetos tanto en las definiciones operativas, el diseño, la gestión, la ejecución, la participación y las formas de evaluación. Desde esta perspectiva, el rol de la ciudadanía cuyos intereses son afectados por las políticas públicas, es clave, no como mera receptora de las acciones de la administración pública, sino como decisor de su propio destino, para el beneficio común.

La presente ponencia busca contribuir a la reflexión sobre algunas experiencias de participación ciudadana y acción colectiva a partir del análisis de tres casos del contexto uruguayo desde un debate sobre fuerzas hegemónicas y/o contrahegemónicas de participación. Esta distinción de formas de par-

16. Este artículo se basa en la Monografía de la Licenciatura en Sociología de la UDELAR, “Un análisis de la Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos. Estudio de caso sobre territorialidad y participación en políticas sociales, entre los años 2005 y 2007, en Barros Blancos, Canelones” elaborado por Valeria Gradin; toma fragmentos de la tesis de Maestría en Políticas Sociales del CLAEH “Presupuesto Participativo en Maldonado. Alcances, limitaciones y tensiones en la decisión, diseño e implementación de políticas sociales dirigidas a las familias a nivel local”, en actual elaboración por Florencia Picasso y de la tesis de Maestría en Sociología de la UDELAR elaborada por Anabel Rieiro “Gestión obrera y acciones colectivas” (2010).

17. Valeria Gradin, Lic. en Sociología, UDELAR. INFAMILIA, Ministerio de Desarrollo Social.

18. Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Uruguay. Diploma de Posgrado en Políticas Sociales y candidata a Magister en Políticas Sociales del Instituto Universitario, CLAEH, Uruguay (en proceso de tesis final). Diplomado Latinoamericano en Descentralización y Desarrollo Local, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Docente de Metodología de la Investigación, Sociedades Modernas y Desigualdades Sociales del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

19. Socióloga, magister y actualmente cursando doctorado de sociología. Docente Asistente de investigación en el Departamento de Sociología y Prof. adjunta-coordinadora de la Unidad de Extensión y Actividades en el Medio (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Uruguay)

ticipación ciudadana está estrechamente asociada a la ponderación o descalificación entre modos de conocimiento y de experiencia, el reconocimiento de la diversidad de concepciones y ejercicio de la democracia, tal como plantea el enfoque pedagógico de Paulo Freire (1970) sobre la “educación bancaria” y la “educación para la libertad”.

En síntesis, el trabajo busca plantear elementos para un debate que contribuya a reflexionar sobre el diseño, la gestión y el monitoreo de políticas sociales participativas en lo local, tomando en cuenta los enfoques imperantes y sus posibles impactos en los sujetos colectivos y en la sociedad civil.

Participación ciudadana

Para comprender la participación ciudadana en Uruguay conviene hacer un repaso histórico sobre la construcción de la matriz de protección social.

Varios autores (Panizza, 1986; Midaglia y Robert, 2001 entre otros/as) plantean que el sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo XIX y cuya expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX, resultando pertinente comprender cómo la modernización temprana del orden político, la expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática tardía se dieron como formación de un mismo proceso. La simultaneidad en que se dio el proceso de institucionalización y democratización establece una fusión simbólica reconocible hasta nuestros días.

En cuanto a la participación Coraggio (1999:2) sostiene que *“en sentido amplio participar –activa o pasivamente– significa “tomar parte” con otros, en algo que bien puede ser una creencia, el consumo, la información o en actos colectivos como el de producir, el de gestionar y el de decidir. Con este criterio no hay miembro de una sociedad que no participe de una u otra manera; el problema de la participación no es la ausencia de la misma sino la calidad diferenciada de ésta”*.

Generalmente se considera a la participación como un proceso relacionado con la toma de decisiones

por parte de individuos y/o grupos de influencias de poder, control e intervención. Asimilar la participación a la incidencia en los procesos de toma de decisiones es insuficiente ya que existen distintas secuencias que implica la toma de decisiones como identificar los problemas, el intercambio de información, la ejecución, seguimiento y control, así como la evaluación de las decisiones en las que operan distintos individuos y grupos que conforman el sujeto individual y los sujetos colectivos que constituyen el entramado ciudadano.

La temática de la participación ciudadana surge de concebir a la democracia desde una perspectiva de generación espacios de reflexión, deliberación y conocimiento de lo que hay que hacer. Por tanto, si se quiere la participación de la ciudadanía es necesario reparar y reconstituir la esfera pública (Fraser, 1992), generando marcos de debate que permitan el reconocimiento de sujetos y de las limitaciones del accionar de gobierno, permitiendo la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos (Subirats, 2001).

La participación ciudadana es generalmente entendida como “una participación en actividades públicas”. Se ubica en el terreno del poder público que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social y de una administración que realiza la orientación establecida por dicho poder público (Baño, 1998:29). Desde este enfoque se trata de incentivar la activación de sujetos cuyos intereses particulares son afectados por la realización de las políticas públicas, de forma que no sean meros receptores/as de las acciones de la administración pública, sino que puedan transformarse en ciudadanos/as, decisores/as y consientes de ello, para el beneficio común.

Como resume Machado (2002:43-46), retomando a Coraggio a partir de la política pública se dan tres grandes estilos de participación de la población, que distinguen una intencionalidad y fundamentos. El estilo “vertical-alienante”, donde se reserva el diseño e implementación de la política a la interna del gobierno suponiendo al Estado como representante del interés general y los beneficiarios son “pasivos”. Un segundo estilo, es el “vertical-pedagógico”, donde el diseño igualmente es un asunto interno del go-

bierno, pero su implementación eficaz requiere de la construcción de un consenso, por lo que se comparten ciertos aspectos o etapas de implementación. Por último, distingue el estilo “*democrático-dialógico*” donde el diseño, implementación y control de la política es un asunto de la sociedad y el Estado, por lo que se establecen procedimientos institucionalizados de efectiva participación y control en el diseño e implementación de la política.

Cuando se habla de participación desde el Estado muchas veces se hace referencia a espacios de consulta pública en los que se promueve el relevamiento de la opinión de grupos sociales (ej. Beneficiarios/as de políticas o trabajadores/as que implementan políticas); la generación de espacios de intercambio entre representantes estatales y de la sociedad civil organizada; o a la integración de representantes de grupos sociales a comisiones de trabajo para el diseño o monitoreo de políticas públicas.

La palabra participación suele “medirse” y por ello “asimilarse a la asistencia a espacios de consulta generados por el Estado, aunque en algunos casos se diferencia según la etapa en el ciclo de la política que se considere (diseño o formulación, implementación, monitoreo, evaluación, reformulación) u otras características en la participación (perfil de participantes, mecanismos de participación negociación, diálogo etc.). La construcción de nuevos indicadores que permitan estudiar la participación sin reducirla a asistencia implica un nuevo desafío.

El fomento de la participación desde el ámbito estatal se vincula a la promoción de redes locales. Las redes preexisten a cualquier tipo de intervención; no se contraponen necesariamente con la organización, sino que permite pensarlas como sistemas de relaciones que construyen significados en la interacción. Frente al pensamiento jerárquico de las instituciones tradicionales, lo que aporta la red es lo horizontal, las pautas de conexión, las relaciones de cooperación.

Distintas experiencias en la región, han dejado aprendizajes interesantes en torno a la virtualidad del relacionamiento horizontal entre actores/as con lógicas y racionalidades diferentes, que en función de la conciencia común de pertenencia a “su localidad”

han generado iniciativas en diversos campos del desarrollo con resultados auspiciosos para la población. Un trabajo en redes a nivel territorial permite avanzar en procesos de concertación de actores/as capaces de articularse en torno a proyectos colectivos.

El riesgo que presenta la lógica de proyectos a corto plazo es el de provocar *iatrogenia*²⁰. Baráibar plantea citando a Merklen: “*Si la precariedad de las relaciones de trabajo se sitúa en el corazón de las irregularidades, la orientación de las políticas sociales, no es menos productora de inestabilidad*”. Las estrategias de lucha contra la pobreza, inscriptas en la lógica de proyectos, no permiten estabilizar la vida de individuos, ni constituirse en los soportes necesarios para su soberanía. En lugar de modificar la situación contra la cual luchan, estas estrategias terminan reforzando las lógicas de funcionamiento ya instaladas en los barrios pobres. Estos proyectos de “lucha contra la pobreza”, no permiten nunca que algo sea conquistado. Asociaciones y grupos de habitantes permanecen en una perpetua búsqueda de recursos que son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social (Merklen, 2005:129,170,193 en Baráibar, 2009 :9-10).

La acción colectiva y los movimientos sociales

La movilización ciudadana, con impulsos propios y acciones colectivas que colocan en la esfera pública problemáticas emergentes desde los sujetos colectivos representa un espacio significativo en torno a las definiciones de participación y la conformación de identidades sociales. Dicho escenario permite reflexionar sobre las relaciones existentes entre el contexto histórico y los movimientos sociales.

Retomar la lógica de la acción colectiva permite una nueva forma de estudio de las políticas públicas, al

20. Iatrogenia significa en medicina “toda alteración del estado del paciente producida por el médico”. Se usa en general para referirse a los “daños colaterales”. En políticas sociales se utiliza para referir a los efectos negativos que pueden darse en un grupo provocados por el propio proyecto social del cual ese grupo es beneficiario.

poner en evidencia el rol que los sujetos colectivos que se constituyen en base a una posición sectorial común o en base a demandas territoriales, encuentran los elementos que mejor testimonian y lideran la movilización social, alcanzando mayor presencia en la esfera pública o construyendo entre sus integrantes formas identitarias específicas. Esta mirada amplía la forma tradicional de ver las políticas públicas y la gobernanza desde el Estado como actor principal de toma de decisiones.

Si consideramos a los movimientos sociales como grupos de interés articulados entre sí, éstos tienen una dimensión reticular, es decir, se articulan a partir de redes de relaciones sociales y, por tanto, pueden ser concebidos como redes autoorganizadas de acción colectiva (Diani, 1995). La acción colectiva analizada desde Gamson (1985) es un ejercicio político y social que traspasa las acciones vinculadas a la vida cotidiana y subsistencia en aras de cambiar algunas condiciones definiendo demandas comunes *entre* individuos. El carácter relacional que se da a través de la interacción subjetiva representa un componente específico de la movilización política colectiva, diferenciándose de las políticas públicas diseñadas para los “ciudadanos jurídicos” tomados como partículas individuales.

Una característica en el momento de emergencia y consolidación de los movimientos sociales es su posición frecuente como anti-institucional o no institucional. La procedencia de dicha definición se encuentra, por un lado, en la búsqueda por organizarse y funcionar de manera autónoma y distinta a como lo hacen otras instituciones sociales y políticas de la sociedad, y por otro lado, en la situación que muchas reivindicaciones les llevan a entrar en conflicto con las instituciones políticas. Sin embargo, y de cierta manera controversial, tal como exponen Ibarra y Tejerina (1998) encontramos que desde otro punto de vista los movimientos sociales son instituciones en la medida que constituyen un conjunto de normas preestablecidas, provenientes de la sedimentación de una memoria y práctica social que constituye una guía para la acción.

La tensión que se plantea entre la acción colectiva frente a la institucionalidad deja manifiesto el rol del conflicto entre transformación democrática y

control político. Alberto Melucci (1996) retoma como una característica propia de la acción colectiva este “límite” con la institucionalidad, proponiendo que se construyen sistemas emergentes de cultura política entretejidos en la vida cotidiana que proveen nuevas expresiones de identidad en oposición al orden e institucionalidad dominante.

Sin embargo, el carácter *contencioso* de la acción colectiva (Tarrow, 2004) entendido como amenaza a grupos dominantes y autoridades es dinámico y puede sucederse en ciclos vitales donde las acciones lleven a mayores grados de institucionalización e inclusive tiendan a ubicarse dentro del marco estatal. Dicha diversidad en la orientación y acción es la que nos proponemos analizar a través de los tres casos escogidos.

Descentralización: algunos enfoques y perspectivas

Cuando se habla de superar la lógica centralista sectorial en general también aparece la palabra descentralización. Resulta importante mencionar que la visión de la descentralización opera en tres niveles: funcional, política y territorial (PNUD, 2010).

Según Arocena, (2001) la *descentralización funcional* corresponde a un primer nivel de descentralización donde solamente se descentraliza el modo de gestión. También es usual en la literatura como “desconcentración”. En este primer nivel, la administración genera oficinas desconcentradas que aplican las ordenanzas y reglamentaciones elaboradas centralmente, sin que ello implique una transferencia del poder de decisión, que permanece centralizado.

En una segunda acepción del término la descentralización afecta el sistema de decisiones, cuando éste deja de estar monopolizado por el centro del sistema. Este nivel es denominado *descentralización política*. En él se definen aquellas decisiones que se mantienen centralizadas y las que pasan a ser competencia de los órganos descentralizados.

En la tercera acepción se agrega el componente geográfico: *descentralización territorial*, es decir la

organización descentralizada del territorio. Este nivel de descentralización implica mutuamente las dimensiones funcional y política. De este modo, la desconcentración de la gestión y la descentralización de las decisiones se producen en un espacio geográfico determinado, en el que se reconocen unidades político-administrativas con ciertos niveles de autonomía.

Arocena plantea que lo característico de un sistema centralizado es el dominio absoluto de un modo único de administrar la cosa pública. Cada sector desarrolla un verdadero monopolio en el área de su competencia, no admitiendo ninguna iniciativa generada fuera de su ámbito centralizado de decisión. *“Debido a este modo de funcionamiento, los gobiernos locales –fundamentalmente los municipios– ven reducida su área de acción a los aspectos no atendidos por la lógica sectorial. Tradicionalmente, ese campo de intervención municipal ha sido el del mantenimiento de los servicios urbanos. (...) Esta lógica de la deslocalización se puede observar históricamente con matices en todos los sectores del sistema político-administrativo uruguayo. Esto conduce a una gigantesca incapacidad para incorporar al sistema las especificidades locales.”* (Arocena, 2001:9).

Según Veneziano (2002 y 2009), la descentralización es un fenómeno complejo de múltiples dimensiones: la dimensión económica se refiere a la distribución de recursos productivos, financieros y tecnológicos en el territorio y está directamente vinculada al tema del desarrollo regional y local; la dimensión socio-cultural se refiere a la distribución de la población con sus características sociales y culturales. Aquí los recursos son de índole social y se refieren a temas tan diversos como la capacidad de crear innovaciones de diversa índole como al entramado social y su capacidad de iniciativa de cada región o localidad.

La descentralización socio-cultural se basa en la participación vecinal en la gestión municipal, mediante la representación de las organizaciones sociales o en forma individual en los Concejos Vecinales, mesas sociales, asambleas, entre otras. Esta participación implica la formulación de propuestas o iniciativas, asesoramiento, apoyo en iniciativas de autogestión y cogestión y la fiscalización y control de la gestión municipal.

La dimensión política tiene que ver con la descentralización institucional y con la descentralización socio-política. Esta tipificación no es menor para el caso de Uruguay donde actores/as socio-políticos, básicamente los partidos, tienen una centralidad significativa. La descentralización político-institucional tiene que ver con la organización territorial del Estado y normalmente se entiende como “la” descentralización.

Hace ya unas décadas que se viene hablando sobre descentralización. Este tema está muy presente en el discurso de izquierda, pero no parece haber un claro consenso sobre la forma de llevarlo a la práctica. Con el arribo de la izquierda al poder en Montevideo en la década del 90, se plantea un proceso de descentralización parcial en el que además de la distribución de cierta institucionalidad en Comunas se promueve la participación directa de la ciudadanía a través de la construcción del “presupuesto participativo” (en adelante PP). Desde el gobierno nacional, a partir del 2005 y 2006 se prueban diversas estrategias desde cada Ministerio que utilizan en su discurso el tema de la descentralización (creación de divisiones, coordinaciones o cargos de referentes por regiones).

La izquierda en el poder promueve extender la descentralización a todo el territorio nacional a través del modelo de los Municipios.²¹

En este contexto el PP, herramienta de participación ciudadana, se pone en escena como mecanismo por el cual la población define o contribuye a definir el destino de una parte de los recursos públicos. Tiene por objetivos acercar el gobierno a las personas construyendo ciudadanía y democracia en la medida que cada vecino y vecina tienen el derecho, posibilidad y responsabilidad de elegir lo que quieren para su territorio. Se busca el empoderamiento de pobladores/as como agentes de cambio y sujetos de su propio destino (Butler y Picasso, 2011).

“En la perspectiva del desarrollo local, es imperativo el esfuerzo orientado a fortalecer la sociedad civil en

21. El marco legal que ampara este proceso de participación ciudadana es el Ley del 13 de Setiembre de 2009 sobre la Descentralización Política y Participación Ciudadana la Ley N° 18567, la cual entra en vigencia en mayo del 2010.

sus diferentes expresiones organizativas y a la vez los campos de autonomía y gestión de los municipios, generando una lógica horizontal y territorial alternativa en el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Para ello es clave avanzar en el diseño de programas y proyectos que articulen diferentes actores estatales y privados en función de necesidades y aspiraciones configuradas especialmente” (Marsiglia, 2007:1).

Baráibar (2009) critica al modelo de “desarrollo local” planteando que se incentiva la visión de un desarrollo autogenerado que ignora las condiciones objetivas que tienen la mayoría de los gobiernos municipales para establecer sus estrategias económicas. La apuesta a la auto-organización, forma parte de un enfoque que encapsula el problema de la pobreza y propone su superación a partir de activar los recursos locales, no siempre considerando la fragilidad de los mismos. Sin embargo, vale decir que esta corriente tampoco plantea que todo debe quedar librado a la comunidad y no dice que el desarrollo se dé solamente por la implementación de políticas sociales sino que centra el desarrollo en las capacidades de producción y crecimiento de fuentes laborales.

Objetivos y enfoque metodológico

El objetivo general de este artículo es contribuir a la reflexión sobre experiencias de participación ciudadana y acción colectiva en relación a la construcción de políticas públicas partiendo del estudio de tres casos del contexto uruguayo.

La metodología consiste en un análisis comparado de tres casos (un caso simple y dos casos múltiples) que se justifican por su diversidad en la interrelación entre organismos públicos y sujetos colectivos. Así encontramos dos casos de cogestión (uno a iniciativa de la sociedad civil y otro a iniciativa del gobierno departamental-municipal) y un caso de autogestión obrera.

En este marco consideramos el caso de la *Asamblea permanente de vecinos y organizaciones sociales de Barros Blancos* como una iniciativa territorial que

surge desde la sociedad civil, como un sujeto colectivo que se construye buscando la gobernanza, que promueve un diálogo y la construcción de políticas conjuntas con el Estado (nacional y municipal) a mediano y largo plazo, planificando con integralidad, buscando superar la lógica de proyectos y que plantea el vínculo desde un estilo democrático-dialógico.

El análisis del caso *Presupuesto Participativo en Maldonado* permite la reflexión y debate en relación a dicha herramienta de participación ciudadana y sus potencialidades en relación a la decisión, diseño y gestión de las políticas sociales a nivel local.

El caso de *Las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras* nos da elementos para analizar propuestas alternativas al modelo de desarrollo liberal que parten de las capacidades de colectivos que se fortalecen en el proceso de organización y auto-gestión.

Los hallazgos de estos tres casos de investigación comparada ponen de manifiesto la multiplicidad de redes de interacción y trayectorias manifiestas entre la sociedad civil y la institucionalidad política, dando herramientas para plantear la discusión sobre la democratización social en el Uruguay contemporáneo. Las conclusiones generales que pueden extraerse de estas experiencias específicas mediante el estudio comparado vienen apoyadas por la investigación acumulada en campos como la política comparada y la sociología comparada de las organizaciones.

Para abordar cada uno de los casos se utilizaron distintas metodologías y técnicas considerando la especificidad temporal y territorial que los procesos estudiados ameritan. Se analizan las interrelaciones emergentes y los repertorios de movilización entre las distintas organizaciones y la política pública respetando sus características contextuales y marcos de oportunidad política (ver Tilly, 2000 y Tarrow, 2004). La perspectiva comparada aquí abordada no pretende descontextualizar los casos para dar una discusión en abstracto, sino que toma en cuenta la relación entre el contexto político y las prácticas sociales y culturales que se desarrollan en el territorio.

El caso de la Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos como acción colectiva

Entre los primeros meses de 2005 y mediados de 2007 funcionó en Barros Blancos, Canelones, un espacio colectivo que se autodenominó Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos. Este colectivo se autodefinió como un “*movimiento zonal que tiene como objeto plantear situaciones, problemas, coordinar esfuerzos y generar propuestas en torno a Barros Blancos*”. En una localidad que por su geografía se presenta en forma muy dispersa y fragmentada, con dificultades de comunicación, con vecinos, vecinas y organizaciones ubicados en kilómetros alejados, se da una modalidad de participación que permite la presencia y participación activa directa, en forma horizontal, de vecinos y vecinas de diferentes villas, con diversos intereses y preocupaciones en la discusión y formulación de propuestas que buscan generar cambios sociales en su localidad. Además técnicos/as y militantes sociales construyen a la par con vecinos y vecinas diagnósticos y proyectos a mediano y largo plazo con alto nivel de integralidad y se establece un diálogo con autoridades, reconociéndose al colectivo ciertos logros específicos asociados a sus gestiones. Todo esto permite que se constituya el espacio como un hito en los ciclos históricos de la participación en la localidad.

Génesis (marzo a setiembre 2005): la posibilidad de arribo por primera vez al gobierno nacional y departamental de la izquierda aparece como un elemento clave en la generación de esta acción colectiva. Esto genera grandes expectativas y motivación en la militancia social (que venía participando en redes que emergieron con la crisis del 2002 y se fortalecieron con la aparición reciente de nuevos programas sociales en la localidad), que ve una oportunidad para que los reclamos históricos fueran escuchados, dándose una confluencia de intereses ya que desde la nueva institucionalidad se promueve la participación. Esto se vincula con lo que teóricos y teóricas

de la acción colectiva denominan *tensión estructural, estructura de oportunidades políticas y conciencia insurgente* (Tejerina, 1998; López Maya, 2002:). Como primer objetivo se plantea recabar información sobre población y servicios en la localidad, se crean grupos de trabajo y se establece un diálogo con las nuevas autoridades.

En algunas autoridades que comienzan a dialogar con el espacio de la Asamblea y por tanto “otorgan legitimidad” al accionar con su presencia, se ve una postura similar al modelo vertical-pedagógico que plantea Coraggio. Desde la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea, que se transforma paulatinamente en el “grupo motor” de la misma se promueve un estilo democrático-dialógico en la construcción de políticas. Desde la primera etapa comienza a construirse un *repertorio* (Tilly en Tarrow, 1994) creativo que recurre a prácticas conocidas por los militantes y algunas novedosas para la localidad, como la realización de asambleas interbarriales, relevamiento-diagnóstico participativo o mapeo digital.

Efervescencia (octubre 2005 a setiembre 2006): ya con el espacio consolidado se avanza en la concreción de logros. La totalidad de entrevistados y entrevistadas mencionan como el logro más importante la instalación de un centro educativo de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) en el territorio. El involucramiento con este proyecto trasciende el mero acercamiento de la demanda y su fundamentación a las autoridades; implica un trabajo conjunto de búsqueda de local, adecuación del mismo, acompañamiento del proceso de organización de la comisión de apoyo, difusión en la localidad para la realización de inscripciones, etc. Otro logro importante mencionado es la construcción de la Policlínica en Bella Vista-Paso Escobar, proceso en el cual el aporte de la Asamblea pasa por la identificación del predio para su instalación, la fundamentación de la necesidad en esos barrios (no dimensionada claramente por las autoridades) y el acompañamiento del largo proceso de construcción con sus vaivenes. Además de los logros “tangibles” hay otros más difíciles de visualizar que tienen que ver con los procesos de reflexión, producción de información y organización. Estos procesos ponen el énfasis en superar la lógica cortoplacista de armado de proyectos específicos para determinadas

villas por un período de tiempo limitado, para pensar en estrategias de largo aliento para la localidad en general. En términos de gobernanza, podemos conectar esta voluntad de proyección con la intención de superar la perversidad de la lógica de proyectos que cuestiona Baráibar en su reflexión sobre “políticas pobres para pobres” (Baráibar, 2009:10); que se traduce en planteos explícitos desde la sociedad civil organizada de participar en la construcción de políticas sostenibles en el largo plazo. La construcción de diagnósticos y propuestas diseñados en forma participativa es en sí misma un logro. La organización de Asambleas-Temáticas, Asambleas-Taller y Asambleas-Interbarriales es también en sí misma un logro, que tiene que ver con lo que llamamos la maduración del repertorio de prácticas y la reflexión sobre la identidad y el sentido de pertenencia en la localidad. En una localidad tan dispersa y fragmentada, estas instancias enriquecen el acervo cultural del colectivo en tanto se intercambia sobre lo microterritorial y lo global de la localidad, permitiendo conocer realidades muy diversas y desconocidas para vecinos y vecinas de diferentes kilómetros. Esto impacta profundamente en lo que se entiende por identidad colectiva; en la subjetividad de las personas se da una maduración del “nosotros/as”, incorporando al “otro” y la “otra” que es diferente pero también forma parte.

Los “principios” consensuados en cuanto a la participación tienen puntos de encuentro con el marco de los Nuevos Movimientos Sociales en América Latina. Es interesante destacar la ausencia de dirigentes o voceros asamblearios, en paralelo a la apelación permanente al término “autoconvocados”. Hay un énfasis en destacar que no se quiere sacar “rédito político”, ni construir un espacio de poder con fines partidarios. Se resalta la horizontalidad en la participación y la autonomía en relación al Estado, los partidos e iglesias.

En esta etapa media de apogeo, desarrollo y gran producción que es la central en el ciclo de la Asamblea, se va dando un distanciamiento paulatino con actitudes y planteos de las autoridades de la Junta Local de esos años. Si bien se mantiene un buen diálogo y presencia en Asambleas de autoridades centrales, regionales y departamentales, a medida que aumenta el conflicto con los representantes de la Junta el diá-

logo con las demás autoridades se va enlenteciendo. La mayoría de los entrevistados/as plantean que el difícil relacionamiento con las autoridades locales fue determinante en el descenso de la participación y principal causa del fin de las asambleas. Esta forma confrontativa de vínculo fue generando un gran desgaste en la militancia. Si bien en un primer momento la resistencia a los planteos autoritarios unió a los participantes, paulatinamente fue fracturando.

El antagonismo puede llevar a caer en prácticas similares por oposición y antes de correr este riesgo el espíritu crítico puede recomendar abrirse. Oponerse ante el poder del otro implica empoderarse, lo cual puede llevar a un equilibrio; pero ¿hasta dónde y a qué precio si justamente no se quiere acumular poder sino mejorar en términos de democracia? La postura de varios militantes que no quieren entrar en ese juego antagónico se plantea desde la lógica del anti-poder. Como dice Onofri, “*la participación se mueve desde el comienzo en una realidad dualista: en el momento mismo en que realiza el ejercicio de poder para algunos, determina la subordinación de otros a ese poder*” (...) surge como primer problema el de establecer en qué relación se sitúa la participación política respecto de la democracia” (Onofri, 1962: 81-82 en: Tomasetta, 1972:11-12). Al respecto plantea Holloway: “*Existe todo un mundo de lucha que no apunta de ningún modo a ganar el poder, todo un mundo de lucha contra el poder-sobre.*” (Holloway, 2002:226).

A medida que la distancia con las autoridades de la Junta fue quedando clara, el poder político en cierta forma tomó partido y respaldó esta gestión simplemente por “omisión”. Encontramos en la práctica de las autoridades (centrales-sectoriales y departamentales-locales) la colisión de diferentes lógicas que se expresa en contradicciones sobre la forma de establecer un diálogo con la sociedad civil. Encontramos en este punto una primera *paradoja ya que si bien podría decirse que hay una “promoción de la participación” desde el ámbito estatal, la propuesta que prima en cierta forma la cercena.*

Declive (octubre 2006 a mediados del 2007): en las últimas asambleas se reflexiona sobre los procesos que se fueron dando en el ciclo de la Asamblea y se desata un rico debate sobre la naturaleza de la participación.

Esto genera una suerte de “conflicto interno” y lleva a algunas deserciones más. Se cuestiona la legitimidad de la participación de los técnicos reivindicando la necesaria naturaleza “vecinal” de la participación. Se discute si corresponde asistir al espacio al estar en un trabajo remunerado o si es más legítimo participar honorariamente “por el compromiso social”, en un momento en que varios integrantes habían sido convocados o estaban ya trabajando para Organizaciones Sociales en convenio con el Estado. Aparece aquí la tensión que plantea Rossel (2008:24) entre autonomía y dependencia en el vínculo Estado-Sociedad Civil. Es decir, hasta dónde la Asamblea es un espacio de vecinos, vecinas y organizaciones sociales locales que dialogan con el Estado o se tiene a la institucionalidad estatal “dentro” por la participación de técnicos que trabajan para el Estado. ¿Cómo no perder identidad y que el espacio colectivo sea captado por la institucionalidad? ¿Cómo no caer en una “crisis de gobernanza”? También se plantea la tensión en cuanto a la intermediación en la participación y esto lleva a un auto-cuestionamiento sobre la legitimidad del espacio. En tanto el grupo motor se reconoce como los y las intelectuales y se da una baja en la participación de los “vecinos y vecinas de a pie” (hay que considerar que múltiples “vecinos y vecinas de a pie” se formaron en los años de la Asamblea como intelectuales del movimiento incorporándose al grupo motor), ¿hasta dónde tiene sentido el espacio si disminuye la participación directa del “pueblo” o de vecinos no militantes? Con un grupo desgastado con dificultades para dedicar tiempos a ampliar convocatorias ¿cómo no caer en la representación por delegación?

“Eyerman y Jameson en su enfoque cognitivo sobre los movimientos sociales (...) señalan el hecho de que los movimientos sociales proporcionan un espacio en el que tiene lugar la innovación intelectual. (...) Algunos son intelectuales desencantados que habiendo adquirido sus habilidades en alguna institución de la sociedad pasan a desempeñar un importante papel en el movimiento, sobre todo en sus primeros momentos de desarrollo. (...) estos intelectuales, así como sus ideas, sus redes sociales y el capital cultural que aportan con ellos al movimiento, se transforman a través de su actividad en el movimiento. Además, los movimientos sociales proporcionan un espacio en el que activistas sin un bagaje formal

previo encuentran la oportunidad de aprender y practicar nuevas habilidades, convirtiéndose en un laboratorio de nuevos intelectuales”. (Tejerina, 1998:132-133).

Se da un proceso de introspección en el que se cuestiona hasta dónde en la intermediación se da una “delegación” que también puede llevar a una disminución de la participación de base. Aquí encontramos una *segunda paradoja: queriendo “colaborar” con la participación de base, el o la referente intermedia termina habilitando un proceso de “delegación” que puede contribuir a la disminución de la participación de base.*

Un elemento que se menciona como determinante en el desgaste de la militancia en la última etapa fue la atomización de la participación debido a la superposición de convocatorias sectorializadas y fragmentadas para participar en espacios colectivos. Se plantea con esto una *tercera paradoja: la promoción de múltiples espacios para la participación puede sabotearla.*

El factor que se plantea como de mayor peso en el declive es el agotamiento del ciclo debido a las diferencias entre los tiempos y por tanto el desgaste. Si bien se reconocen ciertos logros, al no alcanzar metas mayores prima una visión de desencanto.

Los tiempos de las tramitaciones e implementaciones se viven en forma muy diferente dependiendo del lugar en el que se esté. La angustia individual o colectiva puede ser diferente dependiendo de la proximidad que se tenga en relación a la situación emergente que se busca resolver y cómo esa emergencia esté incorporada en la vida cotidiana. La implicancia ocurre en el caso del vecino, vecina, referente barrial (que hace esa traducción entre la cultura hegemónica y la cultura en el margen, en las situaciones extremas), pero también en el caso del técnico o técnica que trabaja en la primera línea de atención, por más distancia que interponga. Además más allá de los compromisos de las personas en el nivel político, sectorial o territorial, las lógicas institucionales, corporativas o burocráticas, los intereses sectoriales, político-partidarios, etc., pueden desviar o trasladar en el tiempo la asignación de recursos siempre escasos llevando a una postergación en la implementación de lo que territorialmente se

ve como urgente. En este punto llegamos a la *cuarta paradoja*: *Si bien los logros pueden ser vistos como compartidos con la militancia social* (aunque popularmente el crédito se lo lleve la institucionalidad política de turno), *los fracasos no se viven en forma compartida y esto fractura y disminuye los logros alcanzados en forma conjunta*. Si hay fracasos u omisiones la institucionalidad política en general no lo muestra, trata de esconderlos y por tanto se desvincula, dejando a la militancia expuesta ante la emergencia con escasas herramientas y poca contención.

El militante (en este caso vecino, vecina o técnico o técnica de base, con mucho compromiso pero escaso respaldo institucional) queda en un lugar bisagra, sobre expuesto ante una comunidad que lo ve ligado a los compromisos prometidos desde la institucionalidad pero sin capacidad de dar respuesta. Si bien encontrará refugio en sus pares, se redoblarán esfuerzos y el grupo (el “núcleo duro”) dará contención, a la larga, luego de algunos manotazos de ahogado, la carga es demasiado grande.

“La lucha emancipatoria, siendo maximalista, dispone de una temporalidad absorbente que compromete en cada momento todos los fines y todos los medios, siendo difícil la planeación y la acumulación y por lo tanto más probable, la discontinuidad. Porque los momentos son “locales” de tiempo y de espacio, la fijación momentánea de la globalidad de la lucha también es una fijación localizada, y es por eso que lo cotidiano deja de ser una fase menor o un hábito descartable para pasar a ser el campo privilegiado de la lucha por un mundo y una vida mejores” (De Souza Santos, 2001:179).

El caso del Presupuesto Participativo en Maldonado como política Departamental que se plantea procesos de participación ciudadana

Para desarrollar este caso se hace necesario plantear algunos antecedentes en relación al proceso

de descentralización y participación ciudadana en Maldonado, iniciado en el período 2005-2010, que tienen que ver con:

- creación de la Unidad de Descentralización para el diseño, coordinación de políticas de descentralización y participación ciudadana.
- constitución de las Juntas locales del Departamento Aiguá, Garzón, Pan de Azúcar, Piriápolis y Solís.
- creación de la comisión mixta de Descentralización como ámbito de debate y propuesta y diseño de un proyecto de descentralización en el departamento de forma participativa.
- creación de las Oficinas Desconcentradas en las ciudades de Maldonado, Punta Ballena y Punta del Este con el cometido de dar una repuesta eficaz y eficiente en las áreas de higiene y medio ambiente, obras y talleres.
- diseño e implementación del PP en el Departamento.
- múltiples acciones de capacitación, reflexión e investigación.
- modificación presupuestal (Decreto N°3843/2008) crea el Consejo Departamental de Turismo, el Consejo Departamental de Cultura y la Mesa Departamental de Jóvenes, Mesas Sociales.
- propuesta y aceptación de municipalización en un 100% del departamento con la creación de 8 municipios incluida la capital del departamento.

Según Goldfrank (2006) existen elementos facilitadores del proceso que resultan claves para entender la experiencia de Maldonado: la voluntad política, el involucramiento del Municipio, la capacidad técnica, el capital social, el tamaño de municipio (en relación al proceso de toma de decisiones y empoderamiento) la descentralización política en cuanto a la legitimidad de la elección del Consejo y el enfo-

que de planificación a largo plazo y trascender lo individual para trabajar desde lo colectivo como herramienta para la formulación de políticas públicas.

El proceso de descentralización por lo general va ligado a los conceptos de modernización del Estado y de democratización. El gobierno municipal es considerado la principal institución pública básica de la descentralización y representa el escenario donde la misma se desarrolla con éxito o no. Es el nivel más descentralizado del Estado y de mayor articulación con la sociedad civil, por tanto, más accesible a la ciudadanía, e implica una relación directa con el territorio.

El caso de Maldonado no escapa de las discusiones sobre el tema. En este caso se genera una Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana a nivel nacional que habilita y promueve las instancias de rendición de cuentas y espacios de participación ciudadana. Asimismo, más allá de la norma específica se puede percibir desde los Órganos Municipales una convicción de privilegiar la consulta popular en los territorios de referencia.

También se destaca de este caso la articulación entre la dimensión política, técnica e institucional, la importancia de no caer en la burocratización de los procesos y la tecnocracia y el buscar complementar las distintas dimensiones en la gestión del PP, ya que la herramienta del PP articula las dimensiones político, técnicas, del funcionariado y la ciudadanía a pleno. Esto garantizaría el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, la representación política y el funcionamiento administrativo adecuado.

Otro eje que se plantea es el grado de autonomía de los Municipios para definir sus políticas respecto de ámbitos superiores de gobierno. La temática del financiamiento y recaudación es fundamental para avanzar en este aspecto así como una atribución gradual de competencias de lo Departamental a lo Municipal. En el departamento de Maldonado se está en proceso de instalación de los Municipios y sin duda serán graduales las atribuciones y competencias.

El PP asociado a un modelo de organización social es sumamente ilustrador para el análisis, ya sea

orientado al populismo, donde es un decorado de la gestión municipal, ya que no se potencia la herramienta, o bien se sitúa asociado a la tecnocracia donde el PP gira en torno al proyecto institucional del Municipio o bien la eficiencia.

La Unidad de Descentralización de la Intendencia Departamental de Maldonado, desde el área de Participación Ciudadana, se propuso un abordaje de trabajo para el PP durante el segundo semestre del 2010 en todo el Departamento basado en cuatro etapas (Butler y Picasso, 2011):

- Relevamiento de aspiraciones por parte de los Municipios (Comisiones Barriales, Organizaciones Vecinales, Ongs, Escuelas, entre otras.)
- Sensibilización y capacitación a la ciudadanía (organizada y no organizada) para la formulación de proyectos. Se propusieron dinámicas de reflexión sobre la identidad local orientadas a la promoción del pensamiento colectivo y el enclave de desarrollo Local. También se abordaron contenidos de sensibilización en la temática de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, la Participación Ciudadana y sus roles, el PP y sus pasos.
- Seguimiento, acompañamiento y tutoría de los proyectos que se trabajaron en el marco de los Encuentros Regionales.

Se desarrollaron instancias de encuentro con la ciudadanía contactada en los talleres donde se reflexionó en conjunto sobre los proyectos en construcción.

- Asesoramiento en la selección de los proyectos priorizados. Se trabajó con los Órganos Municipales en mecanismos para la priorización de los proyectos de forma conjunta con la ciudadanía.

Se perciben algunas particularidades en la gestión territorial del PP que responden a diferentes factores:

- El saber acumulado de los gobiernos locales.

- La voluntad y el compromiso político del Órgano Municipal.
- La motivación y apropiación del Municipio (Órgano Municipal, funcionariado, técnicos/as, sociedad civil organizada y no organizada).
- Las características de la población en cuanto a su capacidad de organización y movilización.
- El capital social y tamaño del Municipio.
- Las posibilidades de dedicación y planificación para abordar el proceso por parte de los Órganos Municipales.

Algunos desafíos futuros tienen que ver con profundizar en la planificación, establecer objetivos, montos o porcentajes y debatir reglas, sistema de relaciones entre actores/as involucrados/as, información, difusión y comunicación, capacitación y/o asesoramiento técnico en el proceso y seguimiento y monitoreo de proyectos de PP.

El tema de los PP en relación a la democracia participativa es central ya que se debe apuntar a la construcción colectiva y la generación de conocimiento, incorporando distintos tipos de saberes, repartiendo poderes y potenciándolos. Siguiendo a Pablo Freire y su enfoque pedagógico, convencido de la necesidad de intervenir, la educación se concibe como *“praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo”* (Freire, 1969), pero planteando la complejidad de intervenir sin reproducir la opresión, aspecto fundamental para el diseño de políticas sociales locales. Si bien se ha avanzado desde los dispositivos de trabajo en este período de gobierno es importante considerar que la intervención en el PP debería realizarse tal como plantea el autor *“oyendo, preguntando, investigando”* y no imponiendo.

“No hay nada que contraiga y comprometa más la superación popular que una educación que no permita al sujeto experimentar el debate y el análisis de los problemas y que no le propicie condiciones de verdadera participación. La inter-

vención tendría que estar basadas en la creencia del hombre, en la creencia de que se debe discutir sus problemas. De ahí radica la importancia de la comunicación; comunicación como único camino a la libertad...” (Freire, 1969).

El potencial del PP para diagnosticar y pensar soluciones a las problemáticas que atañen a la comunidad es grande. Al ser una instancia de organización permeada por el entorno, el dispositivo debería recoger la cotidianidad que viven las familias. En esta medida la influencia del PP como herramienta de participación ciudadana en el Departamento de Maldonado será favorable a la decisión, diseño e implementación de políticas sociales dirigidas a las familias en el ámbito local pero la intensidad y el alcance dependerá del empoderamiento, trayectoria y organización del propio tejido social local así como la voluntad política para desarrollar verdaderos mecanismos de participación.

En síntesis, se trata de propiciar un proceso formativo sobre aspectos teóricos y metodológicos a partir de una estrategia pedagógica de aprendizaje por problemas, centrado en los proyectos que se desarrollen en el contexto social, cultural e histórico existente, que pueda propiciar metodologías de investigación-acción participativa y orientada al desarrollo local y comunitario.

El caso de las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras. Acciones colectivas y nuevas redes autogestionarias

La transformación que devino tras la implantación durante tres décadas del modelo de desarrollo y acumulación basado en una lógica neoliberal, ha desembocado en una nueva crisis socio-económica en el 2002 que oficia como un nuevo *“marco de oportunidades”* a nivel de las subjetividades colectivas en el mundo del trabajo. ¿De qué manera? por un lado, haciendo evidente la dificultad de encontrar otro trabajo a los propios trabajadores y traba-

adoras que deciden resistir al desempleo; por otro lado, haciendo que la sociedad legitime la emergencia de distintas acciones colectivas, renovando sus herramientas de lucha.

Más allá de la recuperación y las mejoras recientes en nuestra economía con la radical baja del desempleo, se sostendrá que, a largo plazo, las políticas públicas han enfrentado a las profundas consecuencias de la implantación de un modelo de política de corte neoliberal con su naturaleza intrínsecamente excluyente.

En este sentido, la recuperación de unidades productivas por parte de sus trabajadores al no centrarse en planes y subsidios laborales, sino en reconstruir las propias fuentes de trabajo aparecen como una ‘zona’ promisoría a explorar como resistencia a las crisis cíclicas de la economía. La reconstrucción de los lazos sociales y la tendencia a la territorialización que estos emprendimientos representan pueden revalorizar el saber productivo de los trabajadores y trabajadoras, reconocer su capacidad de iniciativa y creatividad, implantar nuevas formas de organización, promover la descentralización del poder y garantizar una distribución más equitativa.

La intervención en lo social encuentra nuevos ‘territorios’ desde donde se denuncia la existencia de aquellos poderes y luchas dando forma a un sujeto colectivo de praxis. Los trabajadores y las trabajadoras de las unidades recuperadas productivas reaccionan a una necesidad de mantener su fuente laboral, en contrapartida al clima de inseguridad que genera la destrucción de fuerzas productivas y el auto-conocimiento de su inempleabilidad. Es por ello que el fenómeno, si bien ha existido anteriormente se condensa y toma visibilidad con la crisis del 2002 (Cuadro 1).

Su posición es defensiva –ante la ofensiva del capital–, si bien su acción puede jaquear la propiedad privada, no se dirige contra esta sino a pesar de esta. Ante la escalofriante realidad que lo rodea, su primer objetivo es mantener su fuente de trabajo, ya que lo que comienza como expulsión violenta de la esfera del trabajo formal, se convierte en uno de los primeros síntomas que repercute en un deterioro psicológico y moral (Rieiro, 2006:4).

Las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras son sin duda un fenómeno desde donde el componente autogestionario se reaviva. Los trabajadores y trabajadoras, en su mayoría de perfil industrial y larga experiencia sindical atraviesan prolongados procesos para recuperar/generar las unidades productivas que les permita mantener/crear su trabajo. Luego de ocho años de la mayor emergencia del fenómeno, algunos emprendimientos de gran porte como ser Envidrio se han consolidado. Por otro lado, luego de su emergencia en el 2002 la existencia de nuevos emprendimientos no ha dejado de cesar, encontrando como ejemplo nuevos casos emblemáticos durante el 2010 como TecnoLuce, CTEPA y Mentzen y Sena.

Así es que encontramos en la actualidad más de veinte empresas recuperadas por sus trabajadores/as en Uruguay, que involucran a casi dos mil trabajadores y trabajadoras. La importancia de la emergencia de experiencias autogestionarias en la esfera productiva no debe entenderse a través del número de trabajadores/as, sino por su impacto simbólico y la renovación política que dichos emprendimientos implican en las redes sociales.

El fenómeno de las empresas recuperadas imprime particularidades nacionales, así los procesos de recuperación de empresas fueron comparativamente “silenciosos” en Uruguay si se los compara con el caso argentino. La amortiguación no se debe a la falta de conflicto, sino en los propios procesos utilizados para su resolución. La unidad política y social característica de nuestro país ha encontrado canales de retroalimentación y renovación política.

Los procesos en principio comienzan a nuclearse en la Mesa de Coordinación de Empresas Recuperadas dentro del Departamento de Industria del PITCNT (Central Única Sindical), desprendiéndose en el 2007 hacia una organización propia: la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ANERT). Los emprendimientos, en su mayoría conformados como cooperativas, comienzan también a vincularse con la FCPU (Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay) manteniendo en muchos casos su afiliación sindical.

Cuadro 1. Algunas de las unidades recuperadas y en proceso de recuperación por sus trabajadores/as en Uruguay. 2010

Nombre del Emprendimiento	Localización	No. Trab	Año de inicio	Forma Jurídica	Situación	Rubro de Actividad
Uruven (EX - IDOBER'S)	Montevideo	30	1997	Cooperativa	En proceso de recuperación	Curtiembre
CTEPA	Canelones	20	2010	Cooperativa	En proceso de creación	Fidería
URUTRANSFOR (EX - MAK)	Montevideo	60	1999	Sociedad Anónima	En funcionamiento	Transformadores de distribución y potencia
INGRACO (EX - Incarpa)	Montevideo	18	2003	Cooperativa	En funcionamiento	Industria gráfica, papelería y envases
Cooperativa de Molino Santa Rosa	Canelones	62	1999	Cooperativa	En funcionamiento	Harinas de trigo y maíz
FUNSACoop Uruguay	Montevideo	100	2003	Cooperativa parte de S.A.	En funcionamiento	Guantes de latex Neumáticos de caucho
Envidrio	Montevideo	60	2008	Cooperativa	En funcionamiento	Recuperación de envases de vidrio. Baldosas con componentes de vidrio
COFUESA (EX - Urreta)	Salto	18	2002	Cooperativa	En funcionamiento	Embotellado y comercialización de agua mineral y refrescos
Cooperativa La Serrana	Lavalleja	14	1997	Cooperativa	En funcionamiento	Fabricación de productos porcinos
Coop Industrial Maragata (ex Polímeros SA)	San José	45	2005	Cooperativa	En proceso de reapertura	Fibra cortada de poliéster
COPRAICA (EX - ALUR)	Canelones	73	2003	Cooperativa	En proceso de recuperación	Conductores eléctricos, cables de transmisión, cables de acero
Unidad Coop Lavadero (exlavadero Casmu)	Montevideo	54	1993	Cooperativa	En funcionamiento	Lavadero industrial de ropa hospitalaria
Cooperativa CREAZIONI (ex Vimore)	Montevideo	12	2002	Cooperativa	En funcionamiento	Marroquinería (monederos, billeteras)
CODES (Junta departamental)	Montevideo	25	2001	Cooperativa	En funcionamiento	Servicios de limpieza
Molino Caorsi	Tacuarembó	25	1964	Cooperativa	En funcionamiento	Molino harinas y trigo

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del proceso, se observa cómo lentamente los trabajadores y trabajadoras, en estos largos

ciclos de lucha, han logrado además de recuperar el emprendimiento productivo y su trabajo mante-

nerse unidos/as en organizaciones mayores, encontrando y conformando nuevas alianzas y redes con capacidad de renovar la discusión y la acción en el campo popular.

En el año 2010, en un contexto político signado por el segundo gobierno de fuerzas “progresistas”, con el manifiesto objetivo de transformar la realidad social a través de la autogestión, en el marco de las iniciativas vinculadas al cuarenta aniversario de la FUCVAM, se crea la Mesa Por la Autogestión y Construcción Colectiva (MEPACC). Dicho espacio de articulación está conformado por las principales organizaciones autogestionarias²²: cooperativas de vivienda por ayuda mutua y representantes de FUCVAM, cooperativas de producción y representantes de la FCPU, empresas recuperadas por sus trabajadores y representantes de la ANERT, emprendimientos de economía solidaria y universitarios vinculados a la extensión y formación en proyectos autogestionarios a través de la Unidad de Estudios Cooperativos y del Espacio Interdisciplinario de la UDELAR.

La MEPACC comienza a funcionar en mayo, creando una plataforma de propuestas y reivindicaciones

22. Este espacio de debate y acción aparece sumamente interesante a ser estudiado desde la sociología política, ya que reúne a las organizaciones más influyentes de nuestro país en el campo de la autogestión. En el 2009 la mitad de las entidades cooperativas, eran cooperativas de vivienda y algo menos de un tercio, cooperativas de producción, trabajo asociado y social. Su importancia en el campo de la autogestión no sólo se sostiene sobre el número de emprendimientos sino por el tipo de gobierno y la participación de los socios que caracterizan dichas modalidades cooperativas frente a las otras.

Si se analiza en el mundo cooperativo la relación de los socios activos en el total de socios, aparecen importantes diferencias entre modalidades, destacándose la situación de las cooperativas de vivienda y de trabajo asociado y sociales, en las que la gran mayoría de los socios son activos (95 y 89%, respectivamente).

Por otro lado, si pensamos que la participación más activa de los socios en el gobierno de la cooperativa se viabiliza en primer lugar a través de su órgano máximo (en general la Asamblea General de Socios) también hay diferencias importantes entre las cooperativas de trabajo asociado y vivienda respecto al resto de las modalidades en la periodicidad de estas asambleas. En las primeras se realizaron, en promedio, entre 6 y 7 asambleas en el último ejercicio, mientras las cooperativas agrarias, de ahorro y crédito y consumo tuvieron promedialmente 2 asambleas, y una proporción importante de ellas realizaron a lo sumo una.

Otro indicador importante para justificar la importancia de las cooperativas de trabajo asociado y sociales y de vivienda en el campo de la autogestión, es que ambas modalidades poseen el mayor número de socios habilitados a participar en asambleas (90% frente al 34% de cooperativas de ahorro y crédito) y son las que efectivamente cuentan con mayor presencia de socios en dichas instancias (tres cuartas partes de habilitados). (Datos tomados del Censo Cooperativo, Cabrera et al, 2010).

a través de las cuales dirigir su accionar colectivo buscando generar cambios de fondo desde la autogestión. Así, se organizó un ciclo de debate “por la auto organización de cara a la transformación social”; el cual contó con tres encuentros territoriales de discusión con organizaciones de base, culminando con la síntesis de las discusiones frente a autoridades gubernamentales en el Paraninfo.

Las organizaciones allí nucleadas partieron del supuesto de que la autogestión no sólo sirve para desarrollar emprendimientos puntuales, sino que puede ser una manera de gestionar la realidad y la sociedad en general. Así, expresan en la plataforma: *“Partimos del convencimiento de que a partir de las relaciones de colaboración que están en la base de una verdadera autogestión, es posible sentar bases para la edificación de una sociedad más justa e incluyente”*.

Los tres ejes que han orientado la discusión y acción se han basado en: la construcción de la plataforma conjunta de acción; la necesidad de plantear un debate público con representantes del gobierno sobre la autogestión; y la creación de redes de solidaridad y generación de nuevas relaciones sociales a través de la participación directa que implican los propios procesos autogestionarios.

Es de resaltar, desde la perspectiva de acción colectiva, que la alta mayoría de los colectivos que se conforman en dicho campo social se crean no por convocatoria institucional o políticas públicas, sino por una necesidad concreta que identifican pueden satisfacer de manera colectiva (vivienda, trabajo, etc.). Como ejemplo observamos que dentro del mundo cooperativo la principal explicación en el surgimiento de los colectivos durante los distintos períodos históricos, proviene de “el propio grupo”, variando entre un 53% al 60% de las cooperativas surgidas en cada período, dato interesante para analizar los procesos de autonomía.

¿Cuáles han sido las políticas públicas aplicadas al sector de la economía solidaria y los sujetos autogestionarios en el ámbito productivo? Si bien las políticas dirigidas al sector se han llevado a cabo de manera fragmentada, reaccionando frente a las demandas concretas de cada emprendimiento o

gremio frente a los distintos espacios estatales que les compete. Analizaremos dos políticas generales en este trabajo: la creación de cooperativas sociales desde el Ministerio de Desarrollo Social (Ley 17.978) y la reglamentación del fondo de emergencia creado por la presidencia a través de modificaciones en la Carta Orgánica del BROU (Art. 40 Ley 18.716).

Las cooperativas sociales son una figura jurídica, impulsada por el MIDES en el 2005 y aprobada por el parlamento un año más tarde. La creación de dicha figura se plantea como mecanismo de inclusión social para personas en condición de vulnerabilidad a través de la participación en cooperativas de trabajo que se diferencian de las cooperativas de trabajo por: exoneraciones de tributos, aportes a la Seguridad social y enfermedad, fijación de remuneración personal según el laudo de la rama de actividad. Según el informe de la Unidad de Cooperativas Sociales (2009) habría 109 cooperativas donde el 88.42% tienen contratos a nivel público.

A cinco años de su existencia, dicha política ha mostrado luces y sombras, pero se rescatará una dimensión problemática interesante con el objeto de analizar nuestro nudo de investigación sobre la participación social. Si bien las cooperativas sociales son planteadas por el Mides como políticas de tránsito hacia cooperativas de trabajo, no sólo no se prevé ningún mecanismo específico, sino que dicha política no fue “diseñada” e implementada con el movimiento social cooperativo. El desconocimiento a los gremios y los procesos autogestionarios existentes ha dado como resultado que las cooperativas sociales adquieran culturalmente un status de “cooperativas del Mides”, “cooperativas del Estado”, lo cual genera una identidad no vinculada al movimiento histórico cooperativista.

En el segundo caso, la creación del fondo de emergencia por modificación de la Carta Orgánica del BROU, aún en proceso de implementación, ha generado una compleja institucionalidad para reglamentar y controlar dicho fondo, sin haber incluido en el debate a las organizaciones colectivas autogestionarias portadoras de los emprendimientos a los cuales en principio y a largo plazo desea fortalecerse. Existiendo apenas algunos canales de discusión que descansan en relaciones interpersonales con

algunos “dirigentes” que el gobierno reconoce y no a través de la creación de una esfera de interacción discursiva interinstitucional entre la política pública y las organizaciones gremiales del movimiento autogestionario.

Aún es temprano para predecir los efectos de dicha política, sobre la cual existe gran expectativa dentro del movimiento cooperativo y sus organizaciones. Sin embargo, podemos observar cómo en el diseño de la propia política la esfera pública y la construcción participativa de la reglamentación ha estado limitada a distintos ámbitos estatales o vínculos. La trayectoria autónoma de los emprendimientos autogestionarios y sus organizaciones representantes no ha sido reconocida como interlocutor calificado, con un tipo de formación y saber específico de crucial importancia para pensar la viabilidad del proyecto a nivel global. Así puede comprenderse la emergencia del espacio de autogestión en el seno de la Central Sindical, que retoma algunos documentos y definiciones sobre autogestión planteados por la MEPACC desde la FCPU, ANERT y Cuesta Duarte (PIT-CNT).

Fraser (1992) nos habla de la incapacidad histórica de apreciar la distinción entre aparatos del Estado y los escenarios públicos de discurso y asociación ciudadanos, tanto desde concepciones de derecha como aún en tradiciones de izquierda. *“Con demasiada frecuencia se supuso en esta tradición que sujeta la economía al control del estado socialista fue equivalente a sujetarlo al control de la ciudadanía socialista. Evidentemente no fue así, pero la identificación conceptual de los aparatos del estado con la esfera pública de discurso y asociación dio estabilidad a los procesos por los cuales la visión socialista fue institucionalizada en una forma autoritaria y no en una forma democrática y participativa. El resultado ha sido perder la misma idea de democracia socialista”* (Fraser 1992:3).

Reflexiones finales

Las instancias locales de concertación popular contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía en la medida que puedan ir desarrollando una conciencia de promoción y ejercicio

de los derechos, cuya eficacia estará en relación con un entorno donde confluya el interés político y ciudadano de redistribuir recursos para el desarrollo y poder-hacer.

En los últimos tiempos la búsqueda por generar políticas públicas con contrapartes de participación social ha sido reiterada en el discurso gubernamental, buscando el pasaje de políticas residuales dirigidas a “beneficiarios/as” a “sujetos de derecho”. Esta incorporación, supone un reconocimiento en la esfera pública, a la sociedad civil y a las formas de organización que esta se ha dado (en los territorios donde existe, ya que en ciertas territorialidades la fragmentación social ha llegado a tal punto que no se encuentran espacios colectivos a nivel local). Como plantea Merklen (2005: 84) para el caso argentino, “*las organizaciones barriales fueron, no en pocos casos, integradas al juego político, cediendo terreno del contenido contestatario a la participación en la gestión de políticas sociales*”.

El equilibrio entre las acciones colectivas de carácter autónomo y las políticas públicas debe potenciarse a través del diálogo, el debate y la recreación mutua (aunque diferenciada) y no a través de la superposición o colonización de uno sobre el otro. Partir de las historias locales y los procesos colectivos existentes para el diseño de políticas globales, se justifica ya que si toda espontaneidad y acción/demanda surgida de la auto-organización, el auto-gobierno y la historia local no encuentra cómo recrearse, se condena a la pasividad a los ciudadanos ante un gobierno general que se les impone como única posibilidad.

Si bien la auto-organización a nivel local puede encontrar dentro de su especificidad limitantes para el diseño de políticas públicas de carácter global-universal, corriendo el riesgo de reforzar ciertos corporativismos o relaciones de poder asimétricas, es sólo a partir del reconocimiento de dichas territorialidades que la política genera mecanismos de diálogo efectivos para constituirse en una política reflexiva, integradora y con capacidad de reconfiguración frente a la diversidad existente.

El “reconocimiento” de sujetos colectivos concretos, no sólo para la implementación sino en el ciclo

completo de la política pública, es lo que posibilita la construcción de mecanismos participativos donde los grupos se sientan integrados y activos en las políticas que condicionan su futuro.

Parece pertinente retomar el planteo de Rebellato ante el anuncio de la muerte de utopías: “*¿el “fracaso del “socialismo real” ha inspirado realmente a la pasividad de la ciudadanía que sólo tiene libertades negativas y defensivas? ¿Se ha dejado de creer en una sociedad por y para sujetos? ¿O aquellos y aquellas caminan hacia nuevas formas de pensar y hacer la sociedad?*” (Rebellato, 1993: 181).

Intentando responder desde las tres categorías que planteaba Coraggio en relación a la participación de la población en las políticas públicas, encontramos en los tres casos considerados la superación de la lógica vertical-alienante hegemónica. En los tres casos se tiende a encontrar mayores canales de diálogo en la implementación de la política, pudiendo categorizarse como un estilo vertical-pedagógico. Sin embargo, el modelo democrático-dialógico sigue apareciendo como un horizonte aún no alcanzado.

Bibliografía

- Arocena, José (2001) *Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas*. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Baráibar, Ximena (2009) *Tan cerca, Tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial y sus impactos en la práctica profesional*. Revista Fronteras. Montevideo, Mayo 2009.
- Baño, R. (1998) *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales* en Correa, Enrique y Noé, Marcela (Eds.); *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO, Santiago.
- Butler, G. Picasso, F. (2011) *Sistematización del Presupuesto Participativo en Maldonado 2010-2011*, Unidad de Descentralización, Intendencia Departamental de Maldonado.

- Coraggio, José Luis (1999) *Democracia, Derechos Humanos, Participación Popular. XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social*. 23, 28 de julio de 1989. Quito – Ecuador.
- De Souza Santos, Boaventura (1991) *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- Diani, M. (1995) *Green Networks. A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fraser Nancy (1992) “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, en Craig Calhoun et al *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press: Cambridge, Massachussets.
- Freire, Paulo (1969) *La educación como práctica de la Libertad*. Siglo XXI, Editores, Madrid, España.
- Freire, Paulo (1970) *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI, Editores Madrid, España.
- Goldfrank, B. (2006) *Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio* Universidad de Nuevo México, Estados Unidos. Revista de Ciencia Política, Vol. 26, N°2.
- Holloway, John (2002) *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Colección Herramienta. Argentina.
- Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamin (Ed) (1998) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Trotta, Valladolid.
- INTENDENCIA DE MALDONADO, UNIDAD DE DESARROLLO MUNICIPAL de OPP, BID (2008) *Proceso de Descentralización en el departamento de Maldonado. Aportes a la reflexión prácticas en el tema de la descentralización departamental y local*.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO-FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (1999) *Descentralización Municipal, Participación Ciudadana en el Espacio Montevideano*. Informe de la Investigación.
- López Maya, Margarita (2002) *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. CLACSO. Buenos Aires, Agosto.
- Machado, Gustavo (2002) Tesis de Maestría “*Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual*”. UDELAR. Montevideo.
- Marsiglia, Javier (2007) *El nuevo rol de los gobiernos locales como puentes entre el estado y la sociedad civil*. Revista Digital La Opinión Independiente, N° 3. Montevideo, Junio 2007. En: <http://www.laopinion.com.uy/articulo.php?id=52>.
- Melucci, A (1996) *The process of collective identity*. En: Challenging Codes. Collective Action in Information Age (pp. 68-77). Cambridge: Cambridge University Press.
- Merklen, Dennis (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. 1ª ed., Buenos Aires, Gorla.
- Midaglia, Carmen; Robert, Pedro (2001) *Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para los sectores vulnerables*; en: ZICCAARDI, Alicia; et al; *Pobreza, Desigualdad y Ciudadanía*. CLACSO, Buenos Aires.
- Panizza Francisco (1986) *Uruguay: Batllismo y después*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- PNUD (2010) Grupo de Desarrollo Local Uruguay, *Descentralización y Desarrollo Local elementos para promover un debate político*, Cuadernos para el Desarrollo Local. Número 3 - Marzo 2010.
- Rossel, Cecilia (2008) *¿Innovación o conformismo?: El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay*; en: *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Lati-*

- na. Compilado por Levy, Bettina y Gianatelli, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires.
- SubiratS, Joan (2001) *Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas*. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Joan Font (Coordinador). Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Tarrow, Sidney (1994) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad. Madrid.
- Tarrow, S. (2004) *El poder en movimiento. los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, pp.352.
- Tejerina, Benjamín (1998) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Editorial Trotta, Madrid.
- Tilly, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Veneziano, Alicia (2009) *Descentralización, Desarrollo local, Participación y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Ediciones Orbe Libros, Montevideo.
- Veneziano, Alicia (2002) *Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje*. Revista Forum N° 12, IUPERJ, Río de Janeiro.

Viviendo en los márgenes: entradas y salidas a la pobreza en la perspectiva de tres generaciones

Miguel Serna²³, Marcia Barbero²⁴,
Sebastián Goineix²⁵

El artículo presenta resultados de una investigación, cuyo objeto consiste en indagar las trayectorias de vida intergeneracionales en contexto de pobreza en un asentamiento irregular de larga data en la ciudad de Montevideo y la percepción de las políticas sociales desde la perspectiva de los destinatarios

Para abordar este objetivo se ha seleccionado una metodología de corte cualitativo que buscará dar cuenta de las trayectorias de reproducción de la pobreza a través de un estudio de caso mediante la técnica de relatos de vida con la población residente en el asentamiento 19 de Abril. Para ello se presenta en primer lugar una descripción del barrio elegido y de los informantes seleccionados. En segundo lugar, la presentación de resultados de trayectorias intergeneracionales de diversas familias residentes en el barrio y su percepción sobre la política social en las últimas tres décadas.

Palabras claves: Exclusión social, pobreza, política social

Introducción

El presente trabajo surge a partir de una preocupación del MIDES²⁶ planteada hacia la red interdis-

ciplinaria “Desarrollo, desigualdad, y protección social en el Uruguay, para e investigar situaciones de exclusión y vulnerabilidad social, comprender los factores que llevan a la reproducción o no de los círculos de la pobreza, e indagar sobre las relaciones entre contextos sociales precarios y sujetos vulnerables, así como entre los sujetos y el papel de las políticas sociales.

Múltiples investigaciones abordan los aspectos más estructurales de la pobreza, las características sociales de los hogares y su evolución en el tiempo. Asimismo, se señala recurrentemente que existen múltiples y heterogéneas zonas de vulnerabilidad y pobreza que afectan no sólo a los “núcleos duros” de la pobreza extrema y la marginación, sino a diversos sectores sociales. Entre los aspectos estructurales de las desigualdades y las situaciones sociales de pobreza uno de los giros de enfoques recientes consistió en interrogarse sobre el papel de los sujetos para poder romper los mecanismos cotidianos de reproducción de los legados y herencias de la pobreza. Para unos, se trata de empoderar activos y oportunidades económicas de los agentes (consumidores y productores) que puedan mitigar o eliminar las consecuencias más denigrantes de la pobreza económica; para otros de asegurar capacidades básicas de las personas para la vida en sociedad (educación, salud, vivienda); a ellos se suman las perspectivas de derechos ciudadanos que aseguren una efectiva garantía de acceso y ejercicio de una ciudadanía plena.

El sujeto (individual y colectivo) retorna en un momento donde las interrogantes se orientan en un doble sentido. Por un lado, el reconocimiento de la persistencia de procesos de exclusión social, que

23. Doctor, Profesor Agregado Dedicación total, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Investigador nivel II Sistema Nacional de Investigadores, ANII.

24. Candidata a Magister en Sociología Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Uruguay. Investigadora nivel candidato Sistema Nacional de Investigadores, ANII.

25. Doctorando, Profesor Ayudante, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay. Investigador nivel candidato Sistema Nacional de Investigadores, ANII.

26. En el marco de un convenio entre la Asociación Profundación para las Ciencias Sociales y el MIDES, coordinado por la profesora Carmen Midaglia.

afectan no sólo la imposibilidad o restricción de acceso a recursos materiales mínimos que permitan el desarrollo y reproducción de una vida social digna, sino también de la persistencia de mecanismos más (in)visibles de estigmatización y desafiliación social que progresivamente los alejan de los servicios y oportunidades de bienestar y protección social, así como debilitando los lazos sociales de apoyo en su vida cotidiana. Por otro lado, los abordajes que buscan revitalizar las instituciones y redes de integración e inclusión social tanto en las instituciones clásicas de socialización y protección (educación y salud) como de la revalorización de las redes de socialización locales y de pares comunitarias (barriales, organizaciones de la sociedad civil, culturales y de esparcimiento).

Trabajar en esta línea implica reconocer la multidimensionalidad de la pobreza pero también la existencia de barreras difusas entre los procesos de inclusión y exclusión social, la presencia de redes e identidades sociales de sostén así como la heterogeneidad en los sujetos y sus trayectorias. Lo anterior no implica negar la existencia de círculos rígidos, las llamadas “trampas de la pobreza”, las condicionantes estructurales y los mecanismos subjetivos de reproducción de la pobreza y la consecuente dificultad de salida. Significa reconocer la existencia de mecanismos tanto de desafiliación como de integración, aun en las situaciones de pobreza. En tal sentido, interesa indagar en torno al papel de la política social en este proceso, en el cual –sospechamos– no resulta suficiente para lograr la salida de la pobreza, pero sí necesaria para la contención de situaciones que podrían ser aún más críticas ante su ausencia.

En definitiva, estos giros hacia el sujeto y políticas en contextos sociales frágiles, nos lleva a su vez a comprender las relaciones entre estructuras y procesos, entre lo macro y lo micro, para prestar atención a los mecanismos de producción, reproducción y transformación de las desigualdades sociales de las representaciones y prácticas de los sujetos.

El artículo presenta resultados de una investigación sobre las trayectorias de reproducción de la pobreza en contexto de exclusión y vulnerabilidad

en un asentamiento irregular de larga data en la ciudad de Montevideo y su vínculo con las políticas sociales desde la perspectiva de los destinatarios. Para abordar este objetivo se ha seleccionado una metodología de corte cualitativo con la que se buscó dar cuenta de las trayectorias de reproducción de la pobreza a través de un estudio de caso mediante la técnica de relato de vida con la población residente en el asentamiento *19 de Abril*. Se trata de un abordaje cualitativo en un asentamiento irregular antiguo que nos permite indagar las percepciones, prácticas y experiencia de múltiples generaciones en situación de pobreza, así como la percepción de los sujetos de las diversas intervenciones de políticas sociales, asistenciales y territoriales en el tiempo.

La metodología de análisis de trayectorias biográficas de las familias de residentes en asentamientos se centra en la construcción de estrategias de sobrevivencia indagando sobre la reproducción de la pobreza y su vínculo con las políticas sociales desde la perspectiva de los sujetos.

Tomando como ejemplo el trabajo de Norbert Elías y John Scotson *Os establecidos e os outsiders* (2000), el campo se ha abordado a partir de una serie de visitas de carácter exploratorio que han permitido identificar el entramado institucional con que el estado y la sociedad civil se hacen presentes en el territorio, una serie de informantes calificados sobre el asentamiento así como líderes barriales, cuyos testimonios hemos relevado. La investigación partió de observaciones de carácter etnográfico para poder comprender el entorno social barrial y la identificación de las familias a entrevistar con una historia de reproducción intergeneracional en contextos de pobreza.

Se realizaron entrevistas biográficas a fin de recabar las trayectorias de vida de tres generaciones de residentes en el asentamiento, mediante la técnica de *relatos de vida*. Los métodos biográficos permiten atender al entramado de significaciones de los sujetos para reconstruir sus experiencias pasadas en busca de acontecimientos que explican su estado presente. Se entrevistó a tres generaciones de residentes en el asentamiento seleccionado –abuelo (primera generación), padre (segunda generación) e

hijo (tercera generación)²⁷. En función de ello se siguieron las trayectorias de 6 familias en las respectivas tres generaciones y se relevaron los siguientes ejes: contexto familiar y social de origen; trayectoria educativa; trayectoria laboral y de obtención de ingresos; vínculos con las políticas sociales.

La ciudad de Montevideo asistió progresivamente en las últimas dos décadas y media a la expansión de formas de hipermarginalidad urbana con un sector muy importante de la población viviendo en condiciones de precariedad habitacional. De acuerdo al relevamiento realizado por el INE-PIAI en 2006 el 10,9% de la población vivía en asentamientos irregulares. Estos asentamientos se caracterizan por una notoria precariedad habitacional, tanto por la fragilidad de los materiales e instalaciones de la vivienda, como por la superpoblación de la vivienda, con situaciones de hacinamiento y sobreutilización de los terrenos mediante la multiplicación de viviendas en un mismo terrero, agravados por un notorio déficit de servicios básicos de infraestructura urbana y sanitaria.

Para los objetivos del estudio el barrio *19 de Abril* ha sido seleccionado por su antigüedad (es uno de los asentamientos irregulares más viejos de Montevideo, anteriores a 1970). Se trata de un “clásico” cantegril conformado a partir de diversas olas migratorias desde el interior del país a la capital. El barrio seleccionado muestra otras características que son frecuentes en la población en asentamientos irregulares, como una inserción en las márgenes del mercado laboral, fundamentalmente en actividades informales, empleos poco calificados, discontinuos y con dificultades de acceso a la seguridad social. Se trata de un asentamiento irregular de larga data con marcas de reproducción intergeneracional de la pobreza expresada por un alto nivel de herencia residencial, con fenómenos de mayor inmovilidad socio ocupacional de los jefes de hogar que transmiten hacia la nueva generación (45,4% de los hijos reproducen la misma educación que los padres y el 38,3% de los hijos mayores poseen la misma ocupación que sus padres, Cardozo et al, 2010: 56-57), a

lo que se suma los fenómenos de movilidad social descendente.

La historia de este barrio, creado en 1938, se reconstruyó a partir de las visitas exploratorias, entrevistas con residentes y líderes barriales y demás actores institucionales locales. La mayor parte de sus pobladores originales era proveniente del interior del país. En sus comienzos las viviendas eran construidas con materiales de desechos, las calles estaban en muy mal estado y no se contaba con servicios básicos como luz ni agua potable. Por ser uno de los primeros asentamientos de Montevideo, los vecinos e informantes calificados coinciden en que ha sufrido múltiples variaciones en el correr de los años y que “fue evolucionando mucho”.

Al principio, nos cuentan, había muchos carritos, muchos de los residentes se dedicaban al trabajo como clasificadores, sobre todo en la década del 70. Con el tiempo, “la gente fue consiguiendo cosas mejores” hasta que actualmente casi no existe el oficio de clasificador en el barrio. Aún así, a comienzos de los años 2000 vuelven a surgir estas tareas entre los habitantes del barrio.

En marzo de 1980 censan a todos los residentes en el asentamiento para una “regularización de tierras” pero unos meses más tarde, el 2 de setiembre, le llega a cada familia un cedulón de desalojo: “era una mentira”. Entonces eran 83 familias, actualmente son 264A partir de este momento se desarrollará una historia de organización barrial contra los desalojos que permea el discurso de los residentes del barrio hasta la actualidad y que los ha dotado de un fuerte sentido de pertenencia. La creación de la policlínica barrial constituye otro hito significativo en la historia de este asentamiento, construida por los vecinos en 1976 en 1992 es reconocida por parte de la IMM.

La expropiación pública del terreno se logra en el año 1983 por un decreto del Poder Ejecutivo luego, el Banco Hipotecario del Uruguay pasó a ser el propietario de las tierras. Además de las movilizaciones contra los desalojos, realizaron otras para el reclamo de acceso a servicios públicos básicos. Actualmente, los residentes del *19 de Abril* cuentan con luz, teléfono, saneamiento, agua y calles de pedregullo.

27. Tramos aproximados de edad entrevistados: abuelos, tercera generación: 58 años, padres, segunda generación: 38-42 años, hijos, tercera generación: 15-21 años.

Los relatos de vida

El presente estudio en base a análisis de relatos de vida de familias buscó relevar información referida al contexto familiar y social de origen, la trayectoria educativa, residencia y laboral o de obtención de ingresos de tres generaciones de residentes en el asentamiento (abuelo/a – madre/padre – nieto/a) así como su vínculo con las políticas sociales. La información recogida se basa en los siguientes ejes analíticos: mecanismos de reproducción de la pobreza; estrategias de supervivencia; y relación con la política social (contención-supervivencia, integración-sentido de pertenencia, o empoderamiento derechos-reconocimiento) en las tres generaciones. Cada dimensión de análisis se presenta para las tres generaciones por separado.

Contexto familiar y social de origen

Primera generación

El grupo de entrevistas perteneciente a la primera generación está conformado por mujeres²⁸. Se observa en las entrevistas testimonios de migraciones territoriales sucesivas, especialmente desde el interior hacia la capital del país e incluso desde el medio rural. En muchos casos vienen a Montevideo a partir de la migración de la madre o del marido, o por la existencia de redes familiares previas en la capital. El motivo de la migración está dado por la pérdida del empleo en el lugar de origen o bien por la oportunidad de un nuevo empleo en la capital. La compra de un terreno desde el interior sin conocer el lugar dónde se radicarían es otra de las modalidades por las que llegaron las primeras pobladoras al asentamiento. Al respecto algunas de las entrevistadas manifiestan su desilusión y desengaño al conocer que el terreno adquirido se localizaba en un asentamiento. La imposibilidad de sostener el pago de un alquiler en un barrio de la trama urbana

formal fue otro de los motivos de radicación en el asentamiento.

“Yo cuando vine había 5 ranchitos no más. Pero ese señor vendía, alambraba un pedazo y vendía. No te vendía caro. Entonces vos venías al barrio como engañada que tenías un terreno, pero era un cante.” (Entrevistada 8, primera generación)

La estrategia familiar de residencia se basó en sus inicios en la toma de lotes para la construcción de viviendas precarias con materiales de desechos o bien en la construcción de viviendas o piezas precarias en la residencia de un familiar que ya vivía en el asentamiento.

Las entrevistadas de la primera generación manifiestan un profundo sentimiento de pertenencia al barrio, mediado por experiencias de lucha, organización y participación vecinal. En particular se destaca la movilización que fue necesaria para evitar el desalojo. Esta experiencia de participación sentó las bases para posteriores reclamos en relación al acceso a servicios básicos tales como luz y agua potable, inexistentes en los inicios. Surge además la integración de comisiones y el trabajo en la policlínica barrial como fundamento de integración social y de sentido de pertenencia. Estas actividades han constituido fuentes de orgullo, contacto con personas “prestigiosas” (sobre todo el contacto cotidiano con los médicos) con lo cual la interacción en estos contextos cobra una fuerte valoración.

“Pero yo siempre digo, yo de acá me voy a la ciudad de los pies juntos. Yo no me voy de acá de mi barrio. No me adaptaría a vivir en otro lado.” (Entrevistada 18, primera generación)

Algunas entrevistadas manifiestan que en ciertos aspectos el barrio ha cambiado para peor. Este es el caso con respecto a la percepción de pérdida de la seguridad y de aumento de la incidencia de la droga. Las experiencias de inseguridad refieren a pequeños robos de ropa tendida, etc. aunque en otros casos algunas entrevistadas manifiestan que es necesario cuidar la casa para proteger los bienes. Si bien realmente no parece ser una preocupación demasiado importante –en términos relativos, respecto de la experiencia de inseguridad en otros

28. En general a lo largo de todo el trabajo de campo fueron las mujeres quienes mostraron mayor interés y entusiasmo para acceder a las entrevistas y relatar sus historias de vida.

barrios– a juzgar por la tranquilidad del barrio, las redes de confianza y el conocimiento estrecho entre los residentes. Por ello esta preocupación parece más bien referir a un cambio de experiencia de un barrio muy cohesionado y solidario como estrategia comunitaria de cuidados, que últimamente comienza a diferenciarse con procesos que parecen tender hacia una heterogeneidad de trayectorias.

En menor medida las entrevistadas relatan –como otro cambio negativo del barrio– la pérdida de códigos de la delincuencia y el deterioro ambiental como consecuencia del aumento del uso del suelo como residencia y la utilización de árboles (los pinos y frutales de la zona) para consumo energético. Sin embargo, en términos comparativos, muchas aún perciben aspectos positivos en el barrio.

“... era otro tiempo, los vecinos mismos te cuidaban tus hijos porque sabían que estaba luchando por ellos. Dejaba ropa en la cuerda y volvía y la tenía toda dobladita, y el vecino estaba ofreciéndote un platito de guiso. Más allá de que eso ha cambiado, en este barrio sigue la solidaridad. [...] Hay cosas que nos unen, lo que no en un barrio común donde cada cual vive en su casa porque tiene solucionado...” (Entrevistada 4, primera generación).

Por otra parte, se ha encontrado entre las entrevistas de la primera generación evidencias de una ruptura progresiva de lazos familiares. Durante los testimonios emerge constantemente la experiencia de situaciones límite (suicidios, abandonos del hogar, violaciones, adicciones, enfermedades de transmisión sexual, etc.) Frente a estos eventos generalmente se destaca, como contrapartida, una gran solidaridad familiar (por ejemplo, personas que se hacen cargo de sus hermanos) pero esto no necesariamente contradice la idea de ruptura de lazos familiares sino que quizá pueda entenderse como un esfuerzo por paliar los déficits de cuidado producto de dichas situaciones límites.

“El problema mío fue que teniendo 12 años fue una violación de mi padrastro. Entonces mi mamá en esos años, quizás por ignorante, en vez de denunciarlo y de mandarlo preso me hace casar con él.” (Entrevistada 8, primera generación)

“Pero son ellos que me ayudan a mí porque yo no puedo trabajar, por la columna, pensión no me dieron, no sé por qué, hice tres meses los trámites pero no...” (Entrevistada 19, primera generación)

Estas rupturas y conflictos al interior de las familias parecen originarse por un lado en la vivencia de violencia doméstica, y, por otro lado, en enfermedades producto de estrategias que utilizan y exponen intensivamente el cuerpo (transporte de objetos pesados, permanencia en zonas insalubres para la clasificación de residuos, residencia en viviendas con humedades, etc.). En algunos casos estas situaciones parecen repercutir directamente no sólo en las trayectorias de vida de los sujetos sino también en su vínculo con las políticas públicas.

Segunda generación

Los hijos de la primera generación residen en el asentamiento, nacieron o se criaron allí. Al “independizarse”²⁹, continúan la estrategia familiar de permanencia en el barrio, muchas veces a partir de la construcción de nuevas viviendas en el mismo terreno o en terrenos adyacentes, o de habitaciones acondicionadas para una nueva vivienda en el propio hogar de origen.

En esta generación continúan las estrategias de supervivencia sobre la base de la solidaridad al interior de las familias, que ya habían sido apuntadas por los residentes en el asentamiento de la primera generación.

“...con los años yo me di cuenta como que los grandes cargábamos con los hermanos más chicos. No había para comer y el otro iba a pedir para traerle al hermano más chico que tenía hambre, que lloraba.” (Entrevistada 22, segunda generación)

29. Se entrecorrió debido a que existen elementos que llevan a pensar que no se trata de la emancipación en sentido clásico, porque los vínculos y solidaridad familiar son muy fuertes durante mucho tiempo, independientemente de la conformación de un nuevo núcleo familiar. Además las estrategias de supervivencia se valen de estos vínculos de solidaridad. Al respecto, una de las familias evidencia este punto de manera clara: “...ahora voy a ver si hago el trámite una pensión para mi mamá porque tiene muchas nanas, porque es más pobre que yo, y yo no puedo mantenerla, la mantengo porque trabajo pero no puedo darle mucho.” (Entrevistada 22, segunda generación)

En la segunda generación se observa un cambio en las fuentes en que se basa la identidad barrial, los lazos afectivos con el lugar y las redes sociales del barrio. La inseguridad y el consumo de drogas aparecen como dos aspectos preocupantes de la vida cotidiana en el barrio. En este sentido –si bien se trata de pocos casos– se encuentran diferencias según el sexo de los entrevistados. Los varones destacan las redes entre pares, la cancha de fútbol, aunque también, en menor medida, hablan de la inseguridad y los conflictos producto de los grupos de consumidores de “pasta base” y los robos para acceder al consumo. Las mujeres, por otro lado, tienden a estar más reclusas en sus hogares (esto también puede relacionarse con las características del trabajo que realizan). Comienzan a identificarse en los testimonios elementos que podrían estar dando cuenta de una pérdida relativa de identificación y sentido de pertenencia al barrio.

“...no era como tenés que tener ahora mucho más cuidado por el tema de tanta boca, drogadictos que les roban los champions y las mochilas a los gurises cuando van a estudiar, era mucho menos complicado.” (Entrevistada 5, segunda generación)

Tercera generación

La tercera generación nació en el asentamiento y comparte con la segunda las estrategias de residencia. Como resultado, el barrio está conformado por unas pocas familias que han ido ocupando otros terrenos cercanos o que viven en su hogar de origen, aún con sus padres y en algunos casos incluso con sus hijos pequeños.

Entre la tercera generación la identificación con el barrio sigue siendo importante, no obstante parece desarrollar un proyecto ambiguo. Por un lado, se apoya en las estrategias familiares y la solidaridad de las redes para la subsistencia; por otro, realiza esfuerzos por abandonar el barrio (participación en cooperativas de viviendas, intención de mudarse, etc.).

“...tengo un terreno ahí, al lado de la casa de mi padre, que es de él, y bueno pensaba construir ahí. Todavía no tengo muy claro eso. Porque no quiero vivir acá pero tampoco tengo para irme.” (Entrevistada 23, tercera generación)

Una parte importante de las mujeres no tiene amigas ni demasiada actividad social dentro del barrio (algunas tampoco fuera), en cambio los varones tienen una mayor interacción con sus pares dentro del barrio, por ejemplo a partir de actividades deportivas o recreativas, aunque no exentas de conflictos.

“Me llevo bien con todos pero amigas no. Vecinas con un hola y chau ya está.” (Entrevistada 24, tercera generación)

“Y me acosté a dormir donde estábamos parando y me saqué la ropa, y a eso de las 9 de la mañana siento la puerta y veo que sale, y si es mi compañero que voy a pensar que me va a robar, y cuando vengo a casa voy a comprar el desayuno para el gurí y no tenía plata. [...] Y desapareció todo el día, y cuando lo vi le tuve que pegar, lo encaré, le pregunté y me lo negaba, es lo que te hacen. Le pegué dos piñazos y quedó desmayado en el piso.” (Entrevistado 10, tercera generación)

Cuadro 1. Contexto familiar y social de origen

Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Mirada intergeneracional
Migración interior-Montevideo a través de la madre o marido o por redes familiares. Búsqueda de mejores oportunidades laborales en Montevideo o pérdida de fuente de ingresos en el interior del país. Ruptura progresiva de lazos familiares y experiencia de situaciones límite.	Nace en el asentamiento y reside en él, construyendo piezas en la vivienda paterna o una nueva vivienda en el mismo lote.	Nace en el asentamiento y reside en él, construyendo piezas en la vivienda paterna o una nueva vivienda en el mismo lote.	Reproducción La pobreza de la 1ª generación se ha transmitido a partir de las estrategias de residencia y supervivencia de procesos de desafiliación progresiva y la pérdida de redes pluriclasistas, generando mayor exclusión en la 2ª gen. y la 3ª gen.

Fuente: elaboración propia.

Trayectoria educativa

En cuanto a la trayectoria educativa en las tres generaciones, se evidencian pocos años de educación formal, que parecen reproducirse en la segunda y tercera generación, aunque hay un mayor énfasis progresivo en la importancia de la educación y una consecuente mayor inversión en la continuidad escolar de las nuevas generaciones que parece traducirse en un mayor nivel de escolarización entre los residentes del asentamiento.

Primera generación

En la primera generación el nivel educativo alcanzado es principalmente primaria incompleta. Los motivos de desvinculación con el sistema educativo formal, según lo han enunciado las entrevistadas, vienen dados por el embarazo infantil o adolescente (en algunas situaciones vinculado al abuso sexual) y la necesidad de realización de trabajo no remunerado en el ámbito doméstico (cuidado de hermanos menores o de hijos). En otros casos el discurso de las entrevistadas muestra la desvalorización personal al vincular su abandono del sistema educativo con sus pocas capacidades intelectuales.

“...había entrado a estudiar en el liceo y fue que falleció mi papá y era la menor, y como mi mamá era muy enferma de asma, le daban ataques, y todos mis hermanos y hermanas me hicieron dejar el liceo.” (Entrevistada 9, primera generación)

“Para qué les voy a mentir. No me gustaba y la cabeza no me daba para mucho.” (Entrevistada 19, primera generación)

Estas trayectorias parecen vincularse además con el bajo clima educativo del hogar de origen así como con la falta de apoyo o preocupación en torno a la continuidad de los estudios por parte de los padres de la primera generación. Lo que subyace a estos procesos parece ser la poca expectativa de ascenso social depositada en la educación.

Segunda generación

Esta generación es hija de padres que principalmente dejan su ciudad de origen en el interior del país para

trasladarse a la capital. Sus aspiraciones iniciales en cuanto a la posibilidad de ascenso social en el nuevo lugar de residencia pronto se ven truncadas, al residir en un asentamiento irregular con carencias de servicios esenciales y con una serie de necesidades básicas insatisfechas. Es así que en ciertas ocasiones la desvinculación con la educación se relaciona con estrategias del hogar para contar con mayores perceptores de ingresos ante períodos de necesidad económica.

La baja escolarización de esta segunda generación se produce, en algunos casos, por situaciones familiares como la muerte o abandono familiar de la figura paterna y principal proveedor, la necesidad de aumentar los perceptores de ingresos, el embarazo adolescente y la necesidad de cuidados de hermanos menores e hijos.

“Yo tenía 14 años y estaba en cuarto. Imaginate que era un viejo, tenía barba, y ya me daba vergüenza ir a la escuela. (...) Después tuve que ir a trabajar como todo gurí...” (Entrevistado 11, segunda generación)

“Yo nunca fui al liceo. Yo hice solo hasta sexto de primaria y teníamos muchos hermanos, y éramos más pobres que ahora, y tenía que cuidarlos, yo no podía...” (Entrevistada 22, segunda generación)

Si bien comienza a percibirse en esta segunda generación una mayor valoración de los beneficios de la educación para la movilidad social, las dificultades en el acceso (tanto por la lejanía de la ubicación de los centros educativos como por el esfuerzo económico que hubiese implicado la continuidad de los estudios formales, acentuados en los casos de familias muy numerosas) son otros de los principales motivos de la desvinculación. No obstante, en una mirada más atenta la necesidad de salir adelante en el nuevo lugar de residencia quizá dejaba poco espacio para la educación, en un contexto de país de menor cobertura y mayores dificultades para el acceso a centros educativos.

Más allá del bajo nivel educativo de esta generación, su experiencia de vida parece haber conducido a una mayor valoración de la educación para “salir adelante”, valoración que buscan trasladar a sus hijos (a la tercera generación).

“...todo lo que vos leés en temas de trabajo que te piden en los diarios o en Internet es con estudio, tenés que tener un ciclo básico, tenés que tener un curso de Operador PC, de todo. Yo la verdad si los tenemos que mantener hasta que tengan 30 años los mantenemos pero que estudien.” (Entrevistada 5, segunda generación)

Tercera generación

Parece existir un aumento del nivel educativo en la tercera generación, sin embargo se debe contextualizar históricamente en términos de cobertura y universalización del acceso a la educación. Por ello este aumento de los años de educación formal no representa, necesariamente, un cambio relativo importante en las trayectorias educativas de las distintas generaciones.

La tercera generación atribuye una mayor importancia a la educación que las anteriores y esto parece relacionarse a un incremento en la oferta y accesibilidad a las instituciones educativas en la zona así como a una percepción de la educación como derecho (no en términos de ciudadanía sino en términos de accesibilidad). Aun así se señalan dificultades en el tránsito por la educación media.

“...Y me fui para ahí y está bueno el liceo. Es re práctico. No te rompen las bolas por cosas... te dan oportunidades para faltar y cosas así. No son tan exigentes. Tampoco tienen exigencia en lo que te dan de temas. Te dan casi la mitad de lo que necesitás. Yo lo sé porque hice todo sexto en el Bauzá que me daban todo el programa. Pero acá te dan por arriba. Es bueno y no es bueno. Es bueno para sacarte el liceo de arriba y no es bueno porque capaz que hay cosas importantes que las vas a precisar y no te las dan. Pero como yo quiero sacarme el liceo de arriba lo estoy haciendo igual. La verdad que sexto me costó horrible. Me costó hacerlo, me costó entender, me costó ir a clase, me costó estudiar, todo.” (Entrevistada 23, tercera generación)

La elección de la trayectoria educativa en el sentido de los tipos de cursos que se continúan o no, está fuertemente influido por los servicios cercanos al barrio (los de educación media básica y los técnico-profesionales), para evitar costos de traslados.

Para la mayoría de quienes continúan en el sistema de educación formal, la educación secundaria es percibida instrumentalmente, en términos de cómo puede ayudar a una inserción laboral exitosa.

“...no vas a andar laburando para algún vivo no más. Pero si sigo haciendo administración de empresas digo yo que voy a tener un buen trabajo.” (Entrevistado 30, tercera generación)

“...con el liceo tenés otras posibilidades de otros trabajos mejores que el que yo estoy ahora. No reniego ni me da vergüenza trabajar en una empresa de limpieza, pero si puedo trabajar de otra cosa mejor.” (Entrevistada 17, tercera generación)

En los casos de deserción, probablemente existen bajas expectativas con respecto a la movilidad social a partir de la titulación académica. Asimismo, la desvinculación con la educación formal, sobre todo la educación media, nuevamente en esta tercera generación se relaciona con el embarazo adolescente en el caso de las mujeres y con la salida al mercado de trabajo en el caso de los varones. En este sentido, es probable que la actual coyuntura de una relativamente extendida demanda de trabajo signifique un estímulo para la temprana deserción del sistema educativo. A pesar de ello, son significativos algunos ejemplos de inversión educativa, que representan una clara movilidad educacional ascendente así como el aprovechamiento de recursos estatales para la capacitación y reconversión laboral y becas para la continuación de la educación media básica (Cuadro 2).

Trayectoria laboral y de obtención de ingresos

En términos generales parecen existir dificultades de inserción laboral formal en las tres generaciones, y en muchos casos falta de cobertura de seguridad social. El trabajo zafral en el puerto, el mercado agrícola y en la construcción son fuente importante de empleos para los varones. En tanto el empleo doméstico y en empresas de servicios de limpieza lo son para las mujeres. También existen otras fuentes de ingresos en el trabajo a domicilio, que

Cuadro 2. Trayectoria educativa

Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Mirada intergeneracional
<p>Primaria incompleta Desvinculación de la educación formal: embarazo adolescente, trabajo no remunerado en el hogar, trabajo remunerado ante necesidad del hogar de contar con más perceptores de ingresos. Menor fuerza del mandato social de finalización de la escolarización.</p>	<p>Bajo nivel educativo. Desvinculación de la educación formal: embarazo adolescente, trabajo no remunerado en el hogar, trabajo remunerado ante necesidad del hogar de contar con más perceptores de ingresos y dificultades de acceso (lejanía y costo monetario).</p>	<p>Mayor nivel educativo (distinto contexto de país) Mayor importancia atribuida a la educación y mayores esfuerzos para la continuidad de los estudios. Mayores facilidades de acceso (cercanía, becas de estudio, etc.) para la educación media básica o técnica. Desvinculación de la educación formal: embarazo adolescente e ingreso trabajo remunerado o tareas de cuidado.</p>	<p>AUMENTO DE LA ESCOLARIZACIÓN, pero relativamente menor al del resto de la población. REPRODUCCIÓN de los motivos de desvinculación de la educación formal.</p>

Fuente: elaboración propia.

en general suponen baja calificación: armar cajas de cartón, bolsas, etc. La actividad de recolección y clasificación de residuos parece ser más típica de los períodos de desempleo y, si bien los relatos señalan que cada vez se realiza menos, las observaciones en el asentamiento han permitido identificar que ésta continúa siendo una estrategia familiar de supervivencia entre algunos residentes del barrio.

Primera generación

Las actividades laborales de los padres de esta primera generación se caracterizan por empleos de baja calificación pero de carácter estable (frigoríficos, Conaprole, panaderías, etc.). Los esposos de las entrevistadas de la primera generación también presentan la misma estructura laboral de empleos poco calificados estables. Sin embargo, se observan procesos de incapacidad de adaptación ante cambios en el mercado de trabajo así como poca capacidad de reconvertirse laboralmente, que se traducen en períodos de desempleo y el desarrollo de estrategias de supervivencia familiar –en general iniciadas a partir de enseñanzas de vecinos– como la clasificación de residuos.

“...una vecina me invitó un día y me dijo –vamos que ahí se puede hacer algún peso– [...] Juntá-

bamos huesos, botellas, plástico, papel, cartón y todo lo que se podía juntar, todo se vendía. Igual que cáscaras de papa, había gente que iba a comprar porque tenían criadero de cerdos, e iban a comprar por bolsa, y todo lo que se podía hacer, lo hacíamos.” (Entrevistada 18, primera generación)

Según los relatos de las entrevistadas de esta generación, el trabajo de clasificación ha sido una fuente importante de recursos para el barrio, sobre todo en los períodos de crisis y aumento del desempleo. Esto sugiere que la actividad, a pesar de la inversión que requiere, no supone una estrategia estable de fuente de ingresos, sino que actúa como alternativa para la supervivencia cuando surgen problemas de inserción laboral. A pesar de ello, en muchas viviendas del barrio se evidencia actividad de clasificación y, en algunas, de comercialización de residuos.

El trabajo de las entrevistadas de la primera generación presenta una serie de características definidas. En primer lugar, cualquier actividad laboral se acompaña del trabajo doméstico en el hogar de manera no remunerada. En segundo lugar, fundamentalmente se trata de “changas” o trabajos informales vinculados a los roles femeninos tradicionales: limpieza, lavado de ropa, costura, cuidado de niños,

etc. No obstante, en algunas oportunidades las mujeres asumen un rol protagónico en relación a las estrategias de supervivencia del hogar.

“...dejaba en la escuela a ellos, y yo ya ensillaba venía y vendía agua hasta medio día. Al medio día cuando venían ellos se acostaban a dormir un rato la siesta, porque era obligatorio dormir la siesta, y yo salía a vender agua, o salía a requechar. O si no requechaba de noche, y de día cuando ellos estaban durmiendo la siesta iba a vender con el carro. Y después dejaba el carro vacío para de noche salir.” (Entrevistada 8, primera generación)

Entre las entrevistadas de esta generación destaca el trabajo voluntario en la policlínica del barrio. También se encontraron en algunas entrevistas de la primera generación experiencias de trabajo informal en fábricas sin cobertura de seguridad social lo que ha redundado en bajas o nulas jubilaciones.

Segunda generación

En las entrevistas a las segundas y terceras generaciones, la relación con el mercado de trabajo parece cambiar de manera paulatina. Si bien se observan casos de continuación de oficios familiares encontramos casos como el de un herrero del barrio, que manifestó que su hijo no seguiría su oficio, al que considera muy duro.

Los trabajos de la segunda generación suelen ser rotativos, inestables y zafrales (trabajo en el puerto, construcción, servicio doméstico) lo que lleva a diversificar las estrategias de supervivencia y los arreglos familiares.

“...he hecho muchas cosas así por mi cuenta. Ahora no más tengo el proyecto de ese kiosquito que tengo ahí, vendo hamburguesas, vendo ropa usada... trabajé en un taller de billeteras y monederos, también hice limpiezas, trabajé en una empresa de limpieza, en un carrito de comida...” (Entrevistada 5, segunda generación)

En el caso de las mujeres que se dedican o se han dedicado a la limpieza en casas de particulares, se reproduce el empleo de la madre a partir del apro-

vechamiento de los contactos generados a lo largo de su historia laboral (trabajo en hogar de los hijos o familiares de los patrones de la madre, etc.).

En relación a la cobertura de la seguridad social, los empleos informales implican situarse al margen de la misma. De todas maneras al respecto algunos entrevistados manifiestan no valorar los beneficios de “estar en caja”. El costo beneficio de una remuneración sin descuentos ni aportes a la seguridad social se enuncian como los principales motivos de conformidad con trabajar “en negro”.

“...nunca aporté tampoco ni pienso aportar ¿para qué? Si hoy o mañana te jubilás como patrón y cobrás dos reales...” (Entrevistado 6, segunda generación)

Tercera generación

La mayor capacitación y escolaridad de la tercera generación en relación a la de sus padres y abuelos, por lo general se tradujo en empleos más estables y formales. Además, la situación actual es percibida con optimismo (sin temor al desempleo) y esto puede vincularse con la multiplicidad de tareas con que sus oficios adquiridos les permiten afrontar el mercado de trabajo, sobre todo entre los varones. De todas formas esta generación continúa empleándose en trabajos que requieren poco nivel de calificación, aunque en este aspecto también destacan las redes de solidaridad barrial y/o familiar en la transmisión de los oficios.

“Yo soy albañil y sanitario. Y ahora se me cortó el trabajo y estoy en un trabajo de pintura. Siempre tengo trabajo...” (Entrevistado 10, tercera generación)

A diferencia de las anteriores generaciones, los adolescentes y jóvenes de esta generación cuentan con empleos más estables y formales, por lo que se encuentran dentro de la red de seguridad social. Es relevante destacar que, aún en los casos en que se trata de los mismos oficios que practicaban las generaciones anteriores, el desarrollo y expansión de empresas de contratación de personal de limpieza y mantenimiento parece estar contribuyendo a la consolidación de estas protecciones.

“Cuando trabajo en negro que son casa de familia particulares son en negro. Y cuando trabajo para las empresas o para el arquitecto tengo que trabajar si o si con aportes.” (Entrevistado 10, tercera generación)

Llaman la atención algunas experiencias de movilidad ascendente, al menos en lo que respecta a la dimensión ocupacional, dado que dichos procesos de movilidad no parecen situaciones consolidadas, ya que de todos modos hacen uso de la estrategia de residir en un asentamiento para tener erogaciones menores. En estos casos, la calificación ha sido una clave importante del relativo éxito ocupacional, sustentada en la alta valoración familiar de la educación y en un contexto que, a pesar de las carencias, realizó grandes esfuerzos por aumentar la inversión escolar para la siguiente generación (Cuadro 3).

Vínculos con las políticas sociales

En términos generales las nuevas generaciones son las que muestran un mayor conocimiento y vínculo con el estado en tanto suelen ser objeto de las políticas sociales más frecuentemente que los miembros de la primera generación. Se plantea la hipótesis de que las políticas sociales actúan a modo de contención o en tanto una estrategia más de supervivencia de los hogares.

Primera generación

En la primera generación se observa una escasa vinculación con las políticas sociales. Si bien en algún caso esto puede evidenciar falta de memoria o desconocimiento, la mayoría de las entrevistadas plantea no estar inscrita en ningún programa de apoyo estatal ni recordar que sus padres lo estuvieran durante la niñez y adolescencia. Sin embargo, en una lectura más detallada y desprendida de las respuestas directas, se ha encontrado que las entrevistadas cobraban asignaciones familiares por sus hijos y reciben actualmente apoyo del Estado a través del cobro de jubilaciones o pensiones (por sus padres o esposos fallecidos)

En los relatos de las entrevistadas se evidencia que el dinero de las asignaciones se utilizaba para el desarrollo de estrategias familiares de supervivencia, ya fuese la compra de alimentos para su reventa, la compra de terrenos o viviendas precarias o la adquisición de herramientas para el desarrollo de la recolección y clasificación de materiales de desecho.

“...en aquel momento pagué la deuda de la casa, que le debía a mi hermana, compramos carro, caballo y ya era otra forma de trabajar, más aliado.” (Entrevistada 18, primera generación)

A pesar de que las entrevistadas no manifiestan estar incluidas en programas o de haberlo estado, sí tienen su opinión sobre una batería importante de políticas sociales que se han desarrollado en los úl-

Cuadro 3. Trayectoria laboral y de obtención de ingresos

Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Mirada intergeneracional
Actividades de recolección y clasificación de materiales de desecho Trabajo no remunerado en el ámbito doméstico Changas Empleo informal	Clasificación de residuos y mendicidad Trabajo zafal e informal. En los varones: Mercado agrícola, puerto, barcos, construcción. Oficios (herrería, panadería, carpintería, etc.) En las mujeres: limpieza y servicio doméstico	Empleos más estables y formales aún cuando se trate de las mismas tareas lo que implica cobertura de seguridad social. No se encontraron casos de adolescentes y jóvenes dedicados a la clasificación de residuos.	MEJORA DE LAS CONDICIONES LABORALES, a pesar de que en la 3ª generación se trata de empleos mal remunerados y que exigen poca calificación, con escasas chances de habilitar una movilidad ascendente.

Fuente: elaboración propia.

timos años. El posicionamiento respecto al Plan de Emergencia requiere de una lectura detallada. En general, en un primer momento rechazan de plano la idea de transferir recursos económicos sin exigir contrapartidas, a gente “de trabajo” que no precisa que “le regalen nada”, en un discurso que parece constituir una especie de defensa de su dignidad y de evitación del estigma de asistido por la política. También señalan que el programa ha sido mal diseñado, que mientras que algunos necesitaban el apoyo y no lo recibían, otros que sí lo hacían, dedicaban el dinero al consumo de bienes materiales y no necesariamente a artículos de primera necesidad. Es así que existe en algún caso un estigma hacia los beneficiarios de planes sociales (principalmente encarnados en el MIDES), que los hace alejarse simbólicamente de los mismos. El tono del discurso en estos casos ya no es el del rechazo al Plan en sí mismo, sino el rechazo al otorgamiento del beneficio a quienes “no lo merecían”. Tal vez ello se vincule al hecho de que estas mujeres de la primera generación no calificaron para ser beneficiarias del Plan.

“En un principio yo nunca estuve de acuerdo con aquellos jornales solidarios sin que la gente hiciera nada cuando empezaron aquellos planes de darle a la gente 1000 y pocos pesos, a la gente no se le puede dar, es mi criterio.” (Entrevistada 4, primera generación)

“Los días de Plan de Emergencia, la gente que viene llena de paquetes, esa gente cobró el Plan de Emergencia, y no se compran una chapa para la casa, era todo pilcha. De mañana es compra, a medio día es bebida, y al atardecer es droga. Los mejores celulares se compran...” (Entrevistada 18, primera generación)

De todas formas, entre quienes valoran el Plan de Emergencia de manera positiva (u otros programas del Ministerio de Desarrollo Social o de la Intendencia de Montevideo) critican su carácter transitorio, si bien reconocen que en algunos casos las transferencias monetarias han permitido realizar mejoras en las viviendas y, sobre todo, han entusiasmado a los residentes del asentamiento.

“...yo viví en el barrio el Plan de Emergencia, porque es otra cosa que todo el mundo dice –no

hay que darle cosas a los pichis porque nosotros estamos pagando para que los bichicomos vivan. Yo digo no. El Plan de Emergencia fue muy bueno al menos en el barrio, porque mucha gente dejó pasar 2 o 3 meses para agarrar la plata junta y cambiar el techo, o hacer un baño que no tenían, o esas cosas de querer progresar, y casi todo el barrio trabajó en el plan...” (Entrevistada 8, primera generación)

Por otra parte, entre las entrevistadas con mayor historia de participación en la comisión vecinal del barrio y de lucha para la obtención de servicios básicos, se releva la vinculación con programas de la Intendencia de Montevideo para la obtención de materiales destinados a la construcción de la policlínica barrial, y más recientemente con el SOCAT de la zona para la organización de paseos para los niños del asentamiento.

En relación a los actuales dispositivos para el cuidado de niños, algunas entrevistadas manifiestan que hace unas décadas atrás (cuando ellas eran jóvenes con hijos chicos a cargo) existían las “Casa Cuna” donde dejaban a sus hijos, cualquiera fuera su edad, durante unas horas al día y evalúan negativamente la fragmentación y dispersión actual de los servicios de atención a la infancia y la adolescencia.

“Los CAIF que hay acá son muy raros. Porque no hay CAIF para dejar los niños. Son 2 o 3 veces por semana que les enseñan a las mamás.” (Entrevistada 8, primera generación)

Las entrevistadas de esta primera generación atienden su salud en los centros de Salud Pública (hospitales) o policlínicas barriales.

Segunda generación

Las generaciones más nuevas evidencian un mayor conocimiento y acercamiento a las políticas sociales, coincidentes con los desarrollos recientes del Estado en esa área. Algunas mujeres cobran Plan de Emergencia, reciben Tarjeta Alimentaria³⁰ y/o

30. Recientemente la Tarjeta Alimentaria se transformó en Tarjeta Uruguay Social, implicando no sólo un cambio de nombre sino que amplía las prestaciones además de cambios de gestión.

han participado en Uruguay Trabaja y el programa de Barrido Otoñal. Actualmente se percibe una mayor presencia del Estado (a partir de programas y dispositivos sobre todo del MIDES) en el asentamiento, en comparación a la época de la infancia y la adolescencia de esta generación.

En relación a las Asignaciones Familiares, se observa un cambio en el destino del dinero recibido. Mientras que entre las primeras generaciones se utilizaba como parte de una estrategia de supervivencia del hogar (compra de alimentos para la reventa, materiales para el trabajo, etc.) y sólo llegaba a los hijos de manera indirecta, la segunda generación manifiesta destinar el dinero a la compra de alimentos y vestimenta para sus hijos. Si bien esta prestación se encuentra extendida de manera importante entre los residentes del asentamiento consultados, se identificaron algunos casos en que el beneficio no se recibía, aun cuando correspondiese.

Los conflictos al interior de las familias en algunas oportunidades parecen repercutir de manera importante en la obtención de beneficios. Es este el caso de una de las entrevistadas que manifestó que no cobraba asignaciones familiares por su hija porque su esposo (actualmente separado) no le otorgó nunca la tenencia de su hija y cuando ella realizaba los trámites correspondientes para cobrar este beneficio, el padre no se presentaba a dar cierre al proceso. En otros casos las pensiones recibidas por enfermedad y el dinero recibido por las asignaciones familiares eran motivo de disputa entre los padres de esta segunda generación (en hogares con historial de violencia doméstica y alcoholismo).

En relación al Plan de Emergencia, algunos de los consultados reproducen el discurso de la primera generación en cuanto al rechazo a las transferencias monetarias sin contrapartida al tiempo que señalan que en algunos casos los residentes del asentamiento que cobraban por el Plan gastaban el dinero no necesariamente en artículos de primera necesidad.

“Mirá que han dado el plan de emergencia y las canastas, y nosotros tampoco lo sacamos. Yo soy de la idea de que se vive de lo que se trabaja, no de lo que te cae del cielo. O si te lo dan por lo menos que te exijan, como pasa en muchas casas

que en general les dan eso y no hay un control de en qué lo usan. No soy de la idea de vivir de lo que te da el estado.” (Entrevistada 5, segunda generación)

Los trámites, el enfrentar las oficinas públicas y sus funcionarios, el tiempo que ello insume (y las horas de trabajo que resta) así como la exposición de las condiciones de vida que implica tramitar ciertas prestaciones, constituyen un desestímulo importante para situarse al margen de algunos beneficios. El discurso estigmatizante en relación a los beneficiarios de programas como el Plan de Emergencia parece también actuar como un desaliento para la inserción en la red de protecciones.

“Como que uno por ser pobre es un interesado. Entonces no me gusta. Lo hago si no me queda otra. Aparte tenías que tener dinero y tiempo también para esas cosas. Porque vos cuando vas a la caja te tenés que pasar 2, 3 o 4 horas. Tenés que tener dinero para el boleto y ya perdés horas de trabajar.” (Entrevistada 22, segunda generación)

En relación a los programas de la Intendencia de Montevideo, en algunos casos los y las entrevistadas de la segunda generación manifestaron haber recibido apoyo en materiales para realizar arreglos en su vivienda o bien para construir nuevas viviendas en el barrio.

La atención a la salud es un tema que resulta de interés. En algunos casos, al estar cubiertos por la seguridad social, los hijos de esta segunda generación cuentan con mutualista. De todas formas se opta por atenderse en Salud Pública para evitar los costos de tickets así como los largos períodos de espera para ser atendidos. La opción es hacia lo conocido y familiar.

Las becas de estudio reciben las mismas críticas que otros beneficios sociales, en tanto no se trata de prestaciones sistemáticas y permanentes. En cuanto a las becas de estudio, sin embargo, hay un matiz en el discurso. Si bien para prestaciones como las transferencias monetarias no condicionadas se estaba en desacuerdo precisamente en la no exigencia de contrapartidas por parte de los beneficiarios, en

cuanto a las becas de estudio se pone en discusión el carácter de las contrapartidas exigidas, que, de no cumplirse, suponen la suspensión del beneficio.

“Una cosa que yo sí tramité, ahora me estoy acordando, es unas becas que daban para los chiquilines, que las cobran en el correo, unas becas estudiantiles, y como me repitieron el primer año de... repitió tercero la nena y primer año de administración el varón ya no la pude tramitar. Como que no siguieran vistiéndose, calzándose, gastando en materiales e iban a seguir estudiando porque los comprobantes de estudio estaban.”
(Entrevistada 5, segunda generación)

Tercera generación

La tercera generación parece recibir menores apoyos del Estado. Esto puede explicarse por un lado porque algunos no tienen aún hijos a cargo (condición importante para acceder a los beneficios de algunas políticas sociales). Entre quienes sí cuentan con apoyos estos son proporcionados principalmente por el MIDES a través de la Tarjeta Alimentaria, el INDA o bien por las Asignaciones Familiares entre quienes tienen hijos. Entre estos últimos también se encontraron algunas referencias a los CAIF. Por lo general esta tercera generación se encuentra cubierta por la seguridad social, al contar en su mayoría con un empleo formal. Es por ello que a diferencia de lo que se encontró entre los y las entrevistadas de la segunda generación, algunos de los adolescentes

y jóvenes consultados hacen uso de las mutualistas que les corresponden por encontrarse incluidos en el Sistema Nacional Integrado de Salud (Cuadro 4).

Reflexiones finales

La investigación realizada permitió conocer desde la perspectiva de los sujetos una serie de elementos que dan muestra de diversas estrategias de supervivencia y de contención de las que se han valido a lo largo de sus historias de vida. Si bien estas lógicas de supervivencia son elementos recurrentes en todas las generaciones, su carácter ha ido variando a lo largo del tiempo, en función de las necesidades y de los recursos con que han ido contando no sólo los hogares sino el barrio en general.

Un elemento importante a destacar de estas estrategias mediante las cuales se han enfrentado los primeros años de residencia en el asentamiento es su sustento en las redes de solidaridad vecinal y familiar. Las actividades de recolección y clasificación de residuos, las salidas con carros para adquirir alimentos para la reventa en el barrio, son más típicas entre los miembros de la primera generación. En cambio, la mendicidad es más común entre los miembros de la segunda generación, así como la realización de trabajos zafrales informales. Las estrategias de supervivencia de la tercera generación tienen que ver con el trabajo informal (en algunos casos formales), las “changas”, que llegan a través de

Cuadro 4. Vínculo con las políticas sociales

Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Mirada intergeneracional
Escasa vinculación tanto en el pasado como actualmente. “Asignaciones Familiares” Rechazo “Plan de Emergencia”: estigma / desconcento por no inclusión.	Mayor vínculo con políticas sociales: Plan de Emergencia, Tarjeta Alimentaria, Uruguay Trabaja, Barrido Otoñal AFAM: cambio de destino del dinero (de inversiones en vivienda a objetos de consumo personal). Persisten desestímulos para la obtención de beneficios: estigma, trámites.	Menores apoyos del Estado (sin hijos a cargo) entre quienes sí tienen hijos: Tarjeta Alimentaria, Canasta INDA, AFAM, CAIF No se encuentran menciones a desestímulo para la tramitación de beneficios, estigma, ni rechazo a prestaciones del Estado.	AMBIGÜEDAD Progresivo conocimiento y aumento de las prestaciones recibidas. Papel política social en los jóvenes

Fuente: elaboración propia.

conocidos o familiares que actúan como contacto con el mundo del trabajo.

Estas lógicas de supervivencia se despliegan de manera general en períodos de desempleo del jefe de hogar o bien en momentos de crisis. En el caso de la clasificación de materiales de desecho se trata de una actividad que lejos de ser menospreciada, entre algunos entrevistados es recordada con nostalgia en tanto parece haber constituido en algún momento un modo de vida. Otro aspecto en el cual se basan las lógicas de supervivencia en la exclusión se trata de la estrategia de residencia. En todas las generaciones el lugar de residencia no parece haber sido objeto de elección sino de aprovechamiento de las facilidades para construir o acondicionar viviendas.

La historia de lucha y de organización vecinal, sobre todo entre los pobladores de la primera generación, ha sido otro de los factores que han permitido la supervivencia en un barrio que en sus orígenes no contaba con los servicios básicos tales como el agua y la luz eléctrica o el saneamiento. Es de recordar que en los inicios se trataba de un área rural de la ciudad, siendo que con los años fue progresivamente incorporándose a la zona urbanizada que se extendió y hoy se encuentra rodeada de otros barrios urbanos, aunque con una alta incidencia de (o algunos de ellos en) condiciones de precariedad residencial. A lo largo de los años, la organización barrial de movilización para la obtención de servicios básicos, además de formar parte de las estrategias de supervivencia colectiva entre los pobladores de la primera generación constituyó una fuente de integración que ha provisto al barrio de un intenso sentimiento de pertenencia.

La reproducción intergeneracional de la pobreza en este caso de estudio parece estar teniendo lugar a través de una serie de mecanismos de distinto orden. La estrategia residencial de compartir la vivienda precaria en el asentamiento como modo de asegurar la vivienda contribuye a la permanencia en un barrio de la trama urbana informal con escasos puntos de contacto con la trama formal. Por otra parte, el clima educativo del hogar de origen es apenas superado en las últimas generaciones, pero el mayor nivel educativo de la tercera generación

distinta de ser el necesario para acceder a puestos de trabajo que posibiliten la obtención de mayores ingresos y beneficios.

Pero a su vez, la solidaridad entre vecinos y familiares, que como hemos visto se ha mostrado fundamental para el desarrollo de estrategias de supervivencia de los hogares, en ocasiones no permite “despegar” del contexto de origen por la necesidad de contribuir a la subsistencia o cuidado de padres o de hermanos que así lo requieren.

Paralelamente, la necesidad de los hogares de contar con mayores perceptores de ingresos –sumada a las dificultades de los niños y adolescentes de transitar por los centros educativos– ha dado lugar al abandono del sistema educativo formal y el ingreso temprano al mundo laboral, en trabajos desprotegidos.

Por su parte, el embarazo adolescente ha contribuido al temprano abandono de las mujeres del sistema educativo, hecho que las ha imposibilitado insertarse en el mercado de trabajo de manera más exitosa. Junto con ello, la escasa cobertura y extensión de un sistema de cuidados de niños –con especial énfasis en las madres adolescentes– es otro de los factores que parece estar contribuyendo a la reproducción no sólo de la pobreza, sino además de las inequidades de género, pues ello implica el abandono del sistema educativo para ambos padres, el ingreso del varón al mercado de trabajo y la dedicación de las madres al trabajo doméstico no remunerado.

Como hipótesis, parecería que la tercera generación procede de un contexto de mayor segregación. La pobreza de la primera generación de residentes en el asentamiento se ha transmitido a las nuevas generaciones a partir de las estrategias de residencia y supervivencia así como a partir de procesos de desafiliación progresiva y la pérdida de redes pluriclasistas, generando mayor exclusión entre la segunda generación, padres de los actuales adolescentes y jóvenes de la tercera generación.

En cuanto al vínculo con las políticas sociales, en la primera generación se encontró una ausencia de representación de políticas sociales, en cambio sí de una percepción de la intervención del estado

penal y de las prácticas de supervivencia y resistencia social en el barrio. Entre los pertenecientes a la segunda generación se registraron actitudes y representación de la intervención de políticas sociales residuales y la mejora en el acceso a servicios públicos y sociales básicos, acompañadas de prácticas colectivas dominadas por estrategias de supervivencia e iniciativas de organización colectiva barrial. En los miembros de la tercera generación se identificaron actitudes duales entre la percepción de acceso a oportunidades mínimas de supervivencia y el reconocimiento de límites institucionales de las políticas sociales como fuentes reproductoras de vulnerabilidad social.

La percepción de los sujetos de las políticas sociales que existieron en el barrio no se encuadra ni en los esquemas de emprendurismo, ni de ciudadanía. Se las percibe con un sentido ambiguo entre estrategia de supervivencia y de contención material por un lado y trayectorias biográficas y colectivas de mayor integración social y reconocimiento institucional

de procesos de victimización, por otro. La representación en las generaciones recientes es ambigua entre la reproducción de la vulnerabilidad e inseguridad de origen y la elaboración de trayectorias biográficas múltiples con mayor estabilidad laboral e integración social.

Bibliografía

- Cardozo, S., Marsiglia, M., de León, A., Marturet, M., 2010 *Trayectorias residenciales y ocupacionales en las primeras y segundas generaciones de los viejos asentamientos irregulares de Montevideo* Informe final IPES-UCUDAL. Fondos Concursables DINAVI-CREDIMAT (Categoría III) Montevideo, 31 de enero de 2010.
- Elías, N. y Scotson, J.L., 1994 *Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*, Río de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

Educación e inclusión social

Nuevos formatos escolares: entre la integración y la estigmatización de los sujetos pedagógicos³¹

Prof. Eloísa Bordoli³²

Dos hipótesis teóricas generales guían esta indagación; la primera de ellas refiere a que sería posible identificar una relación, no causal aunque sí particular, entre los nuevos arreglos institucionales –formatos escolares– y las formas de nombrar a los sujetos pedagógicos³³ así como a delimitar las posibilidades del trabajo de enseñanza. La segunda hipótesis de trabajo planteada refiere a que las políticas de “acción afirmativa” podrían producir un efecto adverso al esperado en tanto posicionan al sujeto pedagógico en un lugar estigmatizante. En este nivel del trabajo analítico se han podido identificar, en las discursividades de los docentes entrevistados, cinco maneras de referir y tematizar la relación formatos escolares

/ sujetos pedagógicos / enseñanza. El espectro de esta relación se extiende desde quienes visualizan una sobredeterminación de lo social sobre las posibilidades de la enseñanza hasta quienes no identifican una relación vinculante entre estos aspectos. En esta comunicación se puntualizan algunas de las tensiones más sobresalientes en esta relación.

Introducción

En el trabajo presentaremos algunos avances de la labor de investigación del proyecto: “Educación e igualdad en Uruguay. Las políticas inclusivas en Enseñanza Básica Pública” desarrollada en el marco del Programa de Investigación del Grupo de Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. El mismo analiza las relaciones entre educación e igualdad a través del estudio de los nuevos *formatos escolares* implementados en los últimos diez años en Uruguay a través de diversos programas de inclusión educativa. Este artículo toma un aspecto particular del trabajo de indagación en torno a las diversas maneras de nombrar a los *sujetos pedagógicos* a los cuales estos programas están dirigidos. Uno de los aspectos que interesa analizar refiere a las discursividades que de estos sujetos tienen los docentes que trabajan con ellos así como a las estrategias de enseñanza e intervención educativa que emplean.

31. El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación: “Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza” del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Dicha línea, se halla inscripta en el Programa de Políticas Educativas del Núcleo de Educación para la Integración de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). A su vez, este trabajo articula elementos que estoy desarrollando en el programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO, Buenos Aires)

32. Prof. Adj. del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar, Uruguay. Prof. Ag. del Instituto de Educación de la Facultad de Psicología, Udelar, Uruguay. Lic. en Ciencias de la Educación. Espec. Currículum en FLACSO BA. Doctoranda de FLACSO BA.

33. **Sujeto pedagógico:** la educación, como práctica productora de sujetos a partir de otros sujetos, es una mediación. Se realiza construyendo un sujeto mediador, que hemos llamado **sujeto pedagógico**. Con él nos referimos a la relación entre educador y educando, al producto de la vinculación entre los complejos sujetos sociales que ingresan a las situaciones educativas (...) y los educadores, también sujetos complejos (...). Esta relación entre educador y educando, siempre mediada por el currículo (consciente e inconsciente, manifiesto u oculto, más planeado o más espontáneo, en germen, fragmentado o desarrollado), será denominada **sujeto pedagógico**. (Puiggrós, A., 1990).

Particularmente, en este artículo presentaremos una primera sistematización y análisis de cuarenta y dos entrevistas efectuadas a docentes que trabajan en estos programas en torno a las percepciones y discursos que los mismos tienen con respecto a las relaciones entre los *nuevos formatos escolares*, las formas de planificar y enseñar así como a la representación que de los sujetos pedagógicos elaboran. Específicamente, del corpus empírico se recortarán las aseveraciones de los maestros de Enseñanza Primaria en torno a los dos tópicos señalados: los discursos que los docentes tienen respecto a los *sujetos pedagógicos* así como a las modalidades de trabajo educativo que desarrollan.

Dos hipótesis teóricas generales guían esta indagación; la primera de ellas refiere a que sería posible identificar una relación, no causal aunque sí particular, entre los nuevos arreglos institucionales –formatos escolares– y las formas de nombrar a los sujetos pedagógicos así como a delimitar las posibilidades del trabajo de enseñanza. La segunda hipótesis de trabajo planteada refiere a que las políticas de “acción afirmativa” podrían producir un efecto adverso al esperado en tanto posicionan al sujeto pedagógico en un lugar estigmatizante.

Hemos seleccionado una arista de la variada y compleja relación *nuevos formatos escolares / sujetos pedagógicos / enseñanza*. Específicamente, interesa identificar y analizar las formas y los grados de afectación existentes entre las maneras de desarrollar el trabajo educativo en las escuelas en las que se implementan los *nuevos formatos escolares*. Cabe señalar que los arreglos institucionales y curriculares se han desarrollado en los últimos años como respuesta a los niveles de “fracaso escolar”, especialmente en las denominadas zonas de contexto socio-cultural crítico³⁴. A nivel del sistema educativo, de su estructura jerárquica y de sus actores se ha *naturalizado* un discurso en torno a los sujetos

que asisten a las escuelas de contexto socio-cultural crítico (en las cuales se despliegan las nuevas formas) en torno a que los niños que asisten a esos establecimientos poseen un “*síndrome de carencia cultural*”³⁵. Uno de los elementos que componen este síndrome son las variedades lingüísticas de los sujetos las cuales se expresan en el espacio áulico como emergentes diferenciales que ponen en conflicto las estrategias de enseñanza de los docentes con las posibilidades de transmisión cultural y apropiación de conocimiento de los sujetos.

El diseño metodológico implicó la realización de entrevistas en profundidad a un conjunto de cuarenta y dos docentes en actividad en escuelas públicas de Montevideo ubicadas, mayoritariamente, en contextos de pobreza. Dentro de este grupo se seleccionaron docentes en función de dos variables: antigüedad en la enseñanza y categorización de las escuelas en las que se hallan trabajando. Dicha categorización abarca diversos formatos: escuelas de “contexto sociocultural crítico” de horario simple, escuelas de tiempo completo y escuelas comunes.

Como afirmamos, en esta comunicación nos detendremos en el análisis de uno de los tópicos explorados: las representaciones, expectativas y construcciones discursivas que los docentes elaboran sobre los sujetos a los cuales está dirigida la enseñanza y a la afectación de estas representaciones en la planificación del trabajo pedagógico que éstos realizan. Este aspecto se torna relevante, al menos por dos razones: a) como ha descrito Martinis (2006) la noción de *niño carente* se asocia con ciertas imposibilidades del sujeto ante el aprendizaje y la *renuncia* por parte de los docentes a transmitir el legado cultural (Frigerio, G.: 2005³⁶; Redondo, P.: 2004); y b) el rasgo *performativo*³⁷ que el lenguaje presenta (Bor-

34. En Uruguay al igual que en otros países de la región los **nuevos formatos escolares** (que implican arreglos institucionales y modificaciones con relación a la escuela única) se han desarrollado, generalmente, para instrumentar políticas de inclusión educativa y social de los sectores en contextos de pobreza. En Europa y EEUU las formas de adecuación escolar se vinculan mayoritariamente para instrumentar políticas de inclusión con respecto a los niños y jóvenes con capacidades diferentes.

35. Síndrome de carencia cultural: “**desempeño cognitivo retrasado; retraso de la inteligencia, de las actitudes de pensamiento y estado de modificabilidad cognitiva reducida del individuo como respuesta a la exposición directa a fuentes de estímulo**”. (ANEP/CEIP: 2004).

36. “Profecía autocumplida”; Graciela Frigerio: 2005.

37. Aquí tomamos el sentido que Butler (2002) le otorga al descubrimiento austiniano el cual consiste en la existencia de un tipo particular de enunciados los enunciados **performativo**. Éstos tienen la propiedad de poder cumplir –dadas ciertas condiciones– el acto que ellos enuncian; es decir de “hacer” algo por el simple hecho de “enunciarlo”. En sus trabajos Butler extiende este concepto restringido a los actos de habla

doli, E.: 2007), es decir la forma en que el docente se representa y nombra al educando así como al nivel socioeconómico y cultural en el cual se inscribe la institución escolar produciría efectos en el acto de planificación y de enseñanza.

Es pertinente recordar que en el campo pedagógico la discusión en torno al carácter de educables o no de los sujetos no es nueva. Esta problemática, a la que se denomina como la de la *educabilidad*, se reactualiza periódicamente en la historia de la educación y de los sistemas educativos. Generalmente su reaparición tiene que ver con la irrupción de *lo social* en los ámbitos educativos y genera procesos de reactualización de las discusiones acerca de los límites del acto de educar (Baquero, 2001).

Lugar de análisis

Para situar y comprender la presente exposición y como hemos analizado en otros trabajos (Bordoli, 2006, 2011) es necesario señalar algunos de los elementos teóricos que enmarcan este texto así como aspectos históricos centrales que han configurado, material y simbólicamente, a la escuela uruguaya y a la labor educativa que se desarrolla en ellas.

Desde el punto de vista teórico-conceptual es pertinente señalar el lugar destacado que tiene el lenguaje en la inteligibilidad de los acontecimientos. Conocerlos y reconocerlos, otorgarles un sentido particular, constituyen actos de visualización e identificación de los mismos así como de inscripción en una cadena discursiva que los significa. En términos de Foucault:

“Un enunciado es siempre un acontecimiento que ni la lengua ni el sentido pueden agotar por completo. Acontecimiento extraño, indudablemente: en primer lugar porque está ligado por una parte a un gesto de escritura o a la articulación de una palabra, pero que por otro se abre a sí mismo una existencia remanente en el campo de una memoria, o en la materialidad de los ma-

nuscritos (...); después porque es único como todo acontecimiento, pero se ofrece a la repetición, a la transformación, a la reactivación; finalmente, porque está ligado no sólo con situaciones que lo provocan y con consecuencias que él mismo incita, sino a la vez, y según una modalidad totalmente distinta, con enunciados que lo preceden y lo siguen”. (Foucault, M., 1990: 46).

En esta línea de análisis, lo enunciado, la puesta en signo, ubica a los elementos que constituyen un fenómeno determinado en un nuevo registro, el simbólico. Esta inscripción de lo fenoménico en el lenguaje es la que habilita, hace tangible y comprensible los sucesos acaecidos en el devenir histórico. Como señala Foucault, todo enunciado es del orden del acontecimiento al tiempo que se halla ligado a una memoria que lo antecede y lo trascenderá. En un sentido similar Pêcheux (1990)³⁸ planteará que el discurso articula un *universo lógicamente estabilizado* de sentidos posibles en tanto estructura configurada en el cruce de la materialidad histórica y lingüística. Esta estructura significativa circunscribe lo enunciado en forma singular por un sujeto en una red de sentido. No obstante, esta red, este universo de sentido, no es pleno ni absoluto sino que se halla abierto a la fractura y a la resignificación. De este modo, lo dicho –en tanto fragmento inestable de un discurso– es estructura abierta al acontecimiento, o sea a la alteración del sentido.

Desde esta forma de mirar y comprender los acontecimientos es que nos proponemos analizar los enunciados de los docentes entrevistados como fragmentos inestables de un discurso que adquiere sentidos posibles en una trama histórica particular. Fragmentos que actualizan al tiempo que resignifican estos sentidos.

En otros términos, desde esta mirada analítica particular sostenemos que los enunciados de los docentes, fragmentos inestables de un discurso, se inscriben en una red de significación que los trasciende; no obstante ello en el acto de enunciación

al conjunto del funcionamiento del lenguaje. En este sentido, todos los enunciados estarán dotados de **fuerza ilocutoria** (actos efectuados a partir de lo dicho).

38. Pêcheux y Foucault se inscriben en el pensamiento post-estructuralista francés y en ese sentido tienen cierta afinidad teórica. No obstante ello existen diferencias en sus énfasis y ejes analíticos así como en sus marcos epistemológicos.

los involucra en su singularidad interpretativa y por ende habilita –como posibilidad– la escisión de los sentidos absolutos y trascendentales³⁹.

Desde este enfoque, tematizar el lugar de la escuela en la sociedad, sus formas de tramitación de la cultura por medio del acto de enseñanza así como el reconocimiento del sujeto pedagógico, exige analizar las construcciones simbólicas y los discursos que sobre la misma se enuncian en una clave histórica. En este marco, las discursividades de los docentes entrevistados deberán ser consideradas en relación con los enunciados oficiales en tanto universos de sentidos estables.

De esta manera, se torna necesario recordar que la construcción material y simbólica moderna de la escuela pública uruguaya se estructuró a partir de un discurso integrador, igualitario que por medio de la *homogeneización* (Dussel, I. 2003) procuró⁴⁰ llegar a *omnes et singulatim*⁴¹. La misma debía regular a los sujetos –disciplinarlos– a partir de la tramitación de la cultura, las pautas y normas de convivencia social. El proyecto moderno, reflejado en nuestro país por el Decreto Ley de Educación Común del 24 de agosto de 1877 suponía, en palabras de Barrán “...el andamiaje sobre el que descansó el desarrollo revolucionario de la instrucción primaria en la capital y en la campaña...” (Barrán, J.P., 1968: 28).

Por medio del *andamiaje* de la escuela pública se diseñó la integración (disciplinamiento) del *bárbaro etario* y del *bárbaro rural*. Esta doble fisonomía inclusión social / exclusión de las diferencias caracterizó a la escuela pública uruguaya. El proyecto moderno supuso el desafío de construir un nosotros igualitario en la trama social que implicaba un borramiento de las diferencias. En términos de Varela “*Los que una vez se han encontrado juntos en*

los bancos de una escuela, en la que eran iguales, a la que concurrían usando el mismo derecho, se acostumbra fácilmente a considerarse iguales, (...) así, la escuela gratuita es el más poderoso instrumento para la práctica de la igualdad democrática.” (Varela, 1964:94).

Como sostiene Southwell (2006) en el Río de la Plata, la noción de igualdad formó parte de la idea misma de escuela pública desde su conformación, aunque no estuvo exenta de disputas y visiones contrapuestas. En otros términos, la igualdad y la desigualdad del territorio escolar no puede pensarse en una lógica binaria de opuestos, con claras líneas de demarcación (Agamben, 2004) o como formas sustanciales absolutas sino “... como parte de un territorio tensionado en el que convergen posiciones o decisiones que se imbrican y sostienen mutuamente, atenuando o acentuando su capacidad modeladora” (Southwell, M., 2006: 48).

Este sucinto encuadre histórico debe ser pensado en el marco de la polisemia que el significante igualdad alberga y en la trama de la función escolar en tanto ésta puede ser conceptualizada, a su vez, como un espacio caracterizado por la tensión disciplinamiento del sujeto singular / posibilidad de cambio y transformación del mismo. En términos de Lidia Fernández la institución escolar puede ser concebida como un “...conjunto de órdenes que promueven la enajenación del individuo en las características de su grupo y lo empujan a una inserción cultural prefijada a su deseo, pero al mismo tiempo al basarse en la transmisión de conocimientos, entrega la llave para acceder a la conciencia de la individuación”. (1994:12).

Análisis

A partir de la introducción de la Psicología en el campo de la Didáctica a comienzos del siglo XX, el *metier* docente implicó planificar a partir de un diagnóstico de las necesidades de los sujetos, de sus intereses o ideas previas según la corriente psicológica que operaba como fundamento del trabajo de enseñanza (Bordoli, E., 2005). Este análisis se constituiría en el punto de partida de una cuidadosa planificación y selección de estrategias, técnicas y contenidos de enseñanza.

39. Es posible profundizar en esta línea analítica en: Pêcheux, M. 199.; Lacan, J. 1985 y 1974-1975.

40. En tanto construcción discursiva, la universalización y obligatoriedad de la escuela pública uruguaya tiene tanto un polo simbólico como imaginario. Este último reflejado en la ilusión y optimismo pedagógico característico del mito fundante de la escuela para todos y en la que se podría enseñar todo a todos.

41. Ver Foucault, M., 1978. Dussel y Caruso, 1999 trabajan con rigor este concepto en relación a la función de la escuela en la Modernidad.

En las últimas décadas, el carácter integrador e igualitario de la escuela pública así como el trabajo docente ha sido interpelado por las mediciones de aprendizaje estandarizadas (nacionales e internacionales) y los discursos que ubican a los factores del contexto económico-social de origen de los estudiantes y el nivel educativo de su familia (Bordoli, E.: 2006; Santos, L. 2006) en un lugar determinante con respecto a las posibilidades de éxito y fracaso de los sujetos pedagógicos, así como de integración socio-educativa de los mismos. Estos discursos se han basado en estudios de carácter empírico y argumentativo. Los mismos sirvieron de fundamento para el diseño y planificación de los arreglos institucionales que se operan en las nuevas formas de lo escolar.⁴²

En este marco es que nos interesa indagar sobre las relaciones entre *contexto sociocultural crítico / formatos escolares / representación de los sujetos y posibilidades de la enseñanza* a partir de los discursos de los docentes entrevistados.

Del material de las entrevistas analizado surge un grupo de docentes, mayoritario, que reconoce una incidencia significativa del contexto y del origen social de los estudiantes (grupo A) en la forma escolar y en la planificación que efectúan del trabajo didáctico en tanto los sujetos presentan *diversos déficit*; mientras que un número menor de éstos, no percibe que las condiciones sociales y culturales de los niños influyan en las formas escolares, en su planificación y trabajo pedagógico, así como en las posibilidades de los *sujetos pedagógicos* (grupo B).

Grupo A

Dentro del grupo de respuestas afirmativas (A) hemos podido identificar tres tipos diferentes. Esto

42. En forma sucinta, en nuestro país, es factible analizar dos movimientos diversos que han influido en el desarrollo de los **nuevos formatos escolares**. Uno de ellos se inscribe en el propio sistema de enseñanza ante los significativos niveles de "fracaso escolar" y el otro surge de la praxis docente y de organizaciones externas al sistema. Podría afirmarse que la direccionalidad del primero es vertical descendente en tanto el segundo se inscribe en una trama horizontal. No obstante ambos podrían visualizarse como instituyentes con respecto al modelo tradicional de escuela.

nos ha permitido establecer las siguientes categorías de análisis: la incidencia de lo social se contempla desde la planificación docente pero se encuentra limitada por el programa escolar que es y tiene un carácter prescriptivo común (A.1.), la incidencia de lo social hace que se exija menos a los sujetos de la educación (A.2.) y lo social exige que el docente trabaje a partir de las diferencias (A.3.).

Grupo A.1

Para el primer grupo de docentes, la adecuación de su trabajo a estas diferencias (formatos institucionales y representación del educando) está limitada por las exigencias del programa.

Para este conjunto de enunciados de los maestros la fragmentación social existente en el seno de la sociedad se ve reflejada en la escuela como institución con *vocación* integradora e igualitaria y en los establecimientos escolares particulares inscriptos en diferentes contextos, así como en las características de los estudiantes que asisten a los mismos. En este marco, este conjunto de docentes ubica al programa escolar como un instrumento prescriptivo, regulador que operaría como eje que tracciona la enseñanza exigiendo un mínimo de contenidos comunes al conjunto de los sujetos de la educación que asisten a los diferentes establecimientos escolares.

En nuestro país, desde el origen de la organización del sistema escolar, ha existido un programa único para la enseñanza primaria. Este carácter universal del currículum prescripto se mantiene en las escuelas que se articulan con otros formatos. Para estos docentes el programa escolar único adquiere un valor positivo en tanto promueve la enseñanza de objetivos y contenidos comunes evitando acentuar las diferencias y categorización de los sujetos así como su posible estigmatización.

Grupo A.2

Existe otro grupo de maestros (el más numeroso) que afirma que las diferencias socio-culturales y económicas han exigido la búsqueda y diseño de formatos escolares diferentes así como una exigencia menor

de los maestros hacia los rendimientos de los niños en tanto éstos tendrían diversos déficit. A su vez, los docentes sostienen que los contenidos impartidos en el aula son de menor calidad y extensión.

Contrariamente al grupo anterior, estos docentes sostienen que la fragmentación social ha dejado sus marcas profundas que la escuela y la acción pedagógica de los docentes no logra revertirlas. Ya sea por un hiper-realismo o una desilusión respecto a la acción educativa de la escuela y de ellos mismos las voces de estos docentes describen las dificultades –cuando no las imposibilidades– de la escuela para coadyuvar en la estructuración de una trama igualitaria en el seno de la sociedad. Asimismo, ubican en los sujetos *diferentes capacidades ante el aprendizaje* que se tornan difícil revertir por la acción educativa.

Grupo A.3

Un tercer grupo, plantea la necesidad de trabajar a partir de las diferencias que traen los niños en el marco de nuevos formatos y modalidades.

Este grupo, minoritario, sin negar las diferencias, busca discursivamente, como uno de ellos planea, *hacerlas jugar a su favor*. O sea trabajar *pedagógicamente* a partir de las diferencias con un horizonte de integración e igualdad.

Como puede apreciarse, dentro de este conjunto de fragmentos discursivos que visualizan las diferencias que las marcas de lo social “provocan” en la institución escolar en su conjunto y en las organizaciones escolares particulares así como en los sujetos de la educación, la interpretación que efectúan es disímil. Los más ubican cierta sobre-determinación de lo social sobre la acción educativa reduciendo los márgenes de autonomía relativa de ésta y señalando las dificultades estructurales de su labor y las posibilidades de transformación de los sujetos por medio de la educación.

Grupo B

A su vez, un grupo menor de docentes (B) sostienen que la procedencia de los escolares no incide en

su trabajo. Dentro de este grupo de respuestas encontramos dos tipos de aseveraciones por parte de los maestros: un grupo de fragmentos discursivos enuncia que no hay incidencia y que se enseñan los mismos contenidos y con las mismas metodologías (B.1); un segundo grupo plantea que se enseña lo mismo pero que es necesario instrumentar diferentes abordajes y métodos (B.2).

Grupo B.1

No se percibe la incidencia de los factores socio-culturales, por lo tanto se trabajan los mismos contenidos y se utilizan las mismas metodologías a pesar que cambien los formatos escolares.

Estos fragmentos discursivos se inscriben en el imaginario integracionista del discurso fundante de la escuela pública moderna en nuestro país. En este marco, la escuela es *una* y es capaz de promover la integración e igualdad de los sujetos facilitando la distribución de los bienes culturales.

Grupo B.2

Un segundo grupo de docentes tampoco percibe que los factores contextuales incidan en el trabajo de clase. Para este conjunto se abordan los mismos contenidos pero se buscan abordajes metodológicos diferentes acordes a las nuevas formas escolares y características de los sujetos.

Para estos docentes el desafío se ubica a nivel de la instrumentación didáctica en tanto hay un desafío educativo planteado: ¿Cómo trabajar a partir de las diferencias? Los objetivos y los contenidos de enseñanza son comunes a todas las escuelas más allá del contexto en el que se encuentren. Al igual que el grupo de docentes que reconociendo los condicionamientos del entorno socio-económico y cultural (no determinismo), buscan desafiarlos a partir de nuevos diseños de intervención pedagógica.

En estos dos conjuntos de discursos la ilusión o ideal de la escuela igualitaria e integradora de antaño adquiere una nueva dimensión. En el apartado

siguiente analizaremos algunas tensiones que surgen a partir de estos fragmentos discursivos.

Algunas posibles líneas de interpretación

Las respuestas extraídas de las entrevistas en profundidad ofrecen un rico material de análisis. A continuación presentamos, como el subtítulo lo indica, algunas posibles líneas de abordaje, las cuales conforman una primera lectura del material. El mismo no se efectuará desde una lógica binaria, como mencionamos precedentemente, sino ubicando campos de disputa discursiva que reúnen tensiones que se imbrican y sostienen mutuamente.

Del primer grupo de fragmentos discursivos señalaremos, sucintamente, cuatro ejes de tensiones que articulan lo escolar en su especificidad con lo social y los sujetos de la educación en su dimensión de posibilidad. Estos son: contexto / programa / sujetos; pobreza social / pobreza de contenidos; lo relacional / lo curricular y reproducción / alternativas.

Primera tensión: contexto / programa / sujetos

De las entrevistas surge la existencia de un nudo conflictivo que gira en torno a las exigencias planteadas a través del *currículum* prescrito (que es el mismo en todos los formatos escolares) y las posibilidades y necesidades de los sujetos en función del contexto de procedencia y que los maestros, generalmente, describen en los diagnósticos iniciales de clase.

Dos líneas de interpretación diferentes se pueden articular en relación a este núcleo problemático. En primer término es factible pensar que el programa oficia como dispositivo regulador de la práctica de enseñanza y que en consecuencia opera como mecanismo de distribución de los mismos objetivos y contenidos de enseñanza teniendo como consecuencia un efecto integrador e igualitario en el conjunto de los sujetos e instituciones educativas *más allá de los contextos* particulares en las cuales los mismos se inscriben.

A su vez, también puede encontrarse en este eje de tensiones la impronta del normalismo y el *habitus* magisterial. Si bien en la Introducción del Programa Escolar vigente se expresa que el mismo es *un texto flexible* y que se constituye como una guía para el docente, hay un grupo de maestros que lo percibe como una imposición. El peso de lo instituido, no solo a través del programa prescrito sino de toda la jerarquía del sistema, operaría en este grupo de docentes como un *cercó cognitivo*⁴³ para su accionar profesional. Las necesidades singulares o grupales que traen los sujetos son ubicadas en un segundo plano con respecto a las exigencias programáticas. Un mecanismo de autocensura parecería estar instalado en este grupo de docentes. El *habitus* magisterial de la tradición normalista (Davini, M.C.: 1995) parecería actualizarse.

Estas son algunas de las respuestas que nos brindaron los docentes de la categoría que fundamenta esta reflexión (grupo A.1):

“...uno trabaja de acuerdo a esa realidad. Si bien tenemos que cumplir un programa, hay cosas que no las podemos obviar. Pero, ..., se tienen en cuenta, no sólo en el rendimiento que se espera de ellos sino en la forma de trabajar en lo escolar”. (E. 35)

“Sí, yo trato de acercar(me) lo más posible a su realidad, pero lo que pasa es que yo también tengo un programa que dar”. (E. 6)

“...lo curricular hay que hacerlo, porque hay temas determinados que no los he terminado y mi obligación es seguir dándolos” (E. 19)

Ya sea por una reactualización de la utopía pedagógica característica de la etapa fundacional de la escuela moderna o del *habitus* magisterial normalista, lo cierto es que el programa oficia como *sostén* de un horizonte integrador en lo social y de igualdad de oportunidades de los educandos en estos fragmentos discursivos de los docentes. A su vez, opera como *freno* de la estigmatización de los sujetos que viven en situación de pobreza y exclusión social. Obligación, imposición o creencia cierta en los

43. “Cercó cognitivo”, Frigerio, 1994.

efectos positivos del conocimiento y de la escuela estructuran el sentido educativo de estos docentes. Esta imposición o utopía (como quiera leerse) tensa el determinismo absoluto del contexto y la inscripción de los sujetos de la educación en una posición de imposibilidad –in-educabilidad–.

Segunda tensión: pobreza social / pobreza de contenidos

La segunda categoría (grupo A.2), que involucra al mayor número de respuestas proporcionadas por los maestros, advierte que la pobreza sobre-determina la escuela y sus distintos formatos, limitando los objetivos y contenidos enseñados por los maestros, así como la posibilidad de aprendizaje de los niños. En este grupo hay un amplio abanico, que va desde aquellos maestros que constatan la dificultad pero ven logros, hasta aquellos que no perciben avances en el aprendizaje curricular de los niños a pesar de la variedad de formatos institucionales que se diseñen y apliquen.

“Vos no podés planificar acá como en Pocitos, no podés” (E. 7)

“No es lo mismo trabajar acá que trabajar en escuelas de clase media” (E. 14)

“...que lo que propongo esté medianamente dentro de sus posibilidades, (que) lo puedan reproducir en sus casas, ...” (E. 22)

“Acá siempre tenés que ver cuáles son los intereses y las inquietudes que ellos tienen. (...) esa diversidad, a veces la podés tomar como algo favorable, porque ven otras cosas, pero también complica la tarea”. (E.23)

“...les cuesta mucho la motivación acá, tratar que ellos se interesen por algo (les cuesta) ¿entendés?” (E. 25)

Dentro de este grupo, otros docentes son más categóricos:

“...uno tiene que tratar de que aprendan lo más que puedan, lo mejor que puedan” (E. 24)

“Un niño mal comido no te aprende igual que un niño que está bien alimentado. Afecta muchísimo. Tú te das cuenta, en estas escuelas carenciadas que es impresionante, los niños no aprenden. Además madres que pasaron mal el embarazo, con carencias de todo tipo. Se nota, sí”. (E. 26)

En el conjunto de estos fragmentos discursivos se aprecia una graduación significativa con respecto a la representación que los docentes tienen de las posibilidades de aprendizaje y cambio de los sujetos de la educación. Algunos de los discursos señalan que el contexto de procedencia de los sujetos los ha marcado y que por lo tanto su acción de enseñanza tiene un efecto limitado en tanto los educandos de estos medios *no te aprenden igual que los otros, no se puede planificar igual* y hay que buscar diversas formas para *motivarlos, estimularlos*. El descreimiento en las posibilidades de lo educativo, en el optimismo e ilusión pedagógica de la escuela se refleja en estos fragmentos discursivos. Éstos se alinean con ciertos discursos dominantes que ubican en los sujetos que viven en barrios de pobreza un *síndrome de carencia sociocultural* el cual establece una asociación discursiva entre *pobreza y enfermedad* en tanto síndrome que supone un *deseñeño cognitivo retrasado, retraso en la inteligencia y de las actividades de pensamiento o un estado de modificabilidad cognitiva reducida del individuo, como respuesta a la exposición directa a fuentes de estímulo* (Feuerstein y Rand, cit. En CEP, 2004).

Este análisis no trata de ignorar o subestimar los efectos negativos que la pobreza e injusticia social provoca en los colectivos y en los sujetos. Por el contrario, se procura visualizar los mismos pero sin responsabilizar o culpabilizar a los sujetos víctimas de éstos o estigmatizarlos por medio de adjudicarles un síndrome que los ubica como deficientes o retrasados cognitivamente. Nos preocupa que estos discursos discriminatorios se naturalicen y como consecuencia se ubique a la acción de enseñanza y a los sujetos en una posición de imposibilidad. La consecuencia de estos discursos es, como veremos en el apartado siguiente, centrar la acción educativa en la contención y disciplinamiento cuando no en la adopción de medidas cautelares.

Tercera tensión: lo relacional y moral / lo curricular

En este conjunto de respuestas aparece otra característica: el desplazamiento de los contenidos y el tiempo pedagógico a temas relacionados con lo vincular y con los valores. Una gran parte del tiempo escolar así como de la energía volcada por el maestro, se destina al “disciplinamiento”, a impartir pautas de convivencia y relacionamiento humano.

“Igual les das. Yo creo que mucho,..., tenés poco tiempo, usás mucho tiempo en charlas, en líos que vienen de afuera, en esa explosión que hay constante para un lado y para otro...” (E. 14)

“... el tratamiento de problemas de convivencia, ya sea en la escuela, en la comunidad, en el barrio. Como que me parece que ellos están acostumbrados a un mundo de violencia, todo lo resuelven por el golpe, son atacados de todos lados, y por lo tanto responden con ataques. Y bueno, eso se trata de limar un poco, de ver las formas alternativas de relacionamiento con los demás. ...Trabajás la parte extracurricular,..., ellos en lo curricular no pueden dar avances importantes, o no logran lo que esperamos nosotros que logren, bueno darles la posibilidad de que puedan tener sus logros. Un poco para elevar la autoestima...” (E. 18)

Estos fragmentos discursivos centran a la educación en la clave de la regulación social y subjetiva de los individuos. Frente a la imposibilidad de adquisición de los patrones culturales consignados en lo curricular y ubicando un retraso en el desarrollo cognitivo de estos sujetos deviene necesario disciplinarlos por medio del establecimiento de vínculos de contención. De esta forma no solo se refuerza la desigualdad sino que se relega a la escuela a su función exclusivamente socializadora en desmedro de su especificidad en la trasmisión de la cultura.

Cuarta tensión: reproducción / generación de alternativas

El tercer conjunto de maestros, dentro del grupo que percibe una diferencia entre la matriz socio-

cultural de la escuela y la de los niños, afirma que es posible trabajar a partir de las diferencias que traen los alumnos de su medio (grupo A.3).

“Nosotros lo que hacemos primero es un diagnóstico para poder planificar el año y ahí tenemos que ver todo, desde fortalezas y debilidades de los gurises y del grupo en general y de cada uno, eso lo tenemos que hacer, sino estamos perdiendo el tiempo y le hacemos perder tiempo a ellos” (E. 8)

“...Si uno trabaja en una escuela de Pocitos o de Carrasco, seguramente tenga posibilidades de desarrollar otras cosas que en este barrio tal vez no, pero este barrio desarrolla otras, que no las desarrolla Pocitos o Carrasco,..., cuidado con los reduccionismos”. (E. 13)

“...hay clases donde los chiquilines trabajan bien, aprenden, entonces son importante los contenidos, es importante el trabajo docente y se aprende sí, sí.” (E. 14).

Estos maestros tienen una visión más positiva de su labor. Encuentran sentido a la acción pedagógica y las variadas formas de la institución escolar se conciben como un espacio de encuentro entre los sujetos y el *curriculum*. Las diferencias no constituyen un obstáculo para la enseñanza y para los aprendizajes de los niños. Los docentes, si bien perciben las carencias materiales que la mayoría de los niños de estas escuelas traen del medio social en el que viven, también visualizan las fortalezas que tienen, y buscan atender las diferencias innovando pedagógicamente. Una directora afirma:

“Hay gente que no puede con el trabajo de la diversidad.... Si yo planifiqué tal nivel y planteo que, bueno, trabajo en tres niveles con tres trabajos distintos”. (E. 14)

Sostener que hay algunos que no pueden trabajar así, implica que hay otros que sí lo hacen, como se sostendrá más adelante. Otras maestras sostienen:

“Trato de hacer actividades rápidas, concretas, más amenas, en forma de juegos” (E. 19)

“Nosotros pretendemos hacer de ellos cuestionadores, porque continuamente a cualquier respuesta de ellos les estamos preguntando ¿por qué?, ¿Por qué lo hiciste? ¿Por qué contestaste así?, ¿Por qué lo pensaste?, ¿Cómo lo pensaste?... explicame”. (E. 27)

“Algo tiene que quedar de la escuela. Nos afirmamos en esta idea: algo tiene que quedar de lo que yo estoy dando, brindando.” (E. 27)

Es importante señalar que en estos fragmentos discursivos la escuela y la función de enseñanza no se ubican en un lugar de exclusiva reproducción de las desigualdades o en instancias de contención y disciplinamiento de los sujetos. Tanto en éstos como en el acto de enseñanza se rescata la dimensión propositiva y de configuración de nuevas formas y alternativas para los sujetos que se hallan en situaciones desfavorecidas. La tensión reproducción / alternativa se tiende a conjugar diferente, quizás como *series complementarias* o como polos contradictorios de una instanciación dialéctica compleja.

No hay tensión: tarea docente / contextos socioculturales críticos

En este grupo de fragmentos discursivos, como adelantamos, se pueden ubicar dos conjuntos de respuestas. Un grupo no visualizaba una tensión entre la acción de enseñanza y las *determinaciones* del contexto, por ello se enseñaban *iguales contenidos* y se empleaban *las mismas metodologías* (respuestas del grupo B.1). Un segundo conjunto de respuestas sostiene que si bien se enseñan los *mismos contenidos* se deben buscar *metodologías diferentes* (respuestas del grupo B.2.).

Es necesario señalar que el segundo grupo de respuestas (B.2.) es sustantivamente menor. Estos maestros no perciben que haya diferencias en la acción de enseñanza como consecuencia de la realidad socio-cultural que viven los niños de contextos de pobreza y con respecto a los nuevos diseños escolares. Una de las maestras entrevistadas sostiene que trabajaría lo mismo en otra realidad y la segunda afirma que no varía los contenidos a enseñar, pero sí la forma, los métodos. Esta última docente,

si bien afirma que no hay incidencia de los factores socio-culturales en el trabajo docente, plantea que utiliza otros métodos y técnicas de abordaje de los contenidos curriculares. En definitiva, plantea que su trabajo pedagógico es diferente, porque existen diferencias.

“Yo creo que trabajaría lo mismo en otra escuela, que en esta, es más, acá se me dio la oportunidad de trabajar con distintos grupos y dar mucho más del programa, o sea que el programa no me limita... Yo como les digo a ellos, yo los trato de capacitar a ellos, cosa que si... (van) a otra escuela de Montevideo tengan la misma base que pueda tener un niño de esa escuela y que se puedan defender.” (E. 9)

“No, en eso no pienso, cuando yo trabajo no, es decir, no pienso que no puedan aprender porque sean de un medio social diferente al otro; lo que sí tengo que buscar cosas mucho más atractivas que a lo mejor en otro medio.... El tema de los juegos, el tema de las canciones, que es un tema que les encanta, entonces lengua trabajo mucho a través de canciones, de cuentos, porque les encantan los cuentos, a pesar de las dificultades de escuchar, (...) Sí, no hay dudas, tenés que tener cosas muy atrapantes, cosa que no es fácil pensar en situaciones que permanentemente los atrape.” (E. 21)

En estos fragmentos discursivos se refleja el optimismo y la ilusión pedagógica característica de la escuela pública uruguaya de su etapa fundacional. Para estos docentes la institución escolar es portadora de posibilidades para los sujetos y proyecto integrador en lo social. El *otro* no es ubicado en un lugar de imposibilidad o de amenaza social y la escuela es potenciada como espacio habilitante y de transmisión cultural por medio del desarrollo del currículum.

Algunas líneas de reflexión

En este apartado, esbozaremos algunas reflexiones primarias en torno al material empírico presentado centrándonos en la tensión existente en las relaciones complejas de educación y pobreza así como en

la posibilidad de los sujetos de la educación de ser educados.

La casi totalidad de los maestros entrevistados, afirma que el contexto “carenciado”, “desfavorecido”, “socio-crítico”, etc. incide en la forma de lo escolar y en la propia tarea de planificación docente y trabajo didáctico, así como en la representación que ellos elaboran en torno a los sujetos pedagógicos. Algunos ponen el énfasis en las dificultades de la tarea en estos medios, mientras que otros perciben, a su vez, las dificultades en los procesos de aprendizaje de los niños que viven en contextos de pobreza.

Tres posiciones diferentes con relación a esta problemática se extraen del conjunto de los entrevistados. Uno de los grupos articula los fragmentos discursivos en torno a que si bien es necesario atender las demandas que estos niños traen desde sus hogares (dimensión de lo social), existe un límite impuesto por el programa más allá del formato escolar (dimensión de la especificidad de lo educativo). En este tipo de discursos, se podría observar un anudamiento de los mismos con la red de sentidos que caracterizó la génesis de la escuela pública: la ilusión y el optimismo pedagógico. Asimismo se podría analizar ciertos rasgos de la matriz normalista gestada en el período vareliano fundacional de la escuela y la formación docente. El *curriculum* operando como un agente homogenizador y el docente como el responsable de que el mismo se imparta en todas las escuelas del país y en todos los sectores sociales. Ya sea por imposición homogenizadora o por optimismo pedagógico, la escuela se configura como agente trasmisor de la cultura y disciplinadora del sujeto y de lo social. A su vez, se contornea como espacio habilitador del sujeto de la educación.

Otro de los grupos afirma que las carencias del medio socio-cultural y económico en que viven los sujetos –y en la cual se enclava la escuela– inevitablemente conduce a un desarrollo curricular limitado. En esta misma línea de respuestas se sostiene que la forma escolar así como lo curricular y el tiempo pedagógico han sido desplazados por los temas *relacionales y morales*. Los niños no pueden aprender *la sabia matemática o el sabio lenguaje*, por lo tanto es necesario *elesvarles la autoestima* enseñándoles otras cosas. En este tipo de planteos se refleja la in-

cidencia de la crisis del sistema. El objetivo igualitario de la escuela estaría puesto en cuestión así como la función misma del docente en tanto enseñante. Este grupo de maestros percibe que los contenidos programáticos no se cumplen de igual manera en las escuelas que tienen formatos diferentes a los tradicionales. La fragmentación o segmentación del sistema escolar se reflejaría en la aplicación de programas diferenciales –por imposibilidad de enseñar lo mismo– según plantean los propios actores. Este tipo de percepciones de los maestros sobre la función de los diversos programas escolares y sobre el propio impacto de su acción educativa parecería coincidir con las posturas reproductivistas en educación. Desde éstas se concibe a la educación como agente reproductor de las desigualdades económicas, sociales y culturales que existen en la sociedad. La imagen de la escuela como una zona fronteriza se presenta en esta perspectiva como oclusiva, como un límite que es casi imposible franquear.

Un tercer conjunto de maestros parece tener una visión más optimista. Sin desconocer las carencias que viven los niños provenientes de los barrios pobres, resignifican su acción educativa buscando otras formas de enseñanza que promuevan los aprendizajes. Este grupo de docentes, a pesar de los matices y diferencias, parece coincidir en la necesidad de apostar a las nuevas formas de lo escolar en las que se promuevan intercambios pedagógicos.

Quizás una nueva “tendencia” se esté configurando en la forma en que los maestros representan su labor en los nuevos programas educativos y al sujeto como otro diferente pero igual. Este conjunto de fragmentos discursivos, sin dejar de ser críticos, apuestan a la posibilidad del *sujeto pedagógico* y al cambio. Los maestros no perciben a las formas escolares y no se perciben como engranajes de un sistema tendiente al mantenimiento del statu-quo. La metáfora de la escuela como zona fronteriza, se presenta ahora como *horizonte de posibilidades*, como espacio que los sujetos podrán franquear, si el trabajo pedagógico se formula críticamente y se construye en forma dialógica.

Como mencionamos en la introducción de este trabajo, el mismo tiene un carácter preliminar, o sea que es menester continuar profundizando las hipótesis y

reflexiones que hemos desarrollado en esta primera aproximación al material empírico.

Indagar en torno a las representaciones y construcciones de los *sujetos pedagógicos* así como a las posibilidades de enseñanza de los docentes más allá de los *formatos escolares* y los contextos socio-culturales tienen para los propios actores es central en la línea de investigación educativa en que nos inscribimos, en tanto la educación es construida social e históricamente, pero también es resignificada por los sujetos que la llevan adelante. De esta manera, conocer su visión se presenta como un elemento central para diseñar e instrumentar cambios en el ámbito educativo.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2004) *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Alonso Cleuza (org.) (2005) *Reflexões sobre Políticas Educativas*, Santa María, RS Centro de Educação, Universidade Federal de Santa María.
- Baquero, R. (2001), La educabilidad bajo sospecha, En: Cuadernos de Pedagogía Crítica, Rosario, Año IV, No. 9, 71 – 85.
- Bordoli Eloísa; Colombo Susana, Mir Juan (2005) “Políticas educativas y evaluación” en Alonso Cleuza (org.) (2005).
- Bordoli Eloísa (2006) “El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo” en Martinis Pablo y Redondo Patricia (org.) (2006).
- Bordoli Eloísa (2007) “La tríada del saber en lo curricular. Apuntes para una teoría de la enseñanza” en Bordoli Eloísa y Blezio Cecilia (org.) (2007).
- Bordoli Eloísa y Blezio Cecilia (org.) (2007) *El borde de lo (in)enseñable*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Davini María Cristina (1995) *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires, Paidós.
- Dussel, I. y Caruso M. (1999) *La invención del aula*, Buenos Aires, Santillana.
- Dussel, I. (2003) “Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina. Una perspectiva postestructuralista” en Papeles de la Universidad de Granada, Año I, N° 1.
- Fernández, L. (1994) *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas*, Buenos Aires, Paidós.
- Foucault, M. (1987) *La arqueología del saber*, Méjico, Siglo XXI.
- Frigerio Graciela (1994) *Curriculum presente, ciencia ausente*, Tomo I, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Frigerio Graciela (2005) *Las inteligencias son iguales*, México, CREFAL.
- Martinis Pablo (2005) “Revisitando la Pedagogía. Crisis de la cultura escolar y futuros educativos posibles”, en Behares (org.) 1° Encuentro de Investigadores de la Universidad de la República sobre Políticas Educativas, Montevideo, FHCE-AUGM (Págs. 27 a 38).
- Martinis Pablo y Patricia Redondo (2006) (comps.) *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Martinis Pablo (2006) “Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación”, en Martinis, Pablo y Patricia Redondo (comps.), *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Pêcheux Michel (1990) *O Discurso. Estructura ou acontecimento*, Campinas, Pontes.
- Puiggrós Adriana (1990) *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Galerna.
- Redondo Patricia (2004) *Escuela y Pobreza, entre el desasosiego y la obstinación*, Buenos Aires, Paidós.

Santos Limber (2006) “Una historia de ausencias. Las políticas educativas del Estado uruguayo hacia el medio rural en el decenio 1994-2004” en Martinis Pablo y Redondo Patricia (2006).

Southwell, Myriam (2006) “La tensión desigualdad escuela. Breve recorrido histórico de sus ava-

tares en el Río de la Plata” en Martinis Pablo y Redondo Patricia (2006).

Varela, José Pedro (1964) *La educación del pueblo* (1874), Montevideo, Colección Clásicos Uruguayos, tomo I, vol. 49.

Dinámicas institucionales y oportunidades educativas en las Escuelas de Tiempo Completo

Fernando Ramírez Llorens⁴⁴

Existe un amplio optimismo sobre la relevancia de las Escuelas de Tiempo Completo que sin embargo probablemente no resista a la pregunta sobre en qué se basa ese optimismo. La Propuesta Pedagógica que dio origen a las Escuelas de Tiempo Completo implica mucho más que alargar el horario de clases. A quince años de su publicación, vale la pena preguntarse qué fue de ella. Este trabajo se propone un análisis de las escuelas de Tiempo Completo que parte de estudiar cómo influye la puesta en práctica de la Propuesta Pedagógica de estas escuelas en la dinámica institucional cotidiana de cada centro educativo. ¿Existen dificultades con respecto a su implementación? ¿En dónde está el origen de esas dificultades? ¿Cómo impactan en la organización cotidiana de las escuelas? ¿Qué efectos tiene esto sobre las oportunidades educativas de los niños pobres uruguayos? ¿Qué conocimientos podemos generar para aportar nuevas ideas que fortalezcan y mejoren las Escuelas de Tiempo Completo?

Ahora estoy en el paraíso, porque acá es una escuela divina, tenés material, los chiquilines son bastante bien... (Maestra, 52 años, Montevideo centro).

Yo a veces le digo a mi compañera "esto es el se-millero del Comcar". Pero es que es verdad. Yo lo siento así. (Maestra, 50 años, Montevideo oeste).

¡Más tiempo es mejor!

En la década de 1990 la preocupación sobre los rendimientos escolares resultó uno de los principales

dinamizadores del debate educativo internacional. En distintas conferencias se insistió con énfasis en que el crecimiento de la escolarización experimentado en América Latina durante los años 80 había dejado al desnudo que el incremento cuantitativo en la matrícula se había hecho a expensas de un deterioro cualitativo, en un contexto de restricción presupuestaria de los Estados (Rivero, 1999). Estas tensiones en la calidad y equidad de la educación impactaban principalmente en los grupos vulnerables, y puntualmente en los niños en situación de pobreza (Gajardo, 1999). La conferencia de Educación para Todos de Jontiem realizada en 1990 inauguró una actitud optimista en cuanto a la posibilidad de superar las restricciones presupuestarias: por primera vez organismos internacionales de cooperación y de crédito (puntualmente, el PNUD y el Banco Mundial, y dentro de la región el Banco Interamericano de Desarrollo) se involucraban en el debate, ofreciendo cooperación para financiar políticas que atendieran los nuevos desafíos de la educación. A partir de allí, en las posteriores reuniones regionales del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe se insistió en el interés por aprovechar esta posibilidad financiera para expandir la jornada escolar, entre otras estrategias orientadas a dar respuestas a las necesidades de grupos vulnerables (OREALC, 1991; 1993; 1996).

El proyecto de Escuelas de Tiempo Completo (ETC en adelante) surge en el contexto de una reforma educativa que hacía un énfasis importante en la calidad y equidad y una redistribución del presupuesto educativo a favor de los niveles básicos del sistema (Bentancur, 2008) dentro de esta corriente de optimismo regional. Desde su origen existe un moderado pero amplio consenso en cuanto a

44. Magister en Sociología por Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Uruguay y Doctorando en Ciencias Sociales por la UBA. Becario del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

que el proyecto de ETC puede dar respuesta a los problemas de desigualdad educativa que presenta actualmente la educación básica uruguaya. El principal énfasis para destacar el éxito de la propuesta probablemente esté dado por la mejora en los rendimientos en Matemática y Lengua. En este sentido, las mediciones parecerían indicar una satisfactoria mejoría dentro de una tendencia generalizada al alza en los rendimientos en todo el subsistema primario (ANEP-PEA, 2002; ANEP-UMRE, 1997, 1999; Cardoso, 2004; Banco Mundial, 2007). Si el criterio de éxito se traslada a la tasa de repetición, los datos también parecen avalar la propuesta (Cardozo, 2008). En cuanto a la opinión pública, la valoración de ETC también es positiva. En el año 2001 se realizó un estudio cualitativo que mostró que la valoración de la propuesta de Tiempo Completo era positiva y ampliamente extendida tanto en docentes como en padres y en la población en general (Equipos Mori-MECAEP, 2001). Lo que más valoraron docentes y padres fue la mayor posibilidad de aprendizaje, la contención social que brinda estar en un lugar seguro como es la escuela, las facilidades que otorga a los padres al permitirles dedicar más horas al trabajo y el ser un espacio diferencial y satisfactorio para el trabajo docente. Marrero y Toledo (2006) analizan la visión de los docentes sobre diversos aspectos de la reforma educativa a diez años de su implementación, destacando en lo que refiere a ETC una visión positiva en cuanto a la función integradora de la escuela y el aporte que reciben los docentes por medio de la capacitación y la intervención de equipos interdisciplinarios. Por otro lado, destacan varios aspectos, muchos de los cuales remiten a falta de recursos y sus consecuencias, que se identifican como problemáticas: sobrecarga de trabajo, escasez de equipos interdisciplinarios, problemas edilicios, superpoblación y atención de niños con problemáticas que los docentes de ETC asocian a Educación Especial.

En síntesis, se trata de miradas diversas, que responden a distintas preocupaciones, que no omiten dificultades, pero que tienden a confluir en la idea general de que las ETC son una propuesta útil y con resultados puntuales pero concretos. No es la intención evaluar o valorar aquí las afirmaciones que contienen estos trabajos. Sin embargo, más allá de un moderado aumento del rendimiento en algu-

nas materias y un también moderado descenso de la repetición, no queda del todo claro cuáles de los elementos que se valoran como positivos coinciden con objetivos trazados por la propuesta. El reverso de esta idea es la pregunta de si los objetivos de la política se están cumpliendo, más allá del optimismo existente.

Tiempo Completo es una política educativa implementada en Uruguay, focalizada al 20 por ciento de la población en edad escolar primaria con mayores déficits socioculturales. En el año 1997 ANEP⁴⁵ presentó la Propuesta Pedagógica de estas escuelas (ANEP-CDC, 1997). Entre sus lineamientos principales se encuentran una fuerte apuesta a la redistribución de recursos económicos a favor de estos sectores (construcción de escuelas en zonas carenciadas, ampliación de la jornada escolar, capacitación docente), en un marco de respeto de las características culturales del contexto donde se inserta la escuela, de democratización de la gestión de los establecimientos (con espacios semanales de reflexión y trabajo del cuerpo docente en aspectos administrativos, pedagógicos y comunitarios, y estrategias para hacer participar a las familias de la gestión escolar) y de estrechamiento de vínculos con la comunidad local. Al año 2010, existían en Uruguay 133 establecimientos de Tiempo Completo, cubriendo el 10 por ciento de la matrícula global del nivel (ANEP-BIRF, 2011). Es importante destacar que Tiempo Completo es una propuesta ambiciosa y costosa en términos financieros, de redistribución progresiva de recursos e innovación pedagógica. En este sentido cabe retomar la pregunta de cuáles son los objetivos de la extensión de la jornada escolar. Llama la atención, en principio, la ausencia desde el sistema de metas establecidas a priori sobre los impactos esperados de la política implementada. Por decirlo de otra manera, no queda demasiado claro qué se espera de Tiempo Completo ni se está midiendo cualitativa o cuantitativamente ningún otro impacto más allá del rendimiento escolar. ¿Qué respuestas están dando las ETC? ¿Qué puede esperarse de estas escuelas? ¿Qué aportan a la disminución de

45. Administración Nacional de Educación Pública. Organismo descentralizado responsable de la política educativa uruguaya.

las desigualdades educativas entre niños pobres y no pobres?

Puede ser relevante analizar el funcionamiento institucional de estas escuelas para estudiar cómo inciden las propias características de la propuesta y la forma en que es llevada adelante, en la dinámica institucional de los centros educativos. El objetivo final de este trabajo es establecer de qué manera la política efectivamente implementada facilita o dificulta el desarrollo de dinámicas institucionales que favorezcan la detección y la generación de estrategias eficaces para la solución de conflictos. Más puntualmente, resulta de interés conocer los procesos que, al interior de un centro educativo, facilitan o dificultan el desarrollo de abordajes que se propongan como objetivo la disminución de la desigualdad educativa. La intención es reconstruir las dinámicas de trabajo que posibilitan o dificultan desde la identificación de problemas, a los eventuales debates y conflictos derivados del intento de desarrollo de propuestas para su abordaje. Además de los vínculos entre integrantes del propio centro educativo (incluyendo la interacción docente alumno), parece relevante estudiar la relación de la escuela con el sistema educativo y con otras instituciones con las que se vincula para tener una idea completa de los factores que influyen en el funcionamiento de la institución⁴⁶.

Recuperar estas discusiones resulta de interés en la medida en que, por un lado, las reformas educativas de la década del 2000, aunque introdujeron nuevos debates, no han abandonado la preocupación por la equidad y la calidad de la educación y, por el otro, todo parece indicar que el entusiasmo por la expan-

sión de la jornada escolar también se mantiene hasta el día de hoy.

¿El tema es el sistema?

Si uno mira las circulares, y ve la propuesta como era, realmente de base estaba muy buena, pero en la práctica no se ha cumplido. Entonces lo que tú ves es que llega a ser como más o menos reproducir lo mismo de una escuela de cuatro horas, reproducirlo en siete horas y media (Maestra, 45 años, Montevideo este)

Comenzar por la distribución de los recursos materiales y humanos que se realiza desde el centro del sistema parece resultar oportuno, en la medida en que es una de las apuestas fuertes de la propuesta. En este sentido, si bien es posible apreciar la importante inversión que se ha realizado en Tiempo Completo, rápidamente se advierte un hecho relevante: mientras que los recursos asociados a intervenciones extraeducativas relacionadas a la contención social (de manera principalísima, la alimentación y la extensión horaria en sí misma) están presentes en todas las ETC, los recursos necesarios para sostener la propuesta pedagógica de Tiempo Completo (profesores especiales, inglés por inmersión, materiales didácticos, etc.) se distribuyen de manera mucho más despereja. Notablemente, no es que estos recursos falten en todas las escuelas, sino que en algunas están en relación a lo que plantea la Propuesta Pedagógica mientras que en otras se está muy lejos de ello.

Cada escuela de tiempo completo es un mundo, porque si vas al Prado tienen inglés toda la tarde, profesores de cocina, de danza, de música, de todo, todo tenés, muy apoyados. Otras que estamos solos (Maestro, 59 años, Montevideo oeste)

El control sobre el funcionamiento de distintas dimensiones de la propuesta de ETC parece ir en sintonía con las deficiencias en esta asignación de recursos. Por ejemplo, los comedores de las escuelas tienen sus propios inspectores, que ejercen una vigilancia estricta sobre nutrición y bromatología. Como consecuencia, la presión con respecto al co-

46. Este trabajo parte de una reelaboración del capítulo 3 de mi tesis de maestría (Ramírez Llorens, 2009). Para el desarrollo de la tesis he realizado 28 entrevistas en seis ETC de Montevideo (dos del centro, dos del este y dos del oeste). Se seleccionaron escuelas que estuvieran participando del Programa Vínculo Escuela Familia Comunidad (ANEP-MECAEP, 2004), por considerarlo un elemento decisivo para la implementación de algunos aspectos de la Propuesta Pedagógica. En cada escuela se entrevistó a su director, a dos docentes, a un profesional del equipo del Programa Vínculo y al presidente de la Comisión de Fomento. Luego las entrevistas se analizaron partiendo del concepto de **accountability** de Garfinkel y siguiendo el procedimiento propuesto por la Teoría Fundamentada en datos en la versión de Strauss y Corbin. Las entrevistas fueron realizadas en el año 2008. Para mayores detalles, remito al lector a la introducción y anexo II de la tesis.

medor en relación a otras responsabilidades puede llegar a ser muy grande. Por otra parte, los maestros consideran que los inspectores de Tiempo Completo hacen énfasis en el control de las planificaciones de aula e identifican este control con las tareas más rutinarias y tradicionales del magisterio, sin prestar tanto interés a los elementos novedosos asociados a la Propuesta Pedagógica: el trabajo en talleres, la educación por el juego, los espacios de convivencia y participación, cuya implementación queda librada al criterio del propio docente y no es objeto de una supervisión tan estricta. Existen muchos elementos, asociados a las innovaciones de la Propuesta Pedagógica (a aquello que hace de Tiempo Completo algo distinto a la escuela común y especialmente orientado a niños en situación vulnerable) sobre los que el sistema no presiona o presiona menos en comparación a otros aspectos.

Todos los (alumnos) delegados generales de cada clase se reúnen con el director con las propuestas. Y después hay una devolución y un trabajo que hace el director. Lamentablemente con el tema de los tiempos y de los espacios, que el director termina siendo un administrativo, encargado del comedor... Es muy difícil, salvo que el director se busque un espacio, pero siempre vienen “se rompió una canilla”, “vino un padre”, y se van postergando las reuniones con los delegados de las clases (Maestra, 40 años, Montevideo este)

De esta manera, el sistema no deja necesariamente explicitadas cuáles son sus prioridades, pero de todas maneras los involucrados sienten que existen pautas, que trazan una línea entre omisiones “tolerables” e “intolerables”. Los docentes y directivos saben a qué atenerse, qué tareas cubrir para no ser cuestionados. Así, el sistema imprime una coherencia práctica que estructura el trabajo docente con una lógica tradicional y con un fuerte énfasis en la contención social, que se ve fuertemente reforzado cuando, además, escasean los recursos para llevar adelante la propuesta pedagógica.

Un desajuste importante entre la letra de la propuesta y la realidad cotidiana de las escuelas, incidirá necesariamente en el funcionamiento de cada escuela. Veremos cómo.

La interacción entre sistema y centro educativo

Intentar analizar Tiempo Completo como conjunto puede resultar complejo. Cada escuela posee su propia valoración, su propio imaginario que habla de ella, que fragmenta la ponderación del conjunto hasta hacerla imposible. No se elige enviar a un niño a Tiempo Completo, sino a determinada ETC. Algunas ETC efectivamente funcionan simbólicamente como el lugar de donde escapar en cuanto sea posible, o donde los padres llevan a sus hijos solo porque la extensión horaria es demasiado importante para la organización cotidiana de la dinámica familiar, mientras que otras poseen un alto prestigio y hasta resulta difícil conseguir matrícula.

La identidad de una institución educativa se define por las acciones y metas que la destacan como algo diferente y particular con respecto a las demás. Uno de los aspectos que más colabora con el desarrollo de una identidad propia es la concreción de una propuesta pedagógica con rasgos propios. En este sentido, es notable el consenso que existe entre docentes y directivos en cuanto a la importancia del Proyecto educativo institucional. Por un lado, es la institucionalización de los acuerdos básicos que regirán la vida del establecimiento: le brinda al docente sentido de pertenencia en la institución, lo incluye en un equipo de trabajo, lo integra como parte de una propuesta que debatió y que le otorga certidumbres respecto a una cantidad de problemas con los que se encuentra. Por el otro, porque es el organizador del trabajo cotidiano, le otorga sistematicidad a las prácticas docentes, consolida formas de trabajo, permite preservar y promover abordajes virtuosos.

Consultando en las escuelas sobre la existencia del proyecto de centro, la presión del sistema se hace rápidamente visible dado que por lo general las escuelas tienen “algo” para mostrar (un conjunto de papeles que certifican la existencia del proyecto). Sin embargo, ante la consulta sobre en qué consiste, cuándo se debatió, quiénes lo elaboraron, cómo se está implementando, etc., queda en evidencia que de la existencia formal a la implementación real existe un trecho amplio, y que el sistema sólo hace presión efectiva en el primero de los términos. Si bien de

las entrevistas a directivos surge que las dificultades para concretar un proyecto de centro son comunes a todo tipo de escuelas primarias, no es vano advertir que Tiempo Completo tiene un espacio rentado para el trabajo del equipo docente que no está disponible, o no en la misma medida, en otras escuelas primarias. Sin embargo, es posible preguntarse en qué medida la lógica de funcionamiento en estos espacios se basa en supuestos implícitos que no necesariamente se dan en los hechos. Por un lado, no es que necesariamente “no se haga nada” en las salas docentes, pero si, como hemos visto, la presión del sistema sobredimensiona aspectos burocráticos y extraeducativos, lo esperable es que se consuma mucho tiempo en estas cuestiones.

Por otro lado, en buena medida la propuesta de salas docentes parte de suponer que un colectivo de maestros es algo que viene dado de suyo, que no es necesario consolidar un equipo de trabajo con una dinámica de funcionamiento ni construir la confianza entre sus integrantes. Cabe preguntarse en qué medida una deficiente dirección de la escuela, una alta rotación de directores o docentes, la falta de recursos, la falta de conocimientos para abordar algunas de las tareas propuestas... pueden incidir sobre el éxito de la tarea.

Esta es una escuela muy grande, tenemos quinientos niños. Son todas clases dobles. Y... muchas veces lo organizacional supera a lo que pueda ser técnica. ¿Por qué?... porque si nos vamos a conversar y nos ponemos a hablar se rompió aquí, se rompió allá, viste que a la hora del recreo, que estuvieron, que rompieron, que el comedor, que las cáscaras... muchas veces no se puede ir a esa temática. Y este año se agravó más porque hubo un movimiento importante de docentes, se fueron muchos docentes que estaban efectivos y vino gente nueva que tuvo que empezar de nuevo. Entonces, como que aquello que había empezado no le podés dar una continuidad porque siempre tenés gente que se está enganando recién... (Directora, 40 años, Montevideo este)

De todas maneras, así como la existencia formal de un proyecto de centro no implica necesariamente el desarrollo de una lógica de funcionamiento institucional y de definición de objetivos concretos, tam-

poco necesariamente su inexistencia implica que no existan acuerdos básicos que orienten el trabajo. Pero en concreto, la existencia de definiciones y acuerdos institucionales es vinculada por docentes y directivos a la idea de identidad del centro, mientras que la falta de una propuesta educativa propia afecta a esa identidad en la medida en que pone en evidencia la dificultad para construir lo propio. Por otro lado, implica no poseer propuestas que permitan trabajar con las características y necesidades del contexto concreto en que está inserto el centro educativo

Vinculado a la identidad de la institución aparece el problema de la imagen. Las escuelas se eligen. Las eligen los padres para enviar a sus hijos a estudiar, las eligen los docentes para trabajar. Esta verdad de perogrullo lleva sin embargo a pensar cómo incide la imagen que se comparte sobre la escuela en su dinámica institucional. Probablemente no se esté valorando lo suficiente el peso de distintos circuitos informales de información en relación a la difusión de la imagen de las escuelas y su impacto en su dinámica institucional.

La primera vez que entré a la escuela [número] fue antes de que empezaran las clases. A un colectivo docente en esos días de semana administrativa. Me desayuno ahí, primer colectivo “acuerdos del año”. Año 2002. Entonces, en ese espacio donde lo que se iba a generar eran los acuerdos de trabajo para el año, lo que sucede es que las maestras, una a una, empiezan a decir por qué están ahí, en esa escuela. ¿Y por qué están en esa escuela?, porque no tuvieron posibilidad de estar en otra. Y cuentan también todo lo que se dice en la elección de cargos sobre esa escuela, y todo lo que les dicen después que la eligen: “¡A dónde te vas! ¡No sabés dónde te metiste!”. Y que pun que pan, es una escuela donde todos los años hay un grupo que tiene una rotación de cuatro, cinco, seis maestros hasta Turismo. Que vienen un día, no aguantan, se van, no aguantan, se van, no aguantan... (Psicóloga Programa Vínculo).

Es destacable que existen ETC con buena y mala imagen. La mala imagen de una escuela tiene la forma de marcas. Un suceso negativo que la escuela no es capaz de resolver o reelaborar deja marcas sobre

ella, visibles pero difíciles de nombrar, dado que por lo general tienen una carga vergonzante. Revertir las marcas de la imagen parece ser un proceso bastante complejo y arduo. Por el otro lado, una imagen dañada impone un claro sesgo reproductivista o retroalimentador: nuevos sucesos, quizás vividos como menores y por tanto negociables en otras escuelas, vienen a dar nuevo impulso a la marca original. En este sentido, hay pistas claras de que el fortalecimiento de la identidad del Centro puede influir fuertemente en un mejoramiento de la imagen, que permita trazar simbólicamente una línea y fundar una nueva etapa en la historia institucional de la escuela. Los docentes tienen mucho para aportar en relación a esto, dado que la propuesta les da espacio para diseñar propuestas que le den identidad al Centro. Pero también podría ser interesante que existan políticas para facilitar procesos en este sentido. De hecho, una correcta asignación de recursos puede colaborar en dos aspectos. Por un lado, una escuela bien provista de los recursos que plantea la Propuesta Pedagógica y que sea capaz de dar respuestas a los desafíos pedagógicos y comunitarios que se le presentan tiene un potencial muy importante para convertirse en una escuela valorada socialmente.

Con el edificio nuevo, todo el mundo quería mandar a sus chiquilines acá. Cuando estaba cayéndose a pedazos no. Y ahora como hay maestra de inglés, y como esto... la gente... es muy bien vista la escuela y las maestras son maestras... (los padres) tienen confianza en el equipo docente y todo... (Maestra, 52 años, Montevideo centro)

Por otro lado, más recursos pueden facilitar una de por sí difícil tarea docente que colabore con un mejor funcionamiento institucional.

El modelo “docente intensivo”

El modelo de Tiempo Completo supone que los maestros desarrollen actividades intensas y variadas durante toda la jornada. Pero además de la exigente carga de trabajo, su intensidad también está dada por la alta responsabilidad y complejidad de algunas tareas: la responsabilidad en la gestión

del Centro Educativo, el trabajo con situaciones de riesgo, el desarrollo de propuestas comunitarias, el trabajo interdisciplinario, etc. El modelo de docente profesional, autónomo, actualizado y responsable por sus iniciativas está propuesto con mucha fuerza en Tiempo Completo. La alta complejidad de la tarea y la gran carga de trabajo a la que se ven expuestos los maestros precisa ser ponderada en cuanto a sus dimensiones: es posible poner en cuestión si las responsabilidades con las que la política educativa carga a los docentes tienen un correlato similar en las responsabilidades que la propia política asume como contrapartida.

También es necesario considerar los potenciales clivajes de esta fuerte exigencia: el problema de la despareja distribución de recursos entre escuelas refuerza esta sobrecarga de trabajo. Sin suficientes profesores especiales, sin inglés, sin maestros de apoyo, los maestros deben estar casi todas las horas del día al frente de sus cursos, cansándose de los niños y cansando a los niños de ellos mismos. Al contrario, la posesión de recursos se realimenta a sí misma de manera virtuosa. Por ejemplo, tener una suficiente cantidad de profesores especiales les permite a los docentes hacer abordajes individuales de dificultades puntuales, o trabajar con padres, o planificar en equipo con otros docentes, etc. Al no haber profesores especiales en cantidad suficiente, los niños se pierden de adquirir nuevas capacidades y acumular un capital cultural que en muchos casos la familia no puede aportar o financiar su adquisición (por ejemplo, la formación en materias expresivas: música, danza, teatro, etc.). Pero de manera aún más básica, pueden echar a perder aspectos básicos de la propuesta pedagógica, que provoquen que no existan diferencias relevantes entre estar cuatro u ocho horas por la reiteración de contenidos y el clima de hastío que produce la acumulación de horas de trabajo. La tarea se torna desgastante, en parte por la complejidad que supone desarrollar todos los días un abanico de propuestas que tenga el suficiente atractivo para sostener el interés de los niños durante toda la jornada, en parte por la responsabilidad que implica cuidar de un grupo más o menos numeroso de niños durante tantas horas seguidas.

Hay días que yo llego a mi casa y estoy incómoda, o me siento mal, “claro, si no fui al baño en todo

el día". Tiempo Completo tiene esas cosas, de que está demasiado centrado en la figura del maestro todo el tiempo. (Maestra, 39 años, Montevideo centro)

Afuera del aula: pobreza, déficits y diversidad

El trabajo extra áulico corre el riesgo de confundir la contención social con el trabajo con las características propias del contexto. Los docentes asumen responsabilidades que van más allá de lo estrictamente pedagógico: cuidar que los niños estén bien abrigados, observar que se alimenten bien en la escuela, desarrollar estrategias para controlar la agresividad con la que algunos niños se expresan, son algunas de las responsabilidades cotidianas que se asumen en la ETC. Sin embargo, la Propuesta Pedagógica pretende más que garantizar condiciones de partida que hagan posible un proceso tradicional de enseñanza-aprendizaje. Propone tener en cuenta los déficits y las características particulares (como dos cosas diferentes a partir de sostener que no toda característica parte de una carencia) de la población con la que se trabaja para poder generar un proceso de enseñanza-aprendizaje que sea valioso en términos de brindar oportunidades de vida. Esto implica que los docentes sean capaces de reflexionar sobre el vínculo entre la escuela, la familia y la comunidad de manera de adecuar la estructura y funcionamiento de la escuela a las pautas culturales y los valores de la población escolar. Lo que implica, en términos puntuales, ser capaces de identificar situaciones sociales problemáticas y complejas, valorar características propias de los niños, articular posibles abordajes y realizar seguimientos. ¿Qué conocimientos se precisan para realizar las tareas recién nombradas? La capacitación de Tiempo Completo (los llamados cursos 1, 2 y 3) hace énfasis, básicamente, en adquirir formación para el trabajo con didácticas relativamente novedosas: la educación a través del juego y el trabajo en talleres, y la planificación a través de proyectos. En ese sentido, la capacitación vuelve, nuevamente, sobre lo áulico, es decir, sobre nuevas propuestas para trabajar en el aula contenidos escolares tradicionales, mostrando que la representación del puesto docente que posee el maestro puede estar alimentada por la propia re-

presentación que del puesto se brinda desde la formación de base y de esta capacitación de Tiempo Completo. Se observa que los docentes se manejan con mucha solidez con respecto a estos elementos: manejan un lenguaje común, tienen entrenamiento para el trabajo en taller y las propuestas de abordaje a través del juego, son por lo general capaces de trabajar en grupo con otros docentes, y son capaces de ir perfeccionándose a través de la experiencia de trabajo y del intercambio con otros. Pero son notables las dificultades en cuanto a lo que tiene que ver con el trabajo extra áulico institucional e interinstitucional: el trabajo interdisciplinario, la dimensión comunitaria, el abordaje de situaciones de riesgo (y la gestión colectiva del centro, tema que ya hemos abordado). Este parece ser un punto particularmente conflictivo, provocador de un importante desgaste y que muchas veces tiene su origen en la apreciación subjetiva de lo que el maestro considera que debe ser la tarea de un docente de Tiempo Completo.

El trabajo interdisciplinario e interinstitucional

El trabajo con problemáticas complejas conlleva la necesidad de buscar apoyos y trabajar a la par de otros especialistas. Existe un acuerdo generalizado entre docentes sobre la imposibilidad de trabajar ignorando estas problemáticas, por lo que por lo general se admite la importancia y se valora positivamente el trabajo interdisciplinario. Pero cabe dudar de que esta buena disposición alcance por sí sola para suponer que la tarea sea productiva.

El trabajo interdisciplinario se constituye en la práctica de una manera muy compleja, dado que implica la interacción con profesionales de distintas disciplinas, que a su vez trabajan en instituciones con culturas y dinámicas institucionales muy diversas.

En principio, existen al menos tres puntos de partida para el trabajo interdisciplinario: por un lado, los especialistas que ofrece el propio sistema. Por el otro, en la interacción con instituciones que están afuera del sistema, se puede diferenciar en aquellas a las que la escuela les propone un vínculo y las

que le proponen vínculos a la escuela. Con respecto a los primeros, los más cercanos a las escuelas son los trabajadores sociales y psicólogos del Programa Vínculo Escuela Familia Comunidad. Estos equipos fomentan el desarrollo de proyectos en función de la demanda de los propios docentes, privilegiando los abordajes colectivos por sobre los individuales (es decir, intentan en lo posible no atender casos puntuales, sino estimular abordajes grupales bajo la concepción de que muchas problemáticas con las que se enfrentan los docentes son sociales y no de un niño en particular). Por otro lado, fomentan el establecimiento de redes comunitarias con otras instituciones para reforzar el trabajo interdisciplinario, dar curso a la atención de los casos individuales que lo requieran, y tratar de que su intervención no genere dependencia, sino al contrario, que fomente rutinas de trabajo que institucionalicen la lógica interdisciplinaria y generen autonomía en las prácticas (ANEP-MECAEP, 2004). En segundo lugar están las instituciones a las que la escuela se acerca, por motivaciones propias o como resultado del desarrollo de las redes comunitarias. En general, el trabajo con estas instituciones contradice fuertemente a la lógica de trabajo del Programa Vínculo: se suelen privilegiar los abordajes individuales (porque es la parte que queda sin atender por el sistema, pero además porque suele ser la forma de abordaje de esas instituciones: centros de salud, de educación no formal, oficinas del Estado, ONGs, etc.). En general no se trabaja la autonomía, sino que se establecen vínculos sin término y no trabajan sobre la demanda de los docentes sino que las instituciones ofrecen una canasta de servicios estandarizados que la escuela puede elegir tomar o dejar. Otra característica es la relación que existe entre la zona en que se encuentra la escuela y los servicios disponibles. Algunas organizaciones tienen una estructura importante y están presentes en muchos barrios, pero otras tienen arraigo zonal (es el caso de los hospitales, pero también de ONGs y fundaciones pequeñas) por lo que los servicios a los que pueda acceder la escuela dependen de la zona en que esté ubicada. Esto se observa todavía más en los casos en que las propias instituciones se acercan a la escuela a ofrecer una propuesta. En este caso, la norma es que la escuela abre las puertas a todo el que se acerca, sin evaluar en profundidad la propuesta que se presenta ni la modalidad de trabajo que se le propone, que puede ser de muy diversos tipos.

El impacto de esta diversidad de formas de trabajo interinstitucional complejiza las lógicas del trabajo interdisciplinario, dificultando el aprendizaje institucional de una forma de intervención sobre otra. Existen muchos ejes que resultan fuertemente conflictivos en la relación especialista-docente:

- *Trabajo colaborativo versus derivación*: ya sea que el docente y el especialista trabajen a la par, o que el docente le traspase el caso al especialista y espere los resultados de su intervención.
- *Horizontalidad versus superioridad del especialista*: según que la interacción estimule que el docente se pueda representar subjetivamente como un igual frente al profesional universitario, o refuerce la idea de que él ignora sobre el tema de la intervención y no tiene nada para aportar.
- *Dinámica interinstitucional formal versus dinámica interpersonal informal*: A veces se desarrolla una modalidad de trabajo que involucra a la escuela y a la otra institución como tales, mientras que otras veces se privilegian vínculos directos entre un maestro o director y un especialista.

A las que se suman las ya mencionadas:

- *Abordajes colectivos versus abordajes individuales*: Se parte del supuesto de que los problemas que puedan presentar los alumnos están relacionados a sus condiciones materiales de vida, y por lo tanto tienen un origen social, o por el contrario se parte de suponer que los problemas son del niño en particular.
- *Trabajo sobre la demanda y trabajo sobre la oferta*: El trabajo se origina en una reflexión sobre las necesidades de la escuela, o de aceptar lo que determinada institución tiene para ofrecer.

Un resultado contradictorio del trabajo con organizaciones de la comunidad es que diluye el impacto de los equipos interdisciplinarios que aporta el propio sistema y que promueven aquel trabajo en

redes comunitarias. Por ejemplo, hay docentes o escuelas que, acostumbrados a utilizar determinados canales de intervención interinstitucional, no recurren a lo que les propone el sistema. Muchas veces subyace a esto la frustración por considerar que una intervención anterior no ha dado resultados, otras porque no terminan de acostumbrarse a la dinámica de trabajo que propone el Programa Vínculo. Como contrapartida, el Programa ha reformulado su estrategia de intervención en múltiples oportunidades, pasando de estar permanentemente en la escuela, a estar algunos días por semana, hasta la actualidad, en que las modalidades de intervención corriente son un solo día por semana en la escuela, o el equipo se reúne solo con el director y está a disposición de demandas puntuales de la escuela. Esto exige una readaptación constante por parte de los docentes a la dinámica de trabajo que propone el programa⁴⁷. Una vez que se establece mínimamente una lógica de funcionamiento, esta cambia. Esta necesidad de volver a aprender a trabajar con el Programa cada vez, sumado a los múltiples vínculos interinstitucionales, hacen que la interacción interdisciplinaria, de por sí un gran desafío, se convierta en un trabajo muy complejo. Por otro lado, en el caso de que el vínculo con la escuela se realice a través del director y dentro de la lógica de saturación de trabajo con la que también funciona el Programa Vínculo, hacen que muchas veces la presencia sea solamente testimonial⁴⁸.

La falta de capacitación de los docentes en esta temática se intenta suplir con la intervención del Programa Vínculo, desarrollando una dinámica de trabajo que se vaya construyendo en base a la acumulación de experiencia (una suerte de “aprender

haciendo”). Pero esto también puede ser factor de conflicto. Los integrantes del programa manifiestan reiteradamente que muchos docentes no son capaces de verlos como facilitadores, sino como quienes deberían hacer el trabajo.

Las consecuencias de una dinámica regresiva: la diversidad leída en clave de déficits

Es feo lo que voy a decir, pero si fuera otro tipo de chiquilín que tuviéramos, en ocho horas haríamos mil cosas más, muchos más avances. En definitiva quizás la gente piensa que esta propuesta es para chicos de barrio, chicos de un nivel social más bajo, pero tampoco resultó (Maestro de Tiempo Completo, 59 años, Montevideo oeste).

Llegados a este punto, se corre el riesgo de que el modelo de Tiempo Completo, pensado para los niños con mayores dificultades de aprendizaje, termine por rechazar a esos mismos niños. En los testimonios recogidos en las entrevistas a docentes y especialistas del Programa Vínculo se identificaron varias prácticas en este sentido. Una de las más frecuentes es la distinción de los niños entre rescatables (niños con dificultades de aprendizaje pero que serían capaces de progresar) e irre recuperables (niños que no tendrían ninguna oportunidad de mejorar su rendimiento). Vinculado a esto aparecen las estrategias con respecto a los niños con dificultades para promocionar el curso: en muchos casos no parece haber lugar para pensar en alternativas a hacerlo repetir o dejarlo promocionar a pesar de no haber adquirido los conocimientos básicos del año. Nuevamente deberíamos hacer una gran distinción entre dos tipos de escuelas: aquellas en las que estos problemas aparecen, pero se ensayan innovaciones y respuestas (con dificultades, con fracasos, con conflictos) y aquellas donde la dinámica de funcionamiento tiende una y otra vez a la reiteración de fórmulas ineficaces.

Sé que han tomado actitudes, si hay niños con dificultades tratar de ir a hacerles unos tests, mis-

47. Este “aprender haciendo” sumado a la modificación en las modalidades de intervención se diluye ante el recambio de docentes, dado que los nuevos no participaron de las experiencias de los antiguos. Desde el punto de vista más optimista, la responsabilidad por transmitir la forma de trabajo, originalmente de psicólogos y trabajadores sociales, se desplaza a los docentes más antiguos. En la perspectiva más pesimista, con el tiempo se va perdiendo una lógica de trabajo que nunca terminó de arraigarse.

48. En una de las escuelas, en las que se realizaron entrevistas en setiembre, el Programa Vínculo había asistido a la escuela en una sola oportunidad, dado que el director no volvió a solicitar su intervención. Mientras que los integrantes del Programa sostenían que trabajaban en esa escuela, el director sostenía que no lo hacían (y que era su decisión como director que esto fuera así). Esto habla de la existencia, en algunos casos, de un vínculo más formal que efectivo.

mo si hay niños con dificultades bueno, tratar de entretenerlos en otra cosa, o sacarlos, suspenderlos, o... (Madre, 46 años, Montevideo este).

Tienen esa otra lógica. A los irrecuperables, como les dicen, no les damos pelota. También, en esa lógica del apoyo. Y la maestra de apoyo también te lo dice, a los irrecuperables yo no agarro. Irrecuperable es el que vos decís que no aprende nada. El que va a ser excluido totalmente, totalmente. Agarran a los que, ponele, con el empujoncito, pueden avanzar más. El que no aprende nada... (Psicóloga Programa Vínculo).

La falta de búsqueda de respuestas da lugar a un proceso discriminatorio que puede llegar a ser muy sutil, dado que al niño no se le dan oportunidades de aprendizaje reales (las cuales, muchas veces, no están al alcance de un maestro que no posee suficientes recursos y que está agobiado en su trabajo cotidiano por la demanda de otros niños que también presentan dificultades), pero eventualmente egresa, permitiendo que la situación no se transforme nunca en un conflicto manifiesto que cuestione a la institución.

El principal argumento para sostener que los irrecuperables son tales (es decir, que la responsabilidad por los bajos rendimientos es exclusivamente de ellos mismos) es que tienen problemas cognitivos o psiquiátricos que le impiden aprender, por lo que el niño precisaría otro tipo de abordaje, como los que ofrecen las escuelas especiales.

Así, muchas veces se solapan problemáticas vinculadas a las condiciones materiales de existencia, más o menos generales de la población de contexto crítico, identificándolas como problemáticas exógenas para las que Tiempo Completo no tiene nada para ofrecer. En los casos de maestros que hacen énfasis en el “diagnóstico” basado en problemáticas supuestamente individuales, existen casos en que se exige abordaje para entre un 25 y un 50 por ciento del curso.

Las atenciones, en la mayoría de los casos, parecen ser puntuales, consistentes en una sola entrevista o en un tratamiento acotado en el tiempo, teniendo como único resultado concreto un informe que cer-

tifica los problemas del niño y que por tanto confirma la percepción de que se trata de alguien irrecuperable. Otra posibilidad es “tratar” al niño por medio de la medicación. Muchos docentes confían sinceramente en que médicos y psicólogos pueden brindarles a los niños una solución que no está a su alcance. Al menos, confían honestamente en que participar a un especialista para que brinde su opinión puede ser más positivo que quedarse de brazos cruzados. En última instancia, aunque no poseyeran esta confianza, aparece como el comportamiento correcto desde su rol. Pero en este punto se ha perdido por completo la idea de que Tiempo Completo es en sí misma una política destinada a dar respuesta a las problemáticas y especificidades de la población escolar, remplazando ese abordaje por la búsqueda de respuestas fuera de la escuela. Ante la evidencia de las dificultades para brindarle a los niños una atención individual viable –tanto por la capacidad para encontrar un centro que asista regularmente a los niños como para hacer que los padres compartan la necesidad de esa intervención– los maestros quedan sosteniendo el diagnóstico como el producto final de la intervención profesional (y no el abordaje de la problemática) o insistiendo en la medicación como tratamiento, aún, en algunos casos, contra la voluntad de los padres. Aquí el conflicto se presenta ya de manera muy marcada, y en busca de la solución mágica, los maestros pueden terminar pasando por encima de los criterios de los padres y de los derechos de los niños.

Cuando se alcanza este punto, en que se puede identificar con certeza “científica” el origen de las problemáticas educativas fuera del sistema educativo (el problema está en las familias y los niños anormales) se habilita la posibilidad de afirmar que esos niños no son para este tipo de escuela. Esto permite plantear la necesidad de realizar pases hacia otras escuelas para las que, se sostiene, sí serían estos chicos, o al menos donde, se supone, tendrán mayores oportunidades o al menos serán mejor atendidos. Los fundamentos de este supuesto no son necesariamente sólidos, pero los pases son una estrategia ya conocida, previa a Tiempo Completo, y avalada dentro del sistema educativo. El argumento suele ser que las ETC, debido a su exigencia horaria, no serían para niños de mala conducta o con problemas de aprendizaje, por lo

que se propone el pase a escuelas de jornada simple. Aquí cabe rescatar lo mencionado sobre el clima de hastío que se puede provocar en situaciones en las que, por ausencia de recursos, los alumnos pasan buena parte de las siete horas y media del día con el mismo docente. La extensión de la jornada puede implicar, mal implementada, demasiada exigencia para adultos y niños. Esto podría provocar tanto inconductas en alumnos que en otras condiciones no se presentarían como conflictivos, como un clima de pesadez en el docente que lleve a percibir como actitud conflictiva del niño lo que en realidad es cansancio propio.

El pase es una práctica discriminatoria porque niega el derecho del niño a estar en una escuela que fue pensada para dar respuesta a su condición de vulnerable. La imposibilidad del pase habilita a otra práctica discriminatoria. Dado que hay niños que por sus problemáticas “no son para Tiempo Completo”, pero que no pueden pasar a otra escuela, se establecen los medios turnos, sugiriéndoles a algunos familiares que retiren a sus hijos al mediodía. Por supuesto, esto también puede ser factor de conflicto con los padres, que muchas veces resisten la medida.

Aquí se termina por desnaturalizar a Tiempo Completo. Algunos de los niños para los que fue planificado el proyecto, son expulsados de la escuela al mediodía: son los niños que van a Tiempo Completo como quien va a una escuela común. Por supuesto, en algunos testimonios el círculo cierra por completo, terminando por defender que Tiempo Completo no es para pobres, dado que podría ser mucho mejor aprovechado por otros niños sin tantas dificultades educativas.

Si bien algunas cosas son mencionadas con vergüenza (la medicación de los niños es algo difícil de asumir para algunos maestros, se habla de los rescatables sin pudor, no así de los irrecuperables), casi nada de lo testimoniado por los docentes fue dicho en tono confidencial, ni como denuncia. Lo que lleva a preguntarse si eso implica que esto que sucede les parece bien. La respuesta es clara. Más allá de lo que les parezca –en general les parece terrible, pero dentro de un contexto en el que no encuentran alternativas y por lo tanto no se rebelan contra ello–

se plantea que estas prácticas son conocidas y avaladas por los inspectores, es decir, por el sistema. En el caso de los diagnósticos psiquiátricos y los pases, además, son de vieja data, tradicionales y comunes a toda primaria. En el caso de cursar media jornada, todos (inspectores, directores, docentes, padres) saben que eso sucede. El hecho de que se trate de algo conocido por todos es, justamente, lo que le da legitimidad. Se puede hacer, no porque se haga en las sombras, sino justamente porque es público.

– Llega un momento en que uno se pregunta, uno dice, “ta, debe haber casos en los que sí, efectivamente este chiquilín debería estar inserto en otro tipo de institución, no en esta escuela que no puede dar respuesta a sus necesidades”. Pero por otro lado uno ve que es la primera carta, “¡ah no!, lo que pasa es que este chiquilín no es para esta escuela”. Esto se repite, y se repite, y se repite, y se repite (Psicóloga Programa Vínculo)

– Hay niños con determinadas dificultades, determinadas discapacidades, determinadas problemáticas importantes, psicológicas, que yo pienso que no es para ellos. Lo he comprobado en lo cotidiano.

– Te pasó este año.

– Sí, me pasó este año. Niños con determinadas características, con determinada medicación, que veo que es demasiado para ellos, demasiadas horas de contención que no son para ellos.

– ¿Y en ese caso qué se hace?

– Nada. En ese caso se tolera, nada más. Se trata de pasar lo mejor posible (Maestra, 45 años, Montevideo oeste).

El aval habilita las prácticas y las prácticas colaboran en la redefinición de las culturas institucionales. A partir del aval originario, se construye toda una lógica de abordaje de conflictos que forma una verdadera estructura. Los actores actúan según esa estructura que los constriñe, pero que en buena medida han contribuido a crear y que tienen capacidad de transformar (sean conscientes de ello o no), pero que tiende a la reproducción de las prácticas.

Decir que existe discriminación en las escuelas puede resultar una afirmación incómoda porque se supone que justamente las políticas educativas que se están implementando parten del esfuerzo por asegurar que el derecho a la educación sea una oportunidad sustantiva para todos. En este sentido, es importante tomar distancia de la idea de que hay docentes discriminadores, al menos en la medida en que esto implique depositar una carga de maldad, de intolerancia, en una palabra, de negatividad en los docentes. Los docentes son parte de una institución y de un sistema que puede disminuir, mantener o reforzar los procesos que generan desigualdad. Justamente, lo que se está advirtiendo aquí es que una institución educativa orientada en la práctica a la contención social mucho antes que a la garantía de oportunidades educativas como medio para alcanzar mejores oportunidades de vida corre el riesgo de generar efectos contradictorios que disminuyan antes de aumentar esas oportunidades educativas.

La lógica de la sumatoria de lógicas

En este punto es relevante preguntarse en qué medida la lógica del sistema con respecto a las estrategias para abordar las problemáticas educativas vinculadas a la pobreza no es, en la práctica, estrecha, y cuáles son las consecuencias de ello. Puntualmente, cabe preguntarse por los efectos que produce la brecha entre una propuesta que compromete una cantidad importante de recursos materiales y humanos pero que no termina de romper con una concepción tradicional de la educación dentro de un paradigma de contención social. A lo cual se suma una dificultad importante para distribuir recursos de manera homogénea, lo que alimenta la tensión con respecto a la propuesta pedagógica original y su implementación en las escuelas. En este sentido, en Tiempo Completo existen trabas, asociadas a lo material, muy importantes (capacitación insuficiente, mala distribución de recursos, inexistencia de sistematizaciones y de socialización de experiencias) que afectan al desarrollo de la propuesta. A estas se suman dificultades simbólicas (prejuicios y procesos discriminatorios arraigados, desajuste entre

puestos objetivos y percepciones subjetivas de los docentes, definición de objetivos conservadores y asistenciales antes que transformadores y específicamente educativos) que complejizan aún más estas dificultades.

Las escuelas con problemas de identidad e imagen, a donde concurren mayormente los niños cuyos padres no pudieron ubicar en otro lado, cuyos maestros se lamentan por trabajar allí y donde docentes y directivos rotan a la primera oportunidad de mejora, a donde no llegan más que con cuentagotas los profesores especiales, que además están físicamente alejadas, tienen todo en contra para mejorar. Las escuelas de buena fama, donde los padres compiten por inscribir a sus hijos, cuyos docentes compiten por trabajar allí, donde los profesores especiales compiten por los cargos hasta ocuparlos todos, y además se suelen encontrar en zonas accesibles de la ciudad, resultan increíblemente más beneficiadas.

Las escuelas con mayores dificultades llevan la marca de lo urgente, y dentro de ellas se desdibuja tanto el rol del director como aquel que podría dinamizar la actuación de un colectivo que genere sus propias propuestas de trabajo o que identifique sus prioridades, como del colectivo docente en tanto posible grupo que se articule en torno a los espacios de participación y toma de decisiones. Por otro lado, aquí termina de cerrar la efectividad de la presión del sistema en establecer las prioridades: solo hay tiempo para atender lo urgente, es decir, las exigencias del sistema y los emergentes puntuales. De esa manera, lo demás queda, en la práctica, relegado.

A falta de una regulación amplia, que se preocupe por el funcionamiento de los diversos aspectos de la propuesta, la suma de las lógicas individuales de los actores termina ocupando su lugar. Las escalas de valores por las que las personas orientan sus actos pueden variar mucho, pero las lógicas prácticas cotidianas son necesariamente más rígidas. Existen rutinas que estructuran el día a día: a qué hora se entra a trabajar, por dónde pasa el ómnibus y cuánto tarda en pasar, etc. son cuestiones que están en la base de las decisiones cotidianas, de manera más o menos general. En este sentido, los barrios de la periferia solo están cerca para quienes viven en esos barrios. Los demás intentarán, por lo general, evi-

tar trasladarse tan lejos a trabajar, si consideran que es más conveniente otra opción. La remuneración económica, la sencillez de la tarea, la reducción de “tiempos muertos” están en el cálculo de casi todos los involucrados en cualquier tarea laboral, y no se contradice con la lógica del docente como profesional. Así, la posibilidad de elegir una escuela en contra de la lógica práctica individual solo se podría dar por un fuerte sentimiento de abnegación vocacional o por motivos más firmemente ideológicos. Quizás no sea delirante pretender difundir entre los docentes la idea de que son actores de relevancia en la transformación del sistema educativo, pero sí resulta absurdo que una política apueste al éxito por la exclusiva vía de las convicciones vocacionales o políticas de sus ejecutores. Se transfiere a los actores la responsabilidad por elegir las escuelas más relegadas, las que más necesitan, las que peor funcionan, etc. para mejorarlas innovando con la propuesta pedagógica, comprometiéndose con el trabajo en la dimensión comunitaria, llenando de contenido a una currícula que atienda a las particularidades del contexto, etc.

Resulta preciso llamar la atención sobre un riesgo potencial que, a mi entender, está pasando inadvertido: la imagen de una ETC que funcione con todos los recursos es contundente, ya que no se distingue, simbólicamente, de una escuela privada. Las escuelas “deseables”, no solo resultan seductoras para los sectores más empobrecidos. Rápidamente, familias de sectores sociales más acomodados podrían comenzar a presionar por entrar. Esto podría derivar en una mejora de la composición social del estudiantado. En otras palabras, en el desplazamiento de los más pobres y la apropiación de la escuela por parte de grupos mejor acomodados. Por una parte, porque si no hay ningún tipo de regulación, se da paso a una lógica institucional en la que la mejora del nivel socioeconómico de los alumnos da lugar a un trabajo más sencillo y efectivo, ya que junto con los más pobres se alejan también las problemáticas asociadas a la pobreza. En rigor, no es posible demostrar esto en el contexto de este trabajo, pero sí lo contrario: que sin ningún tipo de regulación-presión por parte del sistema, queda –nuevamente– librado a la decisión de los docentes beneficiar a los niños más pobres. Sin embargo, es posible prever que si existen mecanismos de selección, como los

ya descriptos, estos estarán operando. Aun cuando se aplicaran criterios estrictos –formulados por los propios actores del centro educativo, ante la ausencia de toma de decisiones desde el sistema– que tiendan a evitar la discriminación, no necesariamente serán los mismos que los que formula la política.

Acá aprenden de todo porque más allá del inglés aprenden los hábitos de limpieza, les enseñan a levantar la mesa, hay días que les enseñan a cocinar. Tienen de todo, educación física, plástica, coro, danza. Tienen de todo, salidas para todos lados, una escuela que la viven invitando de todos lados. Entonces, ta, es muy bueno eso, no cualquier escuela. Porque por ejemplo mi hermana, que el nene va al Sagrado Corazón de Jesús, mi hermana para que hagan inglés tiene que pagar aparte, para que haga computación tiene que pagar aparte... y es una cosa que yo digo “¡pa!”. Cuando le dije a mi hermana –porque mi hermana vino a esta escuela también, y la maestra de sexto de mi hermana, que fue maestra de ella también está acá en esta escuela– y me dice “ay, sabiendo cómo es la maestra esa, yo lo mandarí a esa escuela, me ahorraría no sé cuánta plata y lo mandarí a esa escuela” (Madre, Montevideo centro).

Ya hemos visto como por medio de los pases y los medios turnos se intenta en algunas escuelas controlar la composición del estudiantado. De diversas entrevistas surgió también que los docentes y directivos tienen una capacidad concreta de controlar la matrícula de inscripción. En una palabra: Tiempo Completo se sostiene sin conflictos en la medida en que no se respete su propuesta pedagógica, o que, funcionando acorde a la propuesta, sus fronteras sean permeables a niños que originalmente no son beneficiarios de la política (lo cual, de hecho, ya es vulnerar la propuesta pedagógica). Sería muy difícil sostener socialmente, por la resistencia que generaría en el grupo de no beneficiarios, que los niños pobres tengan mejores escuelas públicas que los niños no pobres. Al menos sin una decisión política que actualmente no parece ser fuerte.

Todos estos elementos provocan que la dinámica institucional de estas escuelas sea muy compleja, y que un elemento que a priori puede aparecer como

positivo, deseable y generador de una dinámica progresiva se convierta en un punto de clivaje, una zona de fractura potencial que puede generar obstáculos y dar lugar a dinámicas institucionales regresivas.

En síntesis, hemos visto que no tiene sentido analizar a Tiempo Completo como un conjunto, debido a una sumatoria de dificultades que tienen su origen en la devaluación de los aspectos innovadores de la Propuesta Pedagógica y que se expresan en una desigual distribución de recursos asociados a esta propuesta. La tarea docente en estas escuelas, compleja de por sí, se ve dificultada por la escasez de recursos, que son un obstáculo para la elaboración de propuestas alternativas y de abordajes diversificados como respuesta a los déficits educativos y a las características propias de los estudiantes, que generan un clima de hastío y una importante tensión entre el puesto objetivo y su representación subjetiva.

La Propuesta Pedagógica que dio inicio al proyecto de ETC implica un verdadero contrato fundacional que representa, al nivel de cada centro educativo, la promesa de haber sido elegidos para participar de un proyecto innovador, políticamente sostenido con convicción, que venía a dar respuesta a demandas relacionadas a las oportunidades educativas de niños en situación de pobreza. Una adecuada asignación de recursos materiales y humanos orientados a alcanzar objetivos específicamente educativos es una condición necesaria para tener la capacidad de elaborar propuestas alternativas y abordajes diferenciados, que permitan un relativo ajuste entre el puesto objetivo y su percepción subjetiva que le permita a toda la comunidad educativa volver a creer que participa de un proyecto que da respuestas a las demandas educativas de los niños en situación de pobreza. La clave para comprender por qué sucede lo que sucede parece residir en última instancia en una débil definición del propio sistema educativo uruguayo sobre los objetivos de Tiempo Completo y una pobre convicción política para hacer cumplir, fortalecer y mejorar la Propuesta Pedagógica original.

El sistema educativo debe ser capaz de dar un paso más allá de los simples objetivos tradicionales y conservadores asociados a la contención social. La dimensión comunitaria parece ser clave. La incorporación de las familias y la comunidad a la ges-

ción del centro educativo, el pasaje de un vínculo asistencial con la comunidad a otro que promueva el desarrollo local, la capacidad para poner en debate el sentido y los objetivos del centro educativo, la profundización de estrategias de abordaje individual y colectivo de dificultades y problemáticas, pero también de características de los niños (que no necesariamente tienen una carga negativa pero que de todas maneras resulta necesario atender para lograr un exitoso proceso de enseñanza-aprendizaje), la implementación exitosa de nuevas pedagogías, la incorporación de estrategias de desinstitucionalización y democratización provenientes de la educación no formal, el desarrollo de un profundo trabajo interdisciplinario son los principales elementos de una política educativa orientada a niños en condiciones de pobreza con los que algunas ETC se atreven a entretenerse. Aquí hay una importante cantidad de insumos para reemplazar la sumatoria de lógicas individuales por una política de largo plazo, que podrían dividirse gruesamente entre dificultades a revertir y experiencias a profundizar que pueden formar parte del debate sobre las oportunidades educativas que la política ofrece a los niños en condiciones de pobreza.

Bibliografía

- Bentancur, Nicolás (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Cardoso, Manuel “Calidad y equidad en las escuelas de tiempo completo”, en *Revista Prisma* N° 19 oct de 2004.
- Gajardo, Marcela (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento del PREAL N° 15: Santiago de Chile.
- Marrero, Adriana y Toledo, Alejandra (2006). A diez años de la reforma educativa: una mirada desde la perspectiva de los docentes. Ponencia realizada en el XXVI International Congress of the Latin American Studies Association. Extraído el 15 de febrero de 2008 de <<http://www.rau>>

edu.uy/fcs/soc/curriculum/AMarrero/publicaciones%20Adriana/EDUCACION/A_diez_años_de_la_reforma_educativa.pdf>

- Ramírez Llorens, Fernando (2009). *Comcares y paraísos. Oportunidades educativas para niños en condiciones de pobreza: Redistribución económica y reconocimiento cultural en las Escuelas de Tiempo Completo de Montevideo*. Inédito.
- Rivero, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Madrid: Miño y Dávila.
- ANEP – MECAEP (2002b). *Escuelas de Tiempo Completo: Una 'performance' alentadora*.
- ANEP – MECAEP (2004). *Tejiendo vínculos para aumentar la equidad, Programa Fortalecimiento del vínculo Escuela Familia y Comunidad en las Escuelas de Tiempo Completo*.
- ANEP-Gerencia de Innovación Educativa – MECAEP (2002). *Bases para la adquisición de una segunda lengua por inmersión parcial en escuelas de Tiempo Completo*.
- Banco Mundial (2007). *More time is better. An evaluation of the Full-Time school program in Uruguay*.

Documentos citados

- ANEP (2005). *Panorama de la Educación en el Uruguay 1992-2004*
- ANEP-CDC (1997). *Propuesta Pedagógica para las Escuelas de Tiempo Completo*.
- ANEP-PEA (2002) *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6to año Enseñanza Primaria - 2002. Primer informe de devolución de resultados de la muestra nacional*. Montevideo.
- ANEP-UMRE (1997) *Segundo Informe Público. Evaluación Nacional de Aprendizajes Lengua Materna y Matemática. 6º grado de Enseñanza Primaria*. Montevideo: ANEP
- ANEP-UMRE (1999) *Evaluación Nacional de Aprendizajes en sextos años de Educación Primaria - 1999. Primer Informe*. Ed. UMRE-MECAEP-ANEP. Montevideo.
- Cardozo, Santiago (2008). *Políticas de Educación*. Cuadernos de la ENIA.
- Equipos Mori-MECAEP (2001). *Estudio de evaluación social de las escuelas de Tiempo Completo*.
- MECAEP – ANEP / BIRF (2001). *Estudio de evaluación de los programas de capacitación en servicio para maestros y directores de las escuelas de Tiempo Completo*.
- OREALC (1996). *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 40*. Santiago de Chile: UNESCO.
- OREALC (1993). *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 31*. Santiago de Chile: UNESCO.
- OREALC (1991). *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 24*. Santiago de Chile: UNESCO.

Programas de inclusión social y educativa en la zona de Maroñas, Montevideo. Un estudio de casos sobre la implementación

Cecilia Alonso⁴⁹ y Tabaré Fernández⁵⁰

Este artículo resume los hallazgos de un estudio cualitativo de casos realizado entre 2010 y 2011 que tuvo por objeto 9 centros de inclusión educativa. Cada uno de los programas se describe por separado sobre la base de tres dimensiones: origen institucional, población objetivo y gestión haciendo énfasis en los problemas identificados por los actores. Se concluye con algunas recomendaciones de política.

Introducción

La zona objeto de este estudio, Maroñas, está ubicada en el nord-este de la ciudad de Montevideo, comprendiendo tres de barrios distintivos: Villa Ituzaingó, Flor de Maroñas y Maroñas propiamente dicho.

Para el año 2009, a través de cálculos propios estimamos con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y del Censo de Población de 2004, que vivían unas 32900 personas, de las cuales un poco más de 4200 serían adolescentes (12-19 años). La zona no presenta un perfil demográfico diferenciado del resto de Montevideo. Sin embargo, estimamos que 1el 44.9% de los residentes tenían ingresos

inferiores al precio de la Canasta Básica (alimentos y demás necesidades). En el resto de Montevideo, la incidencia alcanzaba al 31.6%. Estos datos son de entidad, en particular al considerar a que en el período 2006-2009 se observó una sensible reducción de la pobreza: 12 puntos porcentuales equivalentes a una quinta parte de la población.

Tal como se ha evidenciado en la bibliografía, pobreza y desafiliación educativa suelen ser fenómenos asociados. Así, la asistencia escolar en la zona muestra una tasa universal entre los 11 y 13 años (98.4%), que se reduce al 84% entre los 14 y los 16 años (pleno Ciclo Básico), para luego caer al 54% en el tramo de los 17 a los 19 años (Educación Media Superior). En Montevideo, las tasas de asistencia a educación Media Básica y Media Superior son más altas, respectivamente, el 88% y 67%.

Aplicando el complemento de la tasa de asistencia⁵¹ a las cantidades poblacionales reportadas por el Censo de Población de 2004 para Maroñas, estimamos que al menos mil adolescentes y jóvenes estarían desafiados de la educación, principalmente de la Media Básica. Esto significa que de adoptarse una política de real y eficaz de universalización de

49. Cecilia Alonso, Lic. en Ciencia Política. Departamento de Sociología, FCS y aspirante a Magister en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

50. Tabaré Fernández, Doctor en Sociología (El Colegio de México). Profesor Agregado e Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador del Grupo de Investigación sobre Transición Educación Trabajo (TET).

51. El complemento de la tasa de asistencia permite computar un indicador indirecto de la desafiliación, puesto que la ECH pregunta si la persona está asistiendo a la educación en el momento de realizarse la encuesta; no indaga si ese año se inscribió o "si asistió pero ya no asiste", ni tampoco si "no asiste porque ha tomado la decisión de dejar de asistir" o "desde cuándo no asiste". Estos últimos dos elementos son fundamentales para hacer referencia al concepto de desafiliación (Fernández, Pereda & Cardozo, 2010).

la Enseñanza Media se necesitaría un liceo nuevo del mismo tamaño que el más grande de la zona o tres liceos del tamaño óptimo recomendado por la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA).

Ahora bien, es amplia la evidencia sobre que las políticas más apropiadas para abordar el fenómeno distan de la escolarización tradicional, sino por el contrario, ameritan políticas de inclusión (Fernández & Bentancur, 2008; Aguerro, 2009; Mancebo & Monteiro, 2009; Fernández & Pereda, 2010; Aristimuño, 2011; Alonso, 2011). En sentido amplio, la finalidad de la inclusión educativa delimita un conjunto novedoso de programas entre las políticas educativas que, siguiendo a Ainscow & Miles (2008), se proponen cumplir con dos grandes objetivos. Por un lado, fortalecer la integración a la escuela de adolescentes y jóvenes escolarizados pero que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso. Por otro, revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando.

Planteado así el problema, el objetivo de este artículo es describir las características principales de los programas de inclusión educativa y social post-primaria implementados en la zona de Maroñas y en su entorno barrial más próximo.

Metodología

El estudio se desarrolló entre octubre de 2010 y abril de 2011 mediante una estrategia cualitativa de estudios de casos que combinó la técnica de la entrevista con la observación y la realización de notas de campo. Dado el propósito de cubrir toda la zona, fue necesario *censar* todos los programas implementados.

El marco muestral se definió en primer lugar por los límites geográficos del barrio Maroñas. Sin embargo, dentro de este límite solo existía a diciembre de 2010 un único centro que implementa programas de inclusión social: la Casa Joven “Rompecabezas” y un único programa de inclusión educativa el FPB en la Escuela Técnica de Flor de Maroñas. En vista de los objetivos planteados, consideramos necesario

extender el estudio incluyendo otros centros en la zona de influencia inmediata a Maroñas⁵². Decidimos por lo tanto, entrevistar a los centros juveniles y aulas comunitarias ubicadas en barrios del entorno próximo. En consecuencia, nuestro trabajo terminó abarcando cuatro aulas comunitarias, cuatro centros juveniles y un FPB.

Centros juveniles

Los Centros Juveniles (en adelante CJ) y Casas Jóvenes son parte de un programa de inclusión social implementado por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) en convenio con una organización de la sociedad civil (ONG) que trabaja en barrios y zonas priorizadas. El acuerdo se alcanza luego de una licitación y de la firma de un convenio que establece distintos parámetros sobre las características del servicio. El financiamiento de los costos tiene origen principalmente estatal y se cotiza por adolescente o joven que efectivamente asistente al centro. Estos programas son supervisados por el INAU y demandan una importante dedicación del centro a las tareas administrativas⁵³.

La propuesta de centros juveniles es concebida desde INAU como “centros de atención integral de tiempo parcial, que contribuyen al proceso de inclusión social de adolescentes entre 12 y 17 años y 11 meses y sus familias”. Tienen por finalidad: “Promover e instrumentar acciones, en un espacio de socialización, recreación, apoyo pedagógico, capacitación y/o inserción laboral que contribuyan al desarrollo integral de los adolescentes interviniendo sobre los factores condicionantes que no permiten el mismo”⁵⁴.

52. Maroñas fue delimitado por las calles 8 de octubre, José Belloni, José María Guerra, Gral. Flores, Camino Corrales, José Pedro Varela y 20 de febrero. La zona de influencia comprende un primer entorno de barrios circundantes constituido por Las Acacias, Jardines del Hipódromo, Unión, Piedras Blancas, Bella Italia, Villa Española y Punta de Rieles.

53. En el presente artículo se tratará indistintamente a los programas Centro Juveniles y Casas Jóvenes, ya que los objetivos y las características de ambas propuestas son muy similares.

54. En: Perfil: Centros Juveniles. División Convenios. Programas de Evaluación y Supervisión de Tiempo Parcial Especializado. INAU. Extraído de: www.audec.edu.uy

Población objetivo, área de influencia y cobertura

La población objetivo de los CJ está definida por convenio y debe situarse entre los 12 y los 17 años. A los 18 años deberán egresar del CJ, pudiéndose o no insertar en otros programas de inclusión o de educación disponibles en la zona. Las áreas de influencia también están determinadas por convenio y por lo general cubren el barrio más inmediato en que se encuentra el CJ, así como zonas aledañas, dependiendo fundamentalmente de la disponibilidad de transporte público.

Respecto al área geográfica de influencia, en el caso de Rompecabezas los adolescentes son tanto de los alrededores como de otras zonas más alejadas (Jardines del Hipódromo, Ituzaingó y Flor de Maroñas). Excepcionalmente, también asisten jóvenes desde barrios del entorno de Maroñas, principalmente usufructuando el eje de Camino Maldonado (Chacarita de los Padres, Bella Italia, etc.).

Molino del Galgo tiene el área de influencia más amplia de todas. Se extiende por los barrios Unión, Villa Española, Maroñas y Flor de Maroñas. Anteriormente, cuando el programa no estaba tan extendido, los adolescentes se acercaban de zonas aún más alejadas: Villa García, Punta de Rieles, Goes, Malvín Norte, etc. Esta particularidad viene dada por la gran cantidad de líneas de transporte colectivo que recorren o cruzan la Avenida 8 de octubre a esta altura.

En el caso de los centros Nuevo Colman y Juventud para Cristo su área de influencia son unas pocas manzanas alrededor del CJ. No existen participantes de otros barrios. Siendo el punto en común que tienen ambos centros es la ausencia de transporte público.

En las entrevistas realizadas, emergió reiteradamente que la población que asiste a los CJ se puede diferenciar según la regularidad con que participan de las actividades (Cuadro 1).

Si bien en los cuatro CJ la cantidad de adolescentes empadronados oscila entre 40 y 60, los que asisten diariamente son entre 20 y 30. Se visualizó en las entrevistas que en determinados momentos esta asistencia diaria es aún menor. Un elemento que se destaca es la comunicación a pesar de la no asistencia diaria, se buscan otros medios para vincularse con la situación particular que está viviendo cada adolescente. De lo anterior se puede concluir que si bien la población que abarcarían estos cuatro centros podría estimarse en 200 adolescentes, siendo aproximadamente la mitad la que asiste asiduamente.

Otro elemento a destacar en cuanto a la forma de participación en esta propuesta es la rotación de adolescentes a lo largo de un año electivo. Las puertas de los centros están abiertas todo el año y las incorporaciones son constantes. Esta característica hace que si bien la cantidad promedio de adolescentes que participan es relativamente estable, las propuestas del centro son modificadas en función de las incorporaciones que se dan en el transcurso del año.

Cuadro 1. Asistencia a los centros juveniles de Maroñas. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Hay casi una mitad 12, 14, 15 que es raro que no vengan, después hay otros 30 que unos vienen a veces y otros otras veces.” (Entrevista 1)
- “Nosotros tenemos un contacto constante con los chiquilines y sus familias, por medio del teléfono, le mandamos cartas por los gurises, o los propios gurises que vienen son los mensajeros de los que no vienen. Sabemos en qué están”. (Entrevista 1)
- “En promedio diariamente vienen 25 gurises, a veces cae el promedio por diferentes motivos pero por lo general es de 25. Al estar abierto todo el año hace que se incorpore adolescentes a lo largo del año”. (Entrevista 2).
- “Todos los días vienen 20, los otros vienen tres veces por semana”. (Entrevista 4)
- “Vienen 25 todos los días. Hay un bloque itinerante, que está un mes otro no, viene dos deja de venir uno y así. Después hay otro que viene y desaparece”. (Entrevista 6)

Las características de los adolescentes

Para los cuatro centros los adolescentes que asisten tienen entre 12 y 17 años, concentrándose en dos franjas de edad: entre 12 y 14 y entre 17 y 18 años.

El primer grupo etario nuclea a adolescentes en edad de cursar la Educación Media. El segundo grupo está constituido por adolescentes que buscan a través de la participación en la propuesta una salida laboral, esta situación se reafirma particularmente desde Juventud para Cristo, que tiene antecedentes de inserción laboral importantes. Independiente de sus edades la mayoría de los adolescentes llegan a la propuesta a través de pares, ya sean amigos, vecinos o familiares que participan o han participado de la propuesta en oportunidades anteriores.

Al momento de establecer el perfil de la población que asiste a estos programas, nos detendremos en dos aspectos: su perfil socio económico y su perfil socioeducativo, entendido como los procesos y trayectorias educativas vividas por estos adolescentes. Esta caracterización se realiza a partir de la construcción que los adultos que trabajan en los centros estudiados hacen de los adolescentes.

Respecto al perfil socioeconómico se puede concluir que los adolescentes que asisten a estas propuestas viven en situación de pobreza. Como se mencionó al inicio del artículo entendemos la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Estos adolescentes viven en hogares que carecen de ingresos suficientes para el mantenimiento de las necesidades, sufren condiciones de vulnerabilidad habitacional,

muchas veces hacinamiento y se ven vulnerados en sus derechos a la salud y la educación, entre otros (Cuadro 2).

Cada centro percibe de forma diferente el grado de apoyo familiar que reciben los adolescentes. Desde Rompecabezas y Juventud para Cristo se afirma la falta de contención familiar, en contrapartida, desde Nuevo Colman se parte de una realidad diferente: las familias están presentes para acompañar a sus hijos en el proceso educativo. El CJ Molino del Galgo sostiene que esta realidad es variable de un hogar a otro.

En lo que respecta al perfil socioeducativo, hay que destacar una característica que se repite en todos los centros. La existencia de un acuerdo entre el adolescente, su familia y el equipo de trabajo del centro, para que todos estén inscriptos en alguna propuesta de educación formal al momento de participar en el centro juvenil. Si bien no es una exigencia que prohíba la participación, se trabaja para que los adolescentes asistan a un centro de educación formal.

Se destaca la siguiente situación: los adolescentes comienzan el año inscriptos en alguna propuesta de educación formal (liceo – UTU – Aula Comunitaria). Sin embargo, a mitad del año lectivo esta situación se revierte y los adolescentes abandonan estos centros de estudio. Una salvedad a este respecto la realiza el centro Juventud para Cristo ya que en los primeros años del centro realizaba con énfasis intentos de reinserción, con el transcurso del tiempo se llegó a la conclusión de que si las familias no apoyan estos procesos es difícil que el adolescente los mantenga.

Cuadro 2. Perfiles sociales de los adolescentes asistentes. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Son gurises que sufren, que sufren el desamparo de sus familias, muchas veces no tener las necesidades básicas satisfechas, que sufren condiciones de vidas que no están buenas, que no han tenido experiencias en las instituciones educativas positivas, que no tienen mucho de que sentirse orgullosos”. (Entrevista 1).
- “Son chiquilines carenciados, pero la familia los apoya. Hay situaciones excepcionales que no tienen ni para sacar el carné de asistencia.” (Entrevista 2)
- “Hay hogares con mucho desarraigo, otros son familias constituida.” (Entrevista 4)
- “Realidades familiares que no acompañan, mucha barra callejera.” (Entrevista 6)

La asistencia los centros tradicionales de Educación Media no es el único problema de asistencia regular que enfrentan los CJ. También debe considerarse la asistencia a lo largo del año a los talleres y actividades del propio CJ.

Una proporción que varía en cada CJ abandona pasada la mitad del año. Esto genera la necesidad del CJ de re-abrir inscripciones a los efectos de mantener un padrón mínimo de asistentes conveniado con el INAU. Este hecho puede ser visualizado desde dos perspectivas, una positiva, en tanto la permanente apertura del centro, permite que el adolescente tenga en todo momento un “lugar” y no se vea obligado a esperar o “perder” un año para incorporarse a la propuesta. Otra negativa, en tanto que se visualiza la dificultad de mantener una asistencia estable de los adolescentes, elemento fundamental para el seguimiento del proceso educativo (Cuadro 3).

En síntesis, podemos afirmar que la cantidad de adolescentes que participan de la propuesta y a su vez se encuentran insertos en la educación formal, disminuye a medida que transcurre el año lectivo.

Los problemas

A continuación desarrollaremos algunas de las valoraciones que surgieron de los entrevistados al preguntarles acerca de cuáles creían que serían los obstáculos o dificultades que afronta el programa. Es de destacar que no responde a una evaluación exhaustiva de los logros del programa, sino más bien a una valoración de cómo funciona (Cuadro 4).

En primer lugar, se considera como problemático las dificultades para mantener la asistencia al centro de los adolescentes. La falta de continuidad obstaculiza el desarrollo de procesos integrales de socialización y aprendizaje. Los motivos de esta asistencia irregular (o intermitente) son atribuidos a las situaciones de vulnerabilidad en la que viven estos adolescentes; a que deben asumir responsabilidades en el hogar tales como el cuidado de hermanos menores, cuidar las casas evitar robos, atender a parientes mayores del núcleo familiar y/o realizar tareas domésticas. Aparece también como causante de la asistencia irregular el hecho de que los adolescentes se enferman frecuentemente debido a una

Cuadro 3. Asistencia al CJ y a los centros tradicionales. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Hemos tenido suerte, entre comillas, porque arranca el año y están todos inscriptos en la educación formal”. (Entrevista 3)
- “Es una condición que estén estudiando”. (Entrevista 2)
- “Una norma que nosotros tenemos es que podes venir a la Casa Joven, podes no estar estudiando pero al segundo año en la Casa Joven algo tenés que estudiar sino no podés venir más”. (Entrevista 1)
- “Después a lo largo del año que lo puedan sostener o no es otro tema que se trabaja según la situación de cada chiquilín.” (Entrevista 3)
- “Los liceos en julio o agosto a los chiquilines que les molestan les recomiendan que dejen de estudiar y vayan a la Casa Joven”. (Entrevista 1)
- “Pasa mucho eso de te dejo te dejo el ‘regalito en la puerta’ a mitad de año” (Entrevista 6)
- “Ninguno de los chiquilines que participaron del aula lograron sostener segundo año y aprobarlo. Está buena la propuesta de aula, si bien suman mucho el proceso del chiquilín, vuelven al liceo y no lo soportan”. (Entrevista 3)
- “Cada dos meses casi estamos haciendo entrada”. (Entrevista 2)
- “Ahora un grupo de gurisas de 15 y 16 años que empezaron a mitad de año y no estaban haciendo nada”. (Entrevista 3)

Cuadro 4. Los problemas que presenta la propuesta de centros juveniles desde la percepción de los referentes. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “La dificultad, no es la dificultad, es la característica, no es obligatorio venir, y por lo tanto los gurises no tienen la asistencia continua para el proceso educativo, por si llueve, porque tienen que hacer de alarma, porque tienen que cuidar a los hermanos, porque se enferman pila”. (Entrevista 1)
- “La movilidad, nosotros tenemos estrategia de que cada dos meses hacemos una inscripción, a veces medio espontánea y a veces marcamos un día. Esto no es malo, pero a veces puede distorsionar un poco los procesos”. (Entrevista 6)
- “Desde INAU las exigencias de tener el planillado completo con el 75% asistiendo diariamente y eso es imposible”. (Entrevista 3).
- “Lo que llamamos la lógica INAU están muy pendientes de los números” (Entrevista 4)

mala atención a la salud. Si bien la no obligatoriedad es una característica de este tipo de propuestas y en sí misma es valorada, se cree que deben pensarse nuevas estrategias para evitar esta problemática. Esta no es una temática que esté saldada, por el contrario, es necesario ponerse a pensar en nuevas alternativas para confrontar esta situación.

En segundo lugar, se plantea como problemático la existencia de lo que denominamos “presión institucional”. Desde los centros se expresa la necesidad constante de estar pendiente del planillado. Esto debe entenderse en el marco de que los convenios que realizan estos centros con INAU son por cantidad de adolescentes y dada las dificultades de continuidad mencionada, la preocupación está dirigida a captar adolescentes para cumplir con el planillado.

En tercer lugar, se identifica particularmente desde Molino del Galgo y Juventud para Cristo las problemáticas situaciones de violencia que viven muchos adolescentes. Ambos centros manifiestan fuertes limitaciones para dar respuestas institucionales a estos hechos.

Un cuarto elemento que surge de las entrevistas, particularmente en el caso de Molino del Galgo, es la importancia del mantenimiento de los equipos de trabajo. Se cree que esto es fundamental para lograr la continuidad de los adolescentes en el centro. Según esta perspectiva el vínculo que genera el adolescente con el referente adulto es vital para su continuidad y el sostenimiento de los procesos de aprendizaje.

Finalmente, una quinta dificultad radica en la fuerte desvinculación de los adolescentes de espacios formales de Educación Media. Si bien este hecho se mencionó en todas las entrevistas, estrictamente como problema surge desde la perspectiva de Juventud para Cristo. Como se mencionó, a pesar de que los adolescentes inician el año en el CJ inscriptos en alguna de las propuestas de educación formal, no logran sostener esa inscripción en el tiempo.

Aulas comunitarias

El presente apartado tratará sobre los centros que implementan el Programa Aulas Comunitarias (PAC) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y del Consejo de Educación Secundaria (CES). Su implementación se realiza a través de una ONG que presenta propuesta y gana la licitación pública y los docentes son costeados por Secundaria. Desde el MIDES el programa es definido como:

“un modelo de intervención educativa dirigido a adolescentes que: se desvincularon de la educación formal; nunca registraron matriculación en el segundo ciclo; cursan el Primer Año del Ciclo Básico y presentan alto riesgo de desafiliación (inasistencias reiteradas, dificultades en el comportamiento y la convivencia en el aula, bajo rendimiento). [...] Las aulas son gestionadas directamente por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), especializadas en el trabajo con adolescentes y seleccionadas mediante concurso público. La enseñanza de las asignaturas del ciclo básico está a cargo de docentes de Educación Secundaria, quienes trabajan cotidianamente con los referentes técnicos de las OSC contratadas. [...] A través del PAC los adolescentes pueden

*cursar 1er. Año del Ciclo Básico, para luego continuar 2º en un liceo o escuela técnica*⁵⁵.

En la primera edición del programa, año 2007, se instalaron doce aulas en Montevideo. Una nueva licitación permitió extender el programa en 2009 a 18 aulas ubicadas en seis departamentos del país.

Las ONG gestoras y las aulas instaladas

De las cuatro aulas aquí analizadas, la n°2 y la n°6 vienen realizando un trabajo continuado desde su instalación en el año 2007. El Aula n°8 funcionó en 2007, se reabrió para el año 2010 y al momento de la entrevista existían muchas incertidumbres respecto a su continuidad debido a múltiples problemas, fundamentalmente locativos. Finalmente, el Aula n°14 comenzó a trabajar en el año 2009 con la nueva licitación. Tres son las ONG responsables de su gestión: el Centro de Participación Popular (CPP), Foro Juvenil e Iniciativa latinoamericana (respectivamente). Las tres son ONG con amplia trayectoria tanto en la zona como en la temática.

Población y cobertura: cuántos van y desde dónde van

Las Aulas n°2 (Nuevo Colman) y n°6 (Molinos de Galgo) tienen la misma área de influencia que sus respectivos CJ, aunque la primera indicó que algunos pocos adolescentes también provenían de zonas no tan próximas: Gruta de Lourdes, Borro, y Marconi. Este hecho puede estar vinculado a la posibilidad de acceso que brinda al adolescente el hecho de contar con boleto urbano gratuito para los jóvenes que asisten a esta propuesta.

Sin embargo, la heterogeneidad de orígenes que en ocasión del CJ se veía sin mayores problemas, aquí se interpreta como un problema. Así al menos se señaló en el Aula n°6. *“Por suerte se fue limitando, porque en el 2007 venían gurises de todos lados, de Villa García, de Punta de Rieles, de Parque Rodó,*

de Goes. Igual la tendencia es que se concentre más en Unión, Villa Española, Flor de Maroñas, alguno del hipódromo que viene acá en lugar de ir a la 2”. (Entrevista 7).

Para establecer la cantidad de adolescentes que transitan diariamente por un aula es necesario distinguir entre las diversas modalidades que el programa propone.

El convenio de Infancia Adolescencia y Familia (IN-FAMILIA) establece que las Aulas deben tener al menos 2 grupos de hasta 20 alumnos en la modalidad “A”⁵⁶ y un grupo de la modalidad “B”. Esta es una población más variable porque al no tener procesos de acreditación los adolescentes no concurren asiduamente, van entre dos y tres veces por semana. Son en promedio 10 adolescentes por aula que concurren a esta propuesta. Esto hace que en un promedio semanal, debiera haber 50 alumnos en cada Aula. La Modalidad “C” está estrechamente vinculada a la antigüedad del Aula, ya que el objeto de esta modalidad es el acompañamiento del egreso y varía según tengan ninguno, uno, dos, o tres años de funcionamiento y consecuentemente de egresos. Para las dos más antiguas la cantidad de egresados que visita o está en comunicación con el equipo del Aula llegan a 30 adolescentes. Podemos concluir que la población que asiste a esta propuesta diariamente promedia los 45 – 50 adolescentes por centro, generando un total de 200 adolescentes entre los cuatro centros.

Perfiles sociales y educativos

El programa está diseñado para atender adolescentes entre 12 y 17, igual que lo hacen los CJ. Sin embargo, la mayoría se concentran entre los 13 y 15 años. Tal edad es indicativa de que el tipo predominante que asiste es aquel con extra-edad (generada por repetición en Primaria), que pasó directamente de Primaria o que asistió sólo unos pocos meses a 1º de CB. Se trata de casos de abandono intra-anual y

55. Extraído de la página: www.mides.gub.uy

56. Por más información respecto al programa se puede consultar en www.infamilia.gub.uy

no matriculación en un año, que al año siguiente se re vinculan con un programa educativo⁵⁷.

Estos “tránsitos directos” son valorados de diferentes maneras desde las Aulas. En las n°6 y n°2 no aparece como problemático que los adolescentes ingresen al aula directamente desde Primaria o una vez que acreditaran este nivel a través de los programas puentes. Se entiende que si los adolescentes pueden acceder a este programa antes de fracasar en un liceo se logra mejorar el proceso educativo que atraviesan ya que no se someten a un nuevo fracaso. Incluso se afirma que el aula atrae a adolescentes que no se hubieran inscripto en la Educación Media de no ser por esta propuesta. En contraposición, desde las Aulas n°8 y n°14 esta situación se observa con cierta resistencia. El argumento principal radica en que el PAC fue diseñado para adolescentes que específicamente tuvieron problemas con el CB y que por eso lo abandonaron. Sostienen que entre los derivados de Primaria predominan aquellos que tienen “dificultades de aprendizaje”, son “promociones especiales” o “aceleraciones”; todos casos que requieren una atención profesional diferente fundada en conocimientos de psicopedagogía y profesores especializados de los que carecen.

En las entrevistas se realizan ciertas puntualizaciones respecto al perfil de los adolescentes que participan en la modalidad B. Su carácter más heterogéneo hace difícil de adaptarse a las necesidades de estos adolescentes. Una de las formas de abordar esta situación ha sido por ejemplo, desde Molino de Galgo, promover la participación de los adolescentes en otro espacio para realizar un abordaje conjunto.

Cuadro 5. Descripción del perfil de los adolescentes que participan de la modalidad B según la percepción de los referentes. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Vienen gurises que han dejado la escuela hace tiempo, hay que refrescar conocimientos que por desuso no se acuerdan de leer y de escribir, con gurises que andan bien académicamente pero que por motivos familiares han dejado de estudiar” (Entrevista7)

Respecto al perfil de los adolescentes, en las entrevistas, se realizó mayor énfasis en las características socioeducativas que en las socioeconómicas. Sin embargo podemos afirmar estos adolescentes viven en condiciones de vulnerabilidad social, ya que se menciona como característica de los hogares la pérdida de ingresos vinculada a la precariedad del empleo.

En lo que respecta a las trayectorias académicas, los cuatro coordinadores hicieron referencia a la experiencia negativa que han tenido estos adolescentes en Primaria y sobre todo en el CB de Secundaria remarcando la repetición y la frustración que ello conlleva. Esta frustración no solo afecta al adolescente sino también a sus familias que tienden a restarle valor a la educación de sus hijos dado sus continuos fracasos.

Cuadro 6. Descripción del perfil de los adolescentes que participan del programa Aulas comunitarias Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Son adolescentes que [...] se vieron atravesados en estos años por problemáticas familiares, violencia doméstica, pérdida de la entrada laboral” [...] “Son adolescentes [...] Con una trayectoria de repetición importante, son chiquilines que han repetido una, dos, tres o hasta cuatro veces primero [...] Les falta de acompañamiento o control sobre los chiquilines”. (Entrevista 7).
- “Están en un contexto bastante vulnerable”. “Son adolescentes [...] que provienen de familia que no priorizan la educación” [...] “Traen una carga de frustración importante que hace que sea más difícil esto de tener reglas [...] Son gurises que tienen dificultades para aceptar las normas” (Entrevista 8).
- “Son gurises que en su mayoría tuvieron una experiencia negativa con el sistema formal” [...] “Son chiquilines con problemas de conducta y dificultades de aprendizajes”. (Entrevista 9).

Otro aspecto remarcado es que los adolescentes que ingresan al aula presentan cierta aversión al cumplimiento de las normas y/o problemas de conducta. Se plantea como dificultad para los adolescentes adecuarse a las exigencias de un aula: guardar

silencio, mantenerse atentos, hablar cuando se los autoriza, vincularse sin agresividad con sus pares o profesores.

A este respecto nos interesa precisar una contradicción desde el mundo adulto. Por un lado, se destacan las particularidades de la adolescencia como etapa de la vida y la aversión a afrontar los cambios que se viven en esta etapa. Por otro lado, se pretende que el adolescente se adecue a la estructura que el sistema propone. Debemos problematizar en esta falla de adecuación del sistema al adolescente: es el adolescente el que debe adecuarse a la estructura de la Educación Media, o es la estructura de la Educación Media que debe transformarse para estar acorde a las necesidades de los adolescentes.

Gestión, coordinación y estabilidad de los roles

Hay dos elementos a destacar respecto del funcionamiento de las Aulas: la dinámica que se da entre el equipo de trabajo de la OSC con el equipo docente que asiste al Aula, y la coordinación con los centros referentes para el egreso de los adolescentes.

Las posibilidades de articular la gestión que del Aula hace el Coordinador y el equipo técnico con los docentes, está condicionada por la estabilidad que se alcanza en cada equipo. Si bien la ONG no “pone a elección” año a año esos cargos, el funcionamiento de Secundaria hace que casi todos los docentes roten anualmente. Esto genera incertidumbre y resulta una debilidad fuerte en relación al trabajo de criterios comunes, así como la continuación de políticas de centro y al conocimiento de los adolescentes. Todos los entrevistados comparten que cuando se han logrado mantener a través de los años los equipos docentes se han mejorado los resultados. De forma contraria cuando los docentes han rotado existe poco vínculo entre ellos y poco conocimiento de los adolescentes y sus realidades los logros se ven disminuidos.

El segundo aspecto de gestión destacado es la articulación con los liceos de referencia que estableció Secundaria. Si bien al inicio del Programa correspondía uno y sólo un liceo de Ciclo Básico a cada

Aula (el más próximo), en 2010 se flexibilizó este criterio al punto que se puede articular con dos o más liceos. Esto se debe a que proximidad geográfica no implica necesariamente mayor comprensión y empatía. La coordinación se puede presentar en tres niveles: entre la dirección del liceo y la coordinación del Aula, entre el profesor referente y el staff de adscriptos y equipo multidisciplinario del Liceo (incluido aquí el PIU) y entre los docentes del aula con docentes del liceo.

Cuadro 7. La permanencia de los docentes de secundaria en el aula. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Los docentes vuelven a elegir, hemos articulado para que elijan (además) en liceos de la zona”. (Entrevista 8)
- “No se da tanto, hay alguno de los profesores, pero no se da”. (Entrevista 7)
- “Este año trabajamos con los planillados del aula 15 para tener los mismos profes y que tengan las horas combinadas” (Entrevista 8)

En dos de las aulas, nos señalaron que lo ideal es que los profesores del aula den clases en los centros de la zona para que los adolescentes tengan contención adicional al retornar al liceo. Sin embargo, los resultados son diversos en una y otra zona. Mientras que en el Aula n°6 esto es excepcional, en el Aula n°2 se logró en 2010 tener seis profesores del Aula trabajando en el Liceo N° 69, referente en la zona. Una práctica que está llevando adelante, en esta línea, es articular el planillado de horarios con un aula cercana geográficamente para que los docentes puedan ser los mismos y arreglar sus horarios. De esta manera, por un lado, el docente toma mayor contacto con la comunidad y los adolescentes. Por otro lado, los docentes se ven beneficiados en términos de mantener el mismo formato de docencia tanto en el Aula como en el Liceo.

Los problemas percibidos

A continuación desarrollaremos algunas de las valoraciones que surgieron de los entrevistados al

preguntarles acerca de cuáles creían que serían los obstáculos o dificultades que afronta el programa. Podemos clasificar las problemáticas comentadas en tres grandes tipos: referidas a la propuesta del Aula; referidas a los docentes; y en relación con el egreso.

Respecto a la propuesta, la estructura semestral del Aula es considerada una potencialidad que encierra un obstáculo. Los adolescentes logran visualizar sus éxitos en el corto plazo. Sin embargo, por un lado, exige a los docentes adaptar la currícula a un semestre lo que muchas veces genera tensiones ya que no se logra y se pierden contenidos. Por otro lado, perjudica el seguimiento individualizado de las particularidades de cada adolescente que intenta respetar los tiempos de aprendizaje individual. Se remarca también los problemas que aparejan los criterios de evaluación para los adolescentes; se mantienen las “típicas evaluaciones” de Secundaria, siendo los procesos de enseñanza diferentes.

Respecto a los docentes, desde los equipos de coordinación, se plantea que la propuesta se ve afectada por problemas propios del Sistema Educativo en su conjunto, por ejemplo el ausentismo docente. Muchas veces se trabaja con los adolescentes para crear un nuevo hábito académico que conlleva: puntualidad, asistencia y dedicación al trabajo. Sin embargo, el primer testimonio que reciben de algunos de sus profesores es la inasistencia.

Finalmente la articulación de lo formal con lo no formal requiere un trabajo que se ha ido aceitando con el transcurso del tiempo pero que no es fácil de manejar. Docentes y adolescentes se ven expuestos a una forma diferente de dar y asistir a clases; de adaptarse unos a otros; es visualizado como un proceso complejo.

El tercer tipo de problema es el cuestionamiento respecto a sí este programa es realmente un “puente” a la re vinculación educativa de estos adolescentes. Dado que no hay una transformación del sistema en su conjunto y que los adolescentes retornan en muchos casos al mismo lugar que los expulsó que continúa con las mismas prácticas. Cabe otra vez preguntarnos hasta dónde, más allá de la existencia de

estos programas, lo que se necesita es la verdadera transformación de la Educación Media que asuma quizás algunas características de estas propuestas.

Plan de Formación Profesional Básica (FPB)

El Plan de Formación Profesional Básica (FPB 2007), dependiente del Consejo de Educación Técnica Profesional (en adelante, UTU) es una iniciativa dirigida a jóvenes y adultos mayores de 15 años que, tras haberse desvinculado de la Educación Media, buscan retomar sus estudios. La acreditación obtenida al concluir el FPB es equivalente a la que se emite al finalizar el Ciclo Básico en Secundaria o en la UTU.

En los documentos fundamentales, la UTU ha dicho que: *“este plan es una respuesta a una de las deudas del sistema educativo formal con una sociedad que históricamente ha demandado la gestión de propuestas educativas acordes a los nuevos tiempos y a la diversidad de las nuevas generaciones”* (Ferrari, 2009; Ubal & Bianchi, 2009:13). El plan es puesto en práctica en el transcurso del año 2008 en once Escuelas Técnicas en todo el país.

El origen y matrícula del FPB de Flor de Maroñas

En la zona de Maroñas, el FPB se imparte sólo en la Escuela Técnica de Flor de Maroñas, ubicada Andrés Latorre y Veracierto. Funciona desde el año 2009 en las opciones de carpintería y belleza. Los trayectos que se abrieron fueron el trayecto 1 (jóvenes con primaria aprobada) de belleza y carpintería, y el trayecto 2 (jóvenes con primer año de CB aprobado) de carpintería. En el 2010 se abre un trayecto 2 de belleza y continúan los de carpintería.

El área geográfica de la Escuela es particularmente extensa dado que se encuentra sobre la cercanía de Camino Maldonado. Es de destacar que las escuelas más próximas son las de Unión (Larravide) y Pando (Departamento de Canelones). La otra Escuela Técnica próxima es Malvín Norte. Esto hace que

se acerquen jóvenes de Maroñas, Flor de Maroñas, Bella Italia, Punta de Rieles, Villa García, Villa Don Bosco, Malvín Norte, Unión, Ituzaingó y Jardines del Hipódromo.

La cobertura real, dada por la asistencia, no fue clarificada suficientemente por los entrevistados. Esto es un problema reportado también en otros centros y puede ser explicado por un factor generalizado: la inscripción (en diciembre) sin la correspondiente asistencia (en marzo siguiente).

En el 2010 considerando las dos orientaciones en las que se abrió FPB (belleza y carpintería) estarían asistiendo a clase unos 40 estudiantes, aproximadamente la mitad de los inscriptos. Observamos que una proporción menor lograría acreditar el CB a medida en que se avanza en los módulos superiores. Si bien los números varían en función del horario, la orientación y el trayecto, podemos afirmar que estaría en el entorno del 50%. La tasa es similar a la observada para el CBT que se imparte en la misma escuela. Esta cuestión debería al menos generar una reflexión: si bien las poblaciones y los programas no son comparables, la organización escolar no logra retener proporciones distintas de jóvenes, incluso en aquel programa de segunda chance diseñado específicamente para re vincularlos y mantenerlos.

Perfil social de los alumnos FPB

El perfil etéreo del FPB es levemente superior al de las Aulas y semejante al de los CJ. Nuestros entrevistados coinciden en señalar que los estudiantes se concentran entre los 15 y los 16 años⁵⁸. Se sostiene que a pesar de estar abierta la propuesta, en los casos de mayor edad no superan los 20 años. Esto nos enfrenta a una población que, en su mayoría, ha cursado y abandonado la Educación Media en un plazo cercano a su re vinculación.

Respecto a las características socioeconómicas de estos jóvenes, si bien se remarca la necesidad de no generalizar situaciones, hay cuatro elementos que

se destacan: la desarticulación familiar, la precariedad laboral, los bajos ingresos y el bajo nivel educativo de los referentes adultos del hogar.

En relación con la desarticulación familiar, se plantea que los hogares han sufrido y sufren rupturas, así como el ingreso de otros familiares o nuevas personas al hogar. Esto hace que los jóvenes no tengan a lo largo del año lectivo un mismo referente adulto, los coloca en una situación de escaso o nulo acompañamiento por lo que se dificulta la continuidad del proceso educativo.

La precariedad laboral está asociada a las condiciones de empleo, se remarca que son hogares con trabajos zafrales o precarios lo que la mayoría de las veces deriva en salarios inadecuados y dificultades para cubrir las necesidades básicas del hogar. Si bien no podemos afirmar que los hogares de estos adolescentes viven en condiciones de pobreza, tenemos elementos para pensar que al menos son pobres de ingresos.

El bajo nivel educativo de los adultos referentes determina en muchos casos que estos jóvenes al ingresar a la Educación Media estén superándolos educativamente. Este hecho puede operar de dos maneras. Por un lado, que los adultos motiven a los jóvenes, a pesar de sus fracasos, para que se superen y logren mejores niveles educativos, lo que podrá derivar en futuras mejores condiciones de empleo. Por otro lado, pueden desalentar la continuidad considerando que estos jóvenes ya han fracasado y lo seguirán haciendo (Cuadro 8).

Respecto a las características socioeducativas, la mayoría de los entrevistados coinciden en que parte de los jóvenes que participan de la propuesta tienen dificultades de adaptación a las normas que exige un centro educativo. Podemos retomar aquí la apreciación realizada para el caso de Aulas Comunitarias. Son los jóvenes los únicos que se deben adaptar al centro. Nuevamente debemos problematizar los para qué y los cómo de la Educación Media.

Otro elemento a considerar es el elevado nivel de fracaso que alguno de los jóvenes tienen en relación a la Educación Media. Aquellos que han ingresado al Ciclo Básico han repetido el primer o segundo

58. Hasta el 2010 era condición de ingreso al FPB tener 15 años cumplidos.

Cuadro 8. Perfil socioeducativo de los adolescentes que participan del FPB de Flor de Maroñas. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Las familias no existen, están muy solitario” [...] “Vienen con realidades complicadas, económicas, familiar, es bastante complicada la población” [...] “No vienen con las normas de un Centro Educativo, los que vienen de las escuela que terminan con 11, 12 (años), cuando tienen 15 ya lo que eran los hábitos escolares les cuesta mucho recuperarlos. Con suerte tenés el caso del aula pero no es lo mismo. Los que no se adaptan se van quedando” (Entrevista 12)
- “Son familias que han sufrido desarticulaciones, son familias ensambladas, aparecen otros familiares” [...] “En general tienen trabajos zafrales con poca remuneración que va de la mano con el bajo nivel educativo que tienen”. (Entrevistas 14)
- “Es diferente la composición del hogar respecto a otros cursos, los chiquilines no están todo el año con los mismos referentes adultos” [...] “Han desertado de secundaria dos o tres. Vienen como bajoneados en esto de tener éxitos académicos, el taller logra revertir esta sensación.” (Entrevista 11)
- “Son de un nivel socioeconómico bajo” [...] “Algo que yo veo a flor de piel es la violencia no solo físico sino verbal”. (Entrevista 13)
- “Viene gente con muchas, con mucha falta de educación de antes, que no están acostumbrados a estudiar. Quizás algunos por eso dejaron” (Entrevista 15)

grado a veces en más de una oportunidad. Esto hace que los adolescentes lleguen a esta nueva propuesta educativa con un alto grado de frustración. Lograr la superación de estos fracasos frente a esta nueva posibilidad es algo que se debe construir en el día a día junto con el equipo de trabajo del centro educativo.

Finalmente otro elemento mencionado que atraviesa lo económico, lo educativo, lo cultural, es la violencia como forma de relacionarse con el otro, no solo ejercida físicamente sino verbalmente, tanto hacia la figura del docente como entre pares.

Los problemas percibidos

Podemos clasificar las problemáticas comentadas en tres grandes tipos: vinculadas a la función docente; a aspectos de la propuesta; y a los logros.

En lo que respecta a las funciones docentes trataremos particularmente tres elementos suscitados en las entrevistas. En primer lugar, las dificultades de la coordinación docente. En segundo lugar la poca capacitación que se brinda al cuerpo docente para enfrentar la propuesta. Finalmente, en tercer lugar, la necesidad de exigir más a los estudiantes brindándoles mayores beneficios para lograr su continuidad (Cuadro 9).

La coordinación entre docentes es fundamental para el desarrollo de este plan. Si la misma no es fluida se pierde el componente de integralidad. Las características del mecanismo de elección de horas, por escalafón y grado, hacen que no exista forma de garantizar que quienes escojan los cursos estén dispuestos a trabajar bajo esta modalidad. Según los entrevistados hay docentes que les cuesta tener la “mente abierta” como para construir con otros la forma de transmitir conocimientos. Existe una doble responsabilidad sobre este punto, la predisposición docente por un lado, y la gestión administrativa por otro. Esta última debe garantizar el espacio de coordinación.

Respecto a la necesidad de capacitación docente se observan dos posturas bien diferenciadas. Por un lado desde la Dirección de la Escuela, se considera que este aspecto ha sido contemplado de forma satisfactoria desde la Dirección Central de la institución. Por otro lado los docentes consideran que existen insuficiencias al respecto. Estos reafirman la necesidad de capacitarse particularmente en aspectos pedagógicos. Como se refirió anteriormente este plan está dirigido a jóvenes que habiendo fracasado se desvinculan de la Educación Media y que en muchos casos provienen de hogares desarticulados con dificultades económicas. En este sentido, es ne-

Cuadro 9. Problemas identificados por los actores en el FPB de Flor de Maroñas. Entrevistas a los referentes (2010-2011)

- “Tiene que fracasar varias veces para tener la posibilidad de entrar a un FPB” [...] “Lamentablemente hoy hay docentes que no coordinan, aunque se ha intentado que no suceda”. (Entrevista 11)
- “No esperar a que fracasen que se les dé la posibilidad desde que salen de la escuela [...] “Es necesaria más capacitación, en pedagogía, en motivación, reuniones de profesores para poder compartir experiencias”. [...] “Se les exige muy poco, me parece que se debería exigirles más. Más en responsabilidad, más en notas. Pero también darles más, darles alimentación, darles becas para boletos” [...] “Si bien es positivo que el plan les provea todo (materiales de trabajo), es necesario reforzar la responsabilidad por los materiales”. (Entrevista 13)
- “Que el FPB pueda darse para los que salen de la escuela. No me parece bueno” [...] “Hay compañeros que no les gusta, no les parece un buen plan y no lo eligen. Sobre todo las generaciones que se forman en otra forma de dar clase” [...] “Las capacitaciones están un poco pobres” [...] “Falta sobre todo discusiones del reglamento de evaluación, no todos comparten, primar la inclusión a toda costa” [...] “Mantener el guri en el centro. El punto es el mismo de siempre, que no vienen” [...] “Ver el problema puntual y resolverlo, mejorar las becas, realizar más trabajo en campo, los mecanismos están hay que aceitarlos. Concientizar el referente de ese guri”. (Entrevista 12)
- “A nivel de UTU [Dirección Central] se han hecho cursos de capacitación y yo creo que han ido todos [los docentes]. Se aprende mucho y se comparte” [...] “Se les da todo, se les fomenta como que en la escuela se les da todo, es una situación muy cómoda. Fue darles demasiado, como que los mal acostumbrados” [...] “Lo que me da pena es que hay muy buenos docentes y muy poquitos alumnos, hay mucha deserción” [...] “Hay gente que tiene como carencia en valores, que no les importa perder un año más”. (Entrevista 15)

cesario para el docente la adquisición de elementos para motivar a estos adolescentes, lograr que recuperen su autoestima y confianza en sus capacidades para aprender y salir adelante. Esto nos abre a un aspecto que no nos hemos adentrado, nos enfrentamos a nuevos planes, enfocados en una población particular, con nuevos formatos de docencia, pero sin formación particular para esta situación. De esta manera se construye en el cotidiano del aula esas herramientas, una sugerencia podría ser sistematizar las experiencias y generar antecedentes de buenas prácticas.

Estrechamente vinculado a la capacitación docente se plantea el grado de exigencia a los estudiantes. Se entiende que estos adolescentes presentan situaciones de vida y de trayectorias educativas complejas, razón por la cual deben tener para la incorporación de los conocimientos otro tipo de abordajes. Sin embargo no se justifica que esta realidad implique menores exigencias a la hora de evaluar los aprendizajes y los procesos. Desde la perspectiva de estos docentes es preciso reconsiderar mecanismos de evaluación. En última instancia se estaría perjudicando al joven si lo que se hace es ofrecerle una

formación de menor calidad solo para que logre acreditar la Educación Media.

Finalmente, nos adentraremos en algunos cuestionamientos relacionados a los logros que el plan propone. Particularmente en lo que refiere al logro de la re vinculación y la continuidad educativa. Como observamos al analizar la cantidad de jóvenes que participan de esta propuesta, existe un número importante de ellos que abandonan y no logran la continuidad educativa. La permanencia es visualizada como un problema que debe ser afrontado lo antes posible para que el plan logre mejores resultados.

A los entrevistados que plantearon esta problemática se les preguntó como creían que era necesario enfrentar esta situación para revertir los efectos negativos que produce. Encontramos dos respuestas a la misma. Mientras que la dirección lo atribuye a una problemática del adolescente que no es capaz de asumir la responsabilidad que requiere el curso. El docente refiere a la necesidad de que el centro educativo intervenga con mayor profundidad para atacar las causas mismas de esta situación. También se plantea la necesidad de mejorar mecanismos

existentes, un ejemplo de ello es la asignación de becas a estudiantes de bajos ingresos⁵⁹.

Discusión y recomendaciones

El objetivo del artículo es descriptivo, pero el propósito más general del proyecto en el que se inscribió fue propositivo: sugerir alternativas de políticas educativas post-primaria en la zona de Maroñas. Con la vista puesta en esto último, queremos resaltar sólo algunos operativos comunes a los tres programas.

Comenzamos por la población cubierta por estos programas. Ha sido delineada en las entrevistas como especialmente problemática, tanto en lo conductual como en lo cognitivo. No son los estudiantes típicos del CB, ni siquiera para estas zonas más vulnerables de Montevideo. Si se comparan los tres perfiles socioeducativos reseñados, las características familiares, académicas, económicas y motivacionales sólo presentan diferencias mínimas entre CJ, FPB y PAC. A estos habría que añadir cierto tipo de problemas de “severas dificultades en el aprendizaje”, los cuales no son la especialidad estos centros, tal como lo señalaron los entrevistados, en especial, en las Aulas. Otro aspecto que define a la población es la incertidumbre del vínculo (pasado pero también futuro) con el sistema educativo. Es de recordar que sólo Aulas y FPB tienen mecanismos de continuidad.

Sin embargo, es necesario precisar algunos conceptos, en particular en sus fundamentos, puesto que a nuestro juicio, la generalización de ciertas etiquetas termina por velar el verdadero problema. A modo de titulares, queremos presentar algunos problemas de enfoque, diseño e implementación que han sido registrados por la incipiente bibliografía que tratan este tema (Moglia, 2009; Mancebo & Monteiro, 2009; Aristimuño, 2009 y 2010; Fernández & Pareda, 2010; Alonso, 2010).

En primer lugar, cuando se habla de adolescentes con problemas para aceptar las normas básicas de

un centro educativo (horarios de entrada y salida, horarios de clase y recreo, asistencia, atención, conversación), pareciera que se desestima el extenso proceso de socialización que estos adolescentes atravesaron en la Educación Primaria. Esto es, que se supone que: a) fracasó la escuela; o b) que las normas escolares perdieron eficacia en el corto tiempo desde que dejaron la escuela. En realidad, lo que debiera asumirse con claridad es que las normas son distintas (el rol de estudiante es distinto). Aquí precisamente radica el primer problema básico de la transición de la Primaria a la Media: un cambio de roles que no es trabajado con el detalle que se requiere ni en la salida de la escuela ni en la entrada al CB. Los estudiantes pueden entender que están en un tipo de organización escolar distinta, pueden entender incluso que el rol solicitado es diferente, pero pueden no saber cómo desempeñarlo⁶⁰. Es necesario asumir esto y plantear con claridad que las propuestas (tradicionales y no tradicionales, en la medida en que buscan continuidad educativa) requieren realizar una resocialización que les permita a los jóvenes desempeñar nuevas normas, propias de la Educación Media. Es notable, pero este aspecto no está contemplado sino marginalmente en los tres programas. La modalidad A de Aulas Comunitarias propone comenzar las clases desde el primer día lectivo, conociendo a los profesores ese mismo día, como en cualquier liceo y sin ningún tipo de introducción. Lo mismo hace el FPB. La modalidad B del PAC tiene una extensión anual, una preparación en exceso prolongada y que no conduce a ninguna aplicación práctica ese mismo año en una experiencia académica concreta. Lo lógico sería que los contenidos de la modalidad B precedieran dentro del mismo año a la modalidad A. Finalmente, los CJ que tienen como propósito entre otros, re-vincular al sistema educativo, sólo ofrecen excepcionalmente talleres dirigidos a la resocialización.

El segundo problema resaltado en la población objetivo refiere a las genéricamente llamadas “dificultades de aprendizaje”. Sería conveniente discernir entre aquellas diagnosticadas por un psico-pedagogo de aquellas dificultades relativas al cambio

59. En muchos casos las mismas se acreditan recién a mediados de año, lo que hace difícil que el joven se mantenga el primer trimestre sin ese apoyo.

60. Un renombrado sociólogo de la educación británico, Basil Bernstein, refería a esta dualidad como las reglas de reconocimiento y las reglas de realización de un discurso o de un rol.

curricular en sí mismo que enfrentan los adolescentes. Pasan de una transmisión de conocimientos integral donde las maestras incorporan las disciplinas de forma relativamente integral y vinculada a una propuesta estrictamente asignaturista en donde generalmente no se vincula el conocimiento de una disciplina a otras. Esto no quiere decir que las dificultades no existen, pero en lugar de cuestionar la capacidad de aprender de los adolescentes se podría problematizar la capacidad de transmitir de los docentes particularmente a adolescentes que atraviesan situaciones de vulnerabilidad familiar y social. El diagnóstico inicial debiera ser parte de las actividades de los programas de inclusión educativa (PAC, FPB) dado que en la mayoría de los casos los adolescentes transitan desde Primaria a la Media sin un diagnóstico realizado. Esta falta de diagnóstico responde a los problemas de comprensión y de implementación que ha encontrado la modalidad “B”, la cual a pesar de su perfil de “volver a aprender a aprender” no está destinada a adolescentes con dificultades de aprendizaje psico-diagnosticadas.

El tercer problema deducido de la atribución de características a los adolescentes, en realidad no está afuera (del centro) sino dentro del centro. Los problemas de conducta o incluso la falta de motivación y el abandono no son una función única de problemas exógenos al mundo escolar. Podemos plantearnos qué aspectos del diseño curricular y de su implementación en cada centro incentivan comportamientos “desviados”, “rebeldes”, “apáticos” o en última instancia, de abandono. Podemos plantearnos también, si se trata de un problema de normas adquiridas o de carencias en el sistema de incentivos (premios y castigos) asociado a esas normas por la organización escolar. Es claro que si el verdadero problema está aquí, correrá por cuenta del centro educativo diseñar experiencias sociales y educativas novedosas, afectivas, que incentiven el cumplimiento de las normas en los adolescentes. Es una cuestión de clima organizacional y de liderazgo.

Un segundo orden de elementos comunes en estos programas radica en la ausencia de redes capaces de cubrir las transiciones implicadas. Ni los CJ, ni las Aulas ni el FPB están coordinados con Primaria, en particular con los sextos años. En una zona donde en el mismo tránsito entre 6° y 1° de CB se

pierde casi un 10% de la generación, parecería urgente contar con este dispositivo. En ninguna de las entrevistas nos hicieron mención de alguna metodología o sistematización de la práctica que permita seguir al alumno de Primaria que presenta riesgo de abandono⁶¹. Más aún, hallamos una seria carencia de dispositivos de acompañamiento en el tránsito entre los programas de inclusión y la educación tradicional (Ciclo Básico de Secundaria o de UTU). El rol del CJ o de las Aulas, en el marco de la política más amplia de protección y asistencia social (delineada por ejemplo, en el Plan de Equidad), es revertir los factores que llevaron a la desafiliación, principalmente a través de un diálogo habilitante con el adolescente y su familia. El único dispositivo previsto es la modalidad C de las Aulas que debido a su fracaso, en 2011 fue suprimido y sustituido por la figura de un operador social. Tampoco los centros educativos de la zona parecerían capaces de retener a este tipo de adolescente que se revincula a través de estos programas. Nuestros entrevistados destacaron reiteradamente que no encuentran interlocutores en los centros tradicionales y que los contactos suelen ser protocolares o casuales. A esto se le añade la demora con que los dispositivos PIU obran para integrar estos adolescentes a sus grupos. En consecuencia, el CJ dispone de pocos elementos para acompañar coordinadamente la revinculación y el adolescente deja de asistir al poco tiempo. Las Aulas vuelven a generar hábitos académicos, mejorar el auto-concepto y despertar nuevas expectativas en sus egresados pero cuando éstos llegan al 2° grado en el CB encuentran el mismo ambiente anónimo que una vez los expulsó. En el FPB los adolescentes parecen llevar relativamente bien los dos primeros módulos del primer año, pero el abandono trepa a las tasas comunes en el módulo 3.

El tercer orden de problemas es la articulación misma entre las propuestas. Recién en diciembre de 2010 las instituciones educativas (Secundaria y UTU) asumieron que el trayecto más frecuente de los egresados de Aulas iba a FPB por la similitud de los programas. Hasta ese momento, no existía coordinación entre los dos programas, y como nos señalaron en las entrevistas, se miraba con recelo que

61. Recordamos que tampoco lo hay en la educación tradicional de CB.

un egresado de Aula fuera a la UTU porque “claro, el Programa está pago por Secundaria y le hace el trabajo a la UTU”. Las ONG han entendido mejor la complementariedad que el propio estado al articular propuestas de Centro Juvenil con Aula Comunitaria. El análisis ha mostrado evidencia de que en estos casos existe una sinergia organizacional, pedagógica y social muy interesante que fortalece un espacio adolescente abierto todo el día (desde las 8 a las 17 horas). Lo contrario sucede cuando el PAC funciona en soledad: la precariedad y la incertidumbre son la norma, al menos en esta zona. En el caso de los CJ no articulados con Aula que analizamos, encontramos que la mayor eficacia estaba asociada al diseño de una trayectoria prolongada: esto es, proponer a los egresados de los CJ opciones educativo-laborales de inserción en el mercado de trabajo implementadas desde la propia ONG. Esto vuelve a mostrar la necesaria complementariedad de los programas, una cuestión que puede hacerse dentro de la misma ONG, o entre varias ONG vecinas trabajando en red.

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2009) “Policies for Inclusive Education”. In Acedo, Clementina; Amadio, Massimo & Operti, Renato *Defining a Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education*. Geneva: UNESCO-IBE & UNESCO-IIEP.
- Alonso, Cecilia (2011) “El FPB bajo la lupa: desentrañando la implementación de una política de inclusión educativa en dos centros de Montevideo”. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Aristimuño, Adriana (2009) “El abandono de los estudios de nivel medio en Uruguay: un fenómeno complejo y persistente”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*. Montevideo.
- Cardozo, Santiago (2009) “El comienzo del fin: las decisiones de abandono durante la educación media y su incidencia en las trayectorias”. En: *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC. Universidad de la República.
- Fernández, Tabaré & Bentancur, Nicolás (2008) “La Enseñanza Media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional”. En: *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación (REICE)*, vol 6, núm. 4.
- Fernández, Tabaré; Cardozo, Santiago & Pereda, Cecilia (2010) “Desafiliación y desprotección social”. En: *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC. Universidad de la República.
- Fernández, Tabaré & Pereda, Cecilia (2010) “Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005 - 2009)”. En: *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC. Universidad de la República.
- Mancebo, María Esther & Monteiro, Lucía (2009): “El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: Un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media” En: *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, vol 7, núm 4.
- Moglia, Susana (2009) “Una mirada retrospectiva a los primeros módulos del FPB Plan 2007”. En: *FPB Formación Profesional Básica - Plan 2007*. Tomo I. Montevideo: ANEP. CETP.
- Pereda, Cecilia (2008) “Investigación e intervención en organizaciones escolares: algunas reflexiones desde la teoría de sistemas sociales complejos”. En: *Páginas de Educación*. Montevideo: Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay.
- Planeamiento Educativo (2005) *Ciclo Bñasico: índices de rendimiento 2003-2005*. Montevideo: Departamento de Estadística. Planeamiento Educativo. UTU.

Planeamiento Educativo (2010) *Alumnos matriculados 2009*. Montevideo: Departamento de Estadística. Planeamiento Educativo. UTU.

Anexo: Entrevistas fuente del artículo

- Entrevista 1. Coordinador. Casa Joven: Rompecabezas.
- Entrevista 2. Educador. Centro Juvenil: Nuevo Colman.
- Entrevista 3. Trabajadora Social. Centro Juvenil: Nuevo Colman.
- Entrevista 4. Coordinador. Centro Juvenil: Molino del Galgo.
- Entrevista 5. Maestra. Centro Juvenil: Nuevo Colman.
- Entrevista 6. Coordinadora. Centro Juvenil: Juventud para Cristo.
- Entrevista 7: Coordinadora. Aula n° 6, Unión.
- Entrevista 8: Coordinadora. Aula n°2. Piedras Blancas.
- Entrevista 9: Coordinadora. Aula n° 8. Piedras Blancas.
- Entrevista 11. Docente. Adscripta. Escuela Técnica Flor de Maroñas.
- Entrevista 12. Coordinador EDI. Profesor de informática. Escuela Técnica Flor de Maroñas.
- Entrevista 13. Docente taller belleza. Escuela Técnica Flor de Maroñas.
- Entrevista 14. Rossana Ferraresse. Educadora. Escuela Técnica Flor de Maroñas.
- Entrevista 15. Ilda Hernandez, Directora. Escuela Técnica Flor de Maroñas.

Liceo, convivencia y participación: acerca de la construcción del sentimiento de pertenencia

Nilia Viscardi⁶²

El presente trabajo constituye un avance de la investigación que se está llevando a cabo en el marco del Proyecto Central de la Administración Nacional de Educación Pública “Promoción de Convivencia Saludable”. El mismo busca fortalecer climas institucionales propicios para la acción educativa que promuevan la convivencia democrática. Para ello, se apuesta a la participación de los integrantes de la comunidad educativa en la construcción y regulación de la vida institucional de los centros de enseñanza.

En el marco de este proyecto se ha definido generar conocimiento sobre las características de la convivencia y la participación en los centros educativos. Damos cuenta de los resultados preliminares de la investigación realizada en dos liceos públicos. Mostraremos los principales elementos vinculados a la exclusión educativa en un abordaje que diferencia distintas formas de exclusión escolar. Para ello, trabajamos el sentimiento de pertenencia y el establecimiento de exclusiones que se dan en grupos identificados a diferentes niveles en la institución. Luego, abordamos las distintas modalidades de participación a través de la indagación en el sistema de delegación estudiantil y en el Consejo de Participación y su incidencia en la vida cotidiana del centro, la inclusión y la convivencia.

62. Doctora y Magíster en Sociología por la Universidad Federal de Río Grande do Sul, Brasil; Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Uruguay. Profa. Agregada del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelAR y Profa. Adjunta del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Investigadora Nivel 1 del SNI-ANII.

Introducción

“La comunidad bien integrada en la que los residentes hacen instintivamente cosas maravillosas por los demás con prontitud y solidaridad puede ser la misma comunidad en la que se arrojan ladrillos a las ventanas de los inmigrantes que llegan al lugar. La desgracia de la exclusión puede ir de la mano del don de la inclusión.” (Sen, 2007: 25)

El análisis se hace desde la indagación de lo que ocurre en la cotidianeidad escolar. Para profundizarlo, tomaremos en cuenta la comparación con centros educativos de diferentes lugares del país. Integran el grupo seleccionado liceos que han sido reconocidos por su exitoso modelo de integración en términos de convivencia y centros educativos que precisamente son reconocidos por presentar problemas de convivencia (apatía o violencia). Desde un punto de vista teórico, la investigación se inspira de los trabajos realizados en la vecina orilla. Núñez y Litichever establecen, en su trabajo sobre cultura política en la escuela media, que el objetivo es el de mantener un diálogo entre la cultural escolar –lo que ocurre en la vida cotidiana– y la cultura política.

“Por un lado, la exploración en las características que adquiere la cultura escolar permite dar cuenta de aquello que se habilita en la escuela y lo que no, las reglas que circunscriben las prácticas escolares y las relaciones que se establecen. Estas formas de hacer y de pensar se encuentran

sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no cuestionadas, compartidas por sus actores y transmitidas de generación en generación. En cuanto a la cultura política, consideramos que en el momento de su análisis debemos recordar que se expresa tanto a partir de la diversidad de praxis y de las instituciones políticas como en las creencias, ideales, normas y tradiciones que dan significado a la vida política.” (Litichever, Núñez, 2009: 194)

Cotidianeidad escolar, identidad y participación

El contexto social de los centros educativos estudiados no es idéntico⁶³. El Liceo N°2 de Montevideo se encuentra situado en el área rural de la ciudad. La población que asiste al mismo tiene orígenes populares y el liceo recibe un conjunto de estudiantes provenientes de barrios pobres de la ciudad. El Liceo N°1 de Canelones se encuentra en una zona de asentamientos en la periferia urbana de la ciudad y las condiciones de pobreza y vulnerabilidad son más homogéneas que en el liceo anterior. Las diferencias sociales determinan que ambos centros vivan los problemas de la pobreza en la educación, aunque el liceo N° 2 de Montevideo tiene una situación social de mayor integración y menor vulnerabilidad relativa que el Liceo N° 1 de Canelones.

Estas diferencias entre los centros educativos nos llevan a dos aspectos. En primer lugar, la existencia de escenarios fragmentados, entendiendo por frag-

mentación la “distancia social” entre los integrantes de diferentes grupos o sectores de la sociedad. Podemos postular que en Uruguay, tal como Tiramonti lo describe para Argentina, es posible pensar en la hipótesis de que el sistema educativo desde los años cincuenta, a medida que incorporaba sectores emergentes, construía fragmentos diferenciados para esta incorporación. El mito de la sociedad igualitaria y de una escuela pública que incorporaba a todos por igual tenía un rasgo desigualador en la medida en que la incorporación se realizaba generando segmentos diferentes para los grupos que accedían al bien educativo (Tiramonti, 2008). Junto a Tiramonti, entendemos que cuando planteamos que el campo educativo está fragmentado, hacemos referencia a distancias que se distinguen por pertenencias a mundos culturales que difieren entre sí en virtud de los valores, las expectativas y los modos de vida que los organizan. Hablar de convivencia, de participación y de representación supone describir las dimensiones en que estas distancias se juegan en la vida del centro. Asimismo, supone comenzar una lectura diferente de la realidad de los centros educativos. En ella la diversidad de la educación pública se expresa en realidades escolares fragmentadas culturalmente.

Trabajar el cotidiano escolar de estos centros educativos supone investigar los efectos de la pobreza sobre la educación en tanto condicionante vital ajena a las capacidades innatas del individuo que se convierte en factor decisivo para llegar a comprender las prácticas educativas. Por ello, la condición de educabilidad expresa la idea de un estado o situación que posibilita algo e indica una disposición dinámica. Así, la educabilidad no se asocia con las potencialidades y capacidades individuales, sino precisamente con los instrumentos necesarios para la posibilidad del desarrollo educativo (Bonafant, Tarabini, 2010). Y en este sentido, a pesar de que todo el mundo sea potencialmente educable, el contexto familiar, social y escolar juegan un papel clave en el desarrollo de esta potencialidad: hay mínimos en estos aspectos sin los cuales la tarea educativa no puede llevarse adelante (Tedesco, 1999). Estos escenarios definen posibilidades de educabilidad o ineducabilidad. La ineducabilidad se vincula a la carencia afectivo-normativa, a la violencia y al estigma.

63. La metodología de la investigación es de corte cualitativa, basada en la realización de entrevistas a estudiantes, docentes, personal de docencia indirecta, directores y funcionarios técnicos de Liceos de Montevideo y del Interior del país. La selección de los liceos se realizó junto a los representantes del Consejo de Educación Secundaria quienes nos indicaron una lista de 10 centros educativos de los cuales la mayoría eran conocidos por haber implementado proyectos de convivencia destacables. El objetivo fue el desvendar las relaciones de convivencia y representaciones que, al respecto del cotidiano escolar, la participación y las reglas tienen los diferentes integrantes de la institución. En el presente trabajo se avanza en el análisis de entrevistas realizadas a diferentes actores de dos centros educativos que se identifican con seudónimos. En cada centro se entrevistó al director, un conjunto de 6 docentes, 3 a 4 adscriptos, psicólogo y asistente social respectivamente y 8 estudiantes.

A seguir, mostraremos los principales elementos vinculados a la exclusión educativa en un abordaje que diferencia distintas formas de exclusión escolar. Para ello, trabajamos el sentimiento de pertenencia y el establecimiento de exclusiones que dan en grupos identificados a diferentes niveles en la institución: los repetidores, los anormales y los violentos fundamentalmente. Luego, abordamos las diferentes modalidades de participación a través de la indagación en el sistema de delegación estudiantil y en el Consejo de Participación. A grandes rasgos, se observa la consolidación de modalidades de exclusión por vía de la naturalización de diferentes problemas vinculados a la convivencia y al aprendizaje. Frente a ello no se evidencia, aún, una dinámica integradora que permita romper las barreras de la exclusión para los repetidores, los problemáticos o los violentos. Los sistemas de delegación y participación, por el contrario, aún tienen dificultades para salir de roles rutinarios e implementar la inclusión de aquellos que, estando adentro, aún no pueden tomar la palabra y participar en la toma de decisiones.

Inclusión y pertenencia. Categorías de segregación escolar

El sentido de la educación se expresa en la visión que los alumnos tienen de la “utilidad” del estudio. Saber “para qué sirve” o “a qué se viene” permite elucidar el sentido de educarse. Las respuestas de los alumnos expresan visiones tradicionales propias de los sectores populares: la justificación del conocimiento por el lugar que se alcanzará en la sociedad, por la viabilidad de una posición alcanzada por un trabajo que el liceo, el estudio, permiten (Auyero, 1993). Veamos la perspectiva de los alumnos del Liceo que hemos denominado N° 2 y se sitúa en la zona rural de Montevideo.

– ¿A qué se viene al Liceo?

(F)– *Para estudiar, para ser alguien después en la vida, porque si no tenés estudio, no sos nadie después de grande, porque es así quieras o no, si no estudias no llegas a nada.*

– ¿Y qué pensás?

(R.)– *Es verdad, eh...si no vas al Liceo de chico, va de adolescente, después cuando sos grande cuando vas a conseguir trabajo, no tenés calificación ni nada, y no te van a aceptar. (Liceo N° 2, Montevideo, Delegada de clase y Tesoreros de 2° año).*

Esta impresión se corresponde con aquella más generalizada de que los que ingresan al Ciclo Básico alteran el orden escolar. Un conjunto significativo de alumnos, docentes y funcionarios nos hacen saber que se construye un proceso de auténtico disciplinamiento a medida que se avanza en los grados escolares del liceo. De allí que un problema identificado en la convivencia lo constituye la adaptación de los estudiantes de primer año de liceo. Estos adolescentes, recién salidos de la escuela, parecen perfilarse como una de las “causantes” del conflicto educativo y del desorden escolar en los liceos. Desde la mirada de los alumnos avanzados no se habla de disciplinamiento, se habla de sentido de pertenencia. Aprender a ser estudiante es desarrollar sentido de pertenencia: pasar de la utilidad a la identidad, apropiarse de la condición de estudiante y así “convivir”, lo cual supone más que educarse, tal como lo indica una estudiante de sexto año.

Pero la pertenencia no parece tanto una idea propia de los estudiantes, sino más bien un concepto construido en la institución educativa. Efectivamente, la idea de la pertenencia está en el trasfondo de los planteos de los propios directores: “yo nací en esta calle... donde está parada la camioneta” nos dice uno de ellos. Estos son quienes procuran construir la institución desde el conocimiento de la realidad del barrio. Este centro educativo ha sido seleccionado por ser una institución que tiene un buen clima de convivencia y desarrolla experiencias y proyectos de interés. El Consejo de Participación está instalado, existe un contrato de convivencia, se utiliza la mediación y los resultados educativos son muy positivos. La idea de la “pertenencia” presente en los estudiantes y punto de partida del discurso de la directora, alude a un sentido amplio de la misma. No se restringe a la inscripción institucional, sino que integra precisamente una visión de comunidad.

“...la noción de pertenencia a una comunidad no contiene solamente un sentimiento de arraigo,

sino que implica un sentimiento de responsabilidad y de lealtad, y es así que la idea de ciudadanía se articula a partir del reconocimiento de que los miembros de la comunidad tienen rasgos que los identifican y que los distinguen de quienes no son parte de ella.” (Tonón, 2009, pp. 13)

Caso particular difícil de generalizar, este centro educativo dirigido por alguien que nació en el barrio, hizo su desarrollo profesional en la zona y dirige la institución con esta idea de “pertenencia a la comunidad” representa un caso único entre los centros estudiados. Este discurso de la pertenencia se transforma en distancia social y de contexto en las palabras de la directora del segundo centro educativo estudiado que se sitúa en Canelones. El liceo también fue indicado para su estudio porque se trataba de un centro con grandes problemas de convivencia y de violencia que tuvo, con la anterior directora, una gestión que permitió su pacificación y ordenamiento. Situado en un área de asentamientos y cercano a una carretera de salida hacia Pando, al liceo le toca la tarea de educar a los más pobres y vulnerables.

Veamos qué dicen de estos liceos sus estudiantes. Comencemos por el liceo cuya matriz de pertenencia identitaria se afirmaba en la directora y en los alumnos. Primera distinción: el liceo le gusta a los alumnos, pero además no tiene “peleas ni robos” a diferencia de otros centros. Nuevamente, la violencia estructura el discurso que permite distinguir lo bueno de lo malo para los adolescentes de sectores populares. La “inquietud” (no es “tranquila” la clase) no genera desestímulo. Se la explica: es resultado de la masificación, de la falta de salones y de espacios necesarios para la tarea educativa.

En el discurso de los estudiantes avanzados, el reconocimiento a la atención, el cuidado y el trabajo de la institución. Esta preocupación permanente de los estudiantes da respuesta a la necesidad de ser cuidados de los alumnos y permite que el vínculo se establezca desde la protección y no desde el control. A ello se suma la dimensión comunitaria: el liceo es familiar, los padres participan. Y además, existen actividades de diferente tipo que canalizan la solidaridad de la comunidad por el centro. ¿Qué dicen los alumnos del Liceo N° 1? En el liceo de Canelones, el discurso de los estudiantes no desmiente lo

que la directora y la adscripta plantearon. Se habla de violencia, de desatención, de amenazas, de líos. El clima institucional se expresa desde el malestar.

“- En el liceo se pelean. Entre todos. (...) En el recreo, sí, a veces molestan, o en alguna clase también, te molestan. Por ejemplo en Matemática hacen un relajo que la profesora de Matemática nos tiene que poner a nosotros un escrito sorpresa... y bueno, eso es lo que pasa adentro. No sé por qué. Será de afuera que vienen buscando pelea o se quieren pelear ellos solos. (...) A mí no sé por qué me pelean, por qué me relajan y eso, pero como soy medio flaquito.

- ¿Te hacen bromas?

- Sí. En los recreos y a veces en la clase.

- ¿No te da miedo que te lastimen?

- Sí, a veces sí. Ayer, yo venía caminando así y uno de mi clase, vino y me agarró así y me quiso pegar. Pero mi padre dice que, que fuera del liceo siempre te tienen que hacer una denuncia o algo y...

- Y los profesores, ¿se meten en eso?

- Sí, por ejemplo, la profesora de Matemática dijo que, porque hablamos de lo que pasaba de mí y los compañeros y dijo que no me pueden pegar porque pueden venir suspendidos, o, el que me pegue tiene una suspensión, dice.

- ¿Se puede hablar con esos gurises? ¿Hablaste con ellos alguna vez?

- No. Yo no puedo hablar con esos gurises porque hacen un relajo; aparte, casi todos los profesores los tienen hartos.

- ¿Alguna vez tuviste ganas de dejar de venir al liceo por eso?

- No, nunca me pasó. Yo vengo siempre todos los días al liceo.

- Y los gurises ¿dónde se quedan?

– *Se quedan a veces en la escalera y te piden monedas, y eso...*

– *¿Acá en el liceo?*

– *Sí. Te piden bien, si. Pero hay algunos que te amenazan. Y si no les das, te pegan.*

– *¿Más grandes? ¿De 3º?*

– *Deben ser esos (Jonathan, Liceo N° 1, Canelones, 13 años, 1º, PIU)*

Todos los elementos tradicionales del temor en la escuela confluyen en el discurso de este alumno que es prácticamente la contracara de los anteriores. La sensación de desprotección frente a los “más grandes”, el temor que produce una institución de grandes dimensiones en que existen espacios no controlados, la extorsión, el silencio para no “denunciar”. La intervención de la docente ayuda, pero el temor persiste. No obstante, Jonathan manifiesta que le gusta el liceo. ¿Constituye esto una negación? Probablemente, dos elementos confluyan. En primer lugar, el hecho de que el “discurso de exceso” magnifica la presencia de una violencia que no es tal. Lo que existe, sobre todo, es eventualmente malestar. En segunda instancia, la total ausencia de instituciones de socialización en los alrededores del liceo.

“Esta es la única referencia que tienen. A ellos les gusta el liceo y la clase y piden para quedarse, no quieren irse. No quieren irse porque es el único lugar que tienen para hacerse amigos. Por eso se sienten bien acá.” (Claudia, Profesora de dibujo, Liceo N° 1, Canelones)

Esta perspectiva desarma la anterior. Da cuenta de la importancia y necesidad de ámbitos de socialización en zonas de pobreza y de la importancia que el liceo tiene en esos casos. Asimismo, muestra como un docente puede tener una perspectiva radicalmente diferente a la de otro docente o funcionario. Esto depende, probablemente, del grado de tolerancia que exista para el trabajo con el otro. Y eso, muy especialmente cuando se trata de adolescentes pobres y vulnerados. No obstante, el discurso de los alumnos no ofrece grandes variantes.

A modo de síntesis, simplemente queremos volver a la idea inicial: la de *pertenencia*. Podemos afirmar que la pertenencia a la comunidad política –educativa en este caso– es la que permite dar cuenta de la manera en la que se estructuran las relaciones de poder y las formas en que se procesan los conflictos. La pertenencia es un elemento fundamental: “...es el primero de los bienes primarios que se distribuye al demarcar la posibilidad de participación o no en determinada comunidad política. Considerar al otro como parte o no de la comunidad construida condiciona el tipo de relaciones que se entablan.” (Litichever, Núñez, 2009: 194)

De la convivencia

Cuando indagamos respecto del liceo, cómo se vive, o cómo se percibe, las respuestas se dividen en dos. En algunos casos, la descripción es positiva: aparece la noción de convivencia. En otros, es negativa: aparece la noción de violencia. Evidentemente, la noción de convivencia se vincula a vivir en buena armonía y se diferencia del conflicto, el cual tiene una connotación negativa. Implica adaptarse y ser flexible, aceptar lo diferente. Por tanto, diluye las diferencias, las pequeñas grupalidades, las divisiones infranqueables que caracterizan las descripciones de los adolescentes que se sienten incómodos, violentados en la institución (Viscardi, 1999).

“Por lo tanto, hablar de convivencia lleva implícito hablar de conflictos que surgen en la comunidad educativa, por lo que la armonía no será el resultado de forzar una visión única, sino de articular el trinomio armonía-conflicto-resolución.” (Funes, 2011: 33)

También la presencia de relaciones más conflictivas se asocia a los problemas de aprendizaje. Por otra parte, el aprendizaje también lo es de la convivencia social. “La convivencia debería entonces orientar hacia cómo debe entenderse el “estar juntos”, siendo fundamental la socialización y sensibilización en la convivencia pacífica y democrática.” (Funes, 2011: 33)

Salgamos del deber ser y retornemos a lo qué es. ¿Qué nos dicen los alumnos de la convivencia? ¿En qué momento sus descripciones se pueden inscribir en la idea de convivencia y cuándo en la perspectiva

de la violencia? Algunas claves se repiten: amistad, integración, espacios conjuntos compartidos, sentimiento de bienestar. El “mal” está en otra parte: afuera del liceo, en otros liceos, en otros docentes, en otros alumnos.

Surge muchas veces una regla implícita: el respeto. El respeto estructura una convivencia acordada, en que las partes sienten sus derechos atendidos. Es el respeto que percibe la directora del centro como señal de una brecha en la espiral de violencia de los alumnos, es el respeto que los alumnos esperan sentir entre ellos y sobre todo por parte de los docentes. Es el respeto de los docentes –moneda de cambio igualitaria más allá de las distancias de edad y de posición– el que les será devuelto en el vínculo como respeto de los estudiantes.

¿Cómo pensar este concepto? Al trabajar el problema de la violencia en la esfera familiar y en sectores populares, Isla (2006) establece que emergen *puentes simbólicos*: las nociones de “respeto”, “obediencia”, “orden”, “lealtad”, “solidaridad”, y el par “libertad-libertinaje”. Estos puentes actúan interconectando y yuxtaponiendo el espacio público y el privado. Las nociones de *orden* y *respeto* relacionan en el imaginario conceptos como *sociedad*, *gobierno* y *Estado* con nociones y prácticas que definen posiciones de género. Por ejemplo, las mayores posibilidades de obtener trabajo de la mujer conllevan la inquietante idea de “libertad” en la mujer que debe salir del hogar a “la calle”, lo que afecta una noción ordenadora de las relaciones de subordinación de lo femenino y la consiguiente *pérdida de respeto* (Isla, 2006: 126).

Los valores conservadores y autoritarios que han estructurado el mundo escolar y que se hacen presentes muchas veces en el mundo familiar, actúan de modo múltiple. Postulamos que efectivamente se encuentran en crisis a nivel educativo. La sospecha de que el avance de la libertad de niños y jóvenes irrumpió sobre un orden que la escuela garantizaba no es ajena a este reclamo por “respeto” en los docentes. Concretamente, la doctrina de la protección integral de la niñez y la adolescencia cuestiona los paradigmas tradicionales de la institución, basado en la idea del niño como un sujeto incompleto al que tutelar. Esta idea, probablemente, se asocie a

formas educativas inspiradas en el paradigma del control social.” (Karitzky, 2007)

Este es el respeto que es exigido por el alumno: el de sus derechos como alumno, como persona. Es lo que se reclama al docente que “habla mal” y que “es injusto”. Dejamos para otra instancia el análisis de la categoría respeto, para volver a las descripciones del centro. La convivencia se juega en gran parte en lo que el liceo, decíamos, habilita. La integración y la no discriminación son elementos percibidos como positivos en el Liceo N° 2 de Montevideo. A su vez, los estudiantes demuestran su sentido de pertenencia al asumir como propios los problemas que el centro educativo tiene. Muchas veces se “comprende” lo que falta porque se percibe lo que se da. El cuidado de docentes, adscriptos y directores se retribuye con aceptación de las dificultades.

Asimismo, la atención prestada a las ausencias, la entrada, la salida, no son vistas como reglas restrictivas o mero control. Son interpretadas como preocupación. Esta integración en la vida del centro, en su realidad y en su vida cotidiana habilita la posibilidad de que la institución cuente con el apoyo de los estudiantes para trabajar el conflicto y producir sentido respecto de aspectos fundamentales de la vida adolescente. Efectivamente, en el liceo la experiencia de la Mediación está incluida como política expresa de trabajo en el conflicto. El desarrollo de la capacidad del diálogo, la escucha, la atención, forman parte de la política institucional.

La imposibilidad de educar: repetidores, estigma y violencia.

Si la identidad y la pertenencia nos permiten comprender la integración a la comunidad, el reconocimiento nos permite acercarnos a los mecanismos particulares de construcción de estas identidades y pertenencias. No hay pertenencia sin reconocimiento, y el reconocimiento supone mucho más que la tolerancia o la mirada “ajena” (Honneth, 2004). Los repetidores son la parte pasiva del desestimiento. No permanecen, pueden incomodar, pero en realidad los relatos los muestran como invisibles. Están al inicio de los cursos, pero se van desgra-

nando. La institución no los busca, los compañeros saben que ese será su destino.

Un giro existe. En el debate “desertores/desafiliados” en Uruguay, se ha comprendido que el sistema educativo presenta una tendencia a la expulsión de ciertos estudiantes. Ya no puede pensarse en este proceso como fracaso individual: la institución es cuestionada. Así, en la década del 2000 aparecen los programas de inclusión y la dimensión “comunitaria” como recuperación del lazo entre el estudiante, su familia y el centro educativo. Una nueva batería de programas de inclusión es lanzada. El desafío es claro y ya lo presentaba Castel al año 2007: el quiebre de las políticas universales de integración social explica la emergencia de programas focalizados. Los mismos pueden “arrimar a los márgenes”, acercarlos. Pero difícilmente, si el sistema no se transforma, alcancen, desde la focalización, a revertir los procesos estructurales.

En este proceso, se construye una categoría particular que denominamos como “anormales”, resultado de la incorporación de la mirada medicalizante de la sociedad. Asistentes sociales, psicólogos, están allí para enunciar las patologías que no permiten situar los comportamientos en regularidades esperables. La lógica individualizante de la atención psicológica muestra un proceso propio de las respuestas establecidas en los años noventa cuando comenzó el auge del problema de la violencia. El Estado insertó una “mano blanda” con la inserción de estos profesionales. El resultado ha sido un largo catálogo de enfermedades y anomalías que no se resuelven en la institución pero que la aquejan.

Este discurso de la enfermedad se asocia a su pariente y creador: el de la violencia. Los violentos han tomado posición activa y esto le permite a la institución legitimar los discursos de defensa. Defensa del afuera, defensa del anómalo, defensa de una sociedad en decadencia. Este discurso de la defensa social en los centros educativos nos trae a una nueva versión de la identidad. La identidad como pertenencia a un colectivo: el uniforme me identifica como estudiante y me separa del “afuera”, ese afuera que integran “otros jóvenes”. Esos que no son estudiantes, que agreden al liceo y que mero-dean a la entrada y la salida en busca de pequeños

robos, acercamientos sexuales, consumo de drogas o entradas ilícitas a la institución. La recuperación del uniforme nada tiene que ver con el ideal de igualación vareliano. De hecho, el uniforme típico de la enseñanza media está en retroceso y lo que se solicita es un uniforme deportivo, similar al de los colegios privados. La institución pública, por tanto, reniega de su capital simbólico en la enseñanza media. Punto a favor de la “Primaria” que defiende la túnica y la moña, símbolos de la educación de los iguales.

Los repetidores

Este es el nombre que se les da a aquellos que ya vienen con rezago de la escuela o han cursado más de una vez algún año del liceo. Situación indefinida, compañeros poco identificables, son como una muestra pasiva de la incapacidad del liceo de integrar a todos. Sistemáticamente entran, sistemáticamente se van. Los estudiantes saben que la masificación, el exceso de alumnos en cada clase, conspira contra las posibilidades de estos jóvenes de permanecer integrados. El desestimiento, también, aparece naturalizado. Es normal que, una vez iniciadas las clases, un conjunto de al menos cinco estudiantes por grupo deje de asistir.

Asistimos hoy, de hecho, a una batería de programas que intentan fortalecer la atención a estos estudiantes. Los liceos PIU y el programa Liceos Abiertos⁶⁴, ambos presentes en el Liceo N°1 de Canelones, tienen como objetivo integrar a estos alumnos e impedir que se desvinculen. Brian de 13 años, es alumno

64. PIU y Liceos Abiertos son dos programas que buscan atender a la vulnerabilidad en el sistema educativo a nivel de Enseñanza Media. En el caso del PIU “Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico de Enseñanza Media”, se trata de un programa que opera en un conjunto de más de 70 centros de todo el país que tienen condiciones marcadas de vulnerabilidad social. Consiste en el refuerzo de recursos para atención a estudiantes vulnerables con atención pedagógica (más horario de permanencia en el liceo con profesores que refuerzan las áreas más débiles del estudiante en materia de aprendizajes). Asimismo, cuenta con apoyo para asistentes sociales y psicólogos y para merienda y vestimenta. El programa se comenzó a implementar en el año 2007. En el caso de Liceos Abiertos, se trata de un programa interinstitucional apoyado por el MIDES que acompañaba al estudiante en el pasaje de Educación Primaria a Secundaria tanto en el verano como en el transcurso del año. Hoy se ha sustituido por un programa más amplio denominado Tránsito Educativo de carácter también interinstitucional.

de primer año de liceo y participa del PIU. Está en primero:

“Repetí 4º, me costaba 4º. Me iba mal en la conducta y me salían mal las pruebas y eso...”. El pasaje al liceo costó, pero “... es mejor el liceo, te ayuda a salir bien en la vida y a trabajar bien.” (Jonathan, Liceo N° 1, Canelones, 13 años, 1º, PIU)

Esta esperanza que el liceo brinda no permite engaños. En la pobreza se sabe que estudiar es un camino válido y la imposibilidad de hacerlo se vive aún como incapacidad personal. Incapacidad de adaptarse (la conducta) de aprender (las pruebas) hacen que “cueste” el liceo. Pero si el desafío se supera “te ayuda a salir bien en la vida”. Es que no debe confundirse la dificultad de percibir al liceo como propio, de pertenecer, de encontrar sentido a la educación, con la percepción de que el liceo es una “institución en crisis”. Su importancia no se cuestiona. Lo que se cuestiona es la propia capacidad de sostener el estudio y la vida en el liceo.

En los adultos la visión de un proceso de desajuste entre primaria y secundaria se fortalece. El pase social estaría pactado “por el sistema”: los liceos están condenados a recibir a quién no puede estar allí. La educación como derecho queda, la mayoría de las veces, interpelada. En palabras de la docente responsable de la experiencia de Liceos Abiertos en el Liceo N°1 de Canelones, la “ruptura” entre “primaria y secundaria” se esboza como el problema fundamental.

“Nosotros manejamos eso. El quiebre que hay, sobre todo lo que se vienen ahora a partir de agosto. Nosotros vamos a empezar es que no existe esta separación entre Primaria y Secundaria. A nosotros nos llegan, como ya te digo en diciembre, con un número a anotarse pero nosotros no sabemos nada de la historia de esos chiquilines y es ahí creo que el quiebre, es un mismo proceso que está como dividido en dos. Él llega acá y bueno, lo que pasó en los anteriores años nadie sabe y ta’, y les cuesta mucho, si, no es lo mismo venir de una maestra. Acá hay escuelas que son chicas, hay muchas escuelas que construyen acá. Pero ¡mirá lo que es esto! Es medio imposible que no te surjan cosas; y si, estos chiquilines se pierden.”

(Laura, Profesora Articuladora del Programa Liceos Abiertos, Liceo N° 1, Canelones)

La idea de “perderse” implica que el alumno entra en un mundo desconocido en el que ni la experiencia escolar de primaria le ayuda a poder reconfigurar un sentido de orientación geográfica en la institución. El quiebre es tal que hay absoluta confusión. Esto choca con la perspectiva del Liceo N°2 de Montevideo que plantea un trabajo institucional profundo con estudiantes de segundo ciclo para apoyar el ingreso de los “recién llegados”. Sin “programas especiales” las técnicas utilizadas son el apoyo del equipo docente, la mediación y el diálogo entre estudiantes más avanzados y los nuevos. El empoderamiento de alumnos de más edad que les es concedido en su condición de estudiantes que se han apropiado del centro, que participan de su vida y que construyen activamente cada una de sus instancias, les permite además incidir en el proceso de inserción de los nuevos y los más chicos. Pero también el vínculo con la escuela es muy estrecho, vínculo al que se suma el trabajo con los padres y con la comunidad. La APAL⁶⁵ funciona, el Consejo de Participación también. Además, la directora se muestra proactiva no solamente con los estudiantes, los padres y la comunidad: quiere que el liceo participe del mayor conjunto posible de actividades. La identidad y pertenencia al liceo se refuerza con la participación en actividades deportivas y especialmente en programas que se vinculan al fútbol.

¿Qué es repetir? Es recorrer el trayecto para volver al punto de partida. Es reproducir la situación social de exclusión. La posibilidad de construir este sentimiento de pertenencia también es clave para poder revertir las limitaciones observadas en la posibilidad de hablar del futuro: “el liceo te permite un trabajo y un lugar”. Esto corresponde a la crisis de representación simbólica que opera en los jóvenes sobre su futuro.

“La falta de proyección a futuro atraviesa a todos los alumnos, aunque diferencialmente, según sea el origen social de pertenencia. En la socialización primaria los niños van aprendiendo y

65. Asociación de Padres de Alumnos del Liceo.

naturalizando ciertos modos de ver e imaginar el mundo en relación con sus condicionamientos materiales y simbólicos de la vida.

Los adolescentes y jóvenes se ven imposibilitados de forjar una imagen sobre el porvenir. Nos referimos a un proceso de ruptura de trayectorias.” (Caplan, 2009. P. 17)

De anormales y violentos

En el liceo N°1 de Canelones, el problema de la ineducabilidad por carencia normativa-afectiva (Tarabini, 2011) se refuerza con el discurso médico. La patologización de la dificultad social se expresa en miradas que sostienen que las enfermedades psiquiátricas están presentes en un nivel mayor al esperado en ese centro educativo.

“No porque o sea, lo esperable es que entre los 12 y los 20 años no tengan enfermedades psiquiátricas y acá las hay... Depresión, que es lo más suave que tenés y más normal digamos, a enfermedades. Bipolaridad, bipolaridad en serio. No como ahora que son cosa como los ataques de pánico, no. Diagnosticadas por psiquiatras. Gurises no tratados, que los padres le sacan la medicación, que tenés que andar hablando con los padres para que vuelvan. Mucho hipotiroidismo. Mucho hipertenso, mucho. De repente son quince o veinte. En mil no es tanto, pero no es lo que uno está habituado a ver.

El otro día hablando con una estudiante de psicología me va a conseguir para ver la violencia porque también se habla mucho de violencia, pero ¡a ver! ¿Qué violencia es? Porque viste el juego de ellos muchas veces es de manotazos de cosas, hasta el como conquistar una chiquilina y a los varones. Entonces, bueno, ver si es realmente violencia o es un tipo de juego. Porque si realmente, yo creo que ellos no lo viven como violento, es... lo que ven en la televisión, lo que en muchos lados cuando los veías a todos los chiquilines haciendo tipo este, o boxeo o cosas de esas que es lo que están acostumbrados a ver. No parecen adolescentes, parecen niños. Niños para jugar, adolescentes para otras cosas, porque conforme juegan a los manotazos y a las trompadas y que

se yo, tenés gurisas a los doce años que empiezan a tener relaciones sexuales, ta, y ahí son... ¿Qué son? Son una mezcla rara entre adolescente, niña y qué sé yo.” (Clara, Equipo Multidisciplinario, Liceo N° 1, Canelones)

¿Qué son? Sorprende el prejuicio para hablar “científicamente” de la sexualidad. El cuestionamiento a la normalidad desde un discurso que no alcanza a explicar el vínculo que establece entre vulnerabilidad, enfermedades psicológicas, orgánicas, psiquiátricas... En todo caso, esta es una adolescencia que no es “normal”. Pues sino ¿qué es esta insensibilidad para el trabajo y la comprensión del otro? Pura reproducción del etiquetamiento y la vulnerabilidad que circula con él. No se trata de invisibilizar y desconocer, sino de identificar y transformar en “monstruosas” circunstancias sociales y de vida que no se comprenden.

La no conciencia de la norma propia de la niñez ya no vale, porque la sexualidad denota la entrada en la adolescencia. No obstante, si no es con la enfermedad psiquiátrica ¿cómo explicar la imposibilidad de comprender la norma? La sexualidad denuncia sin dudas la entrada en la adolescencia, sin embargo, la psicología es infantil. Se tejen así un conjunto de explicaciones que poco colaboran en comprender el vínculo del alumno con la norma, con lo esperable, con lo “normal”.

Otros aspectos de la “normalidad” en la vida liceal pasan desapercibidos. Atrás de las violencias “normales de los alumnos” casi ni se habla del ausentismo docente, violencia institucional si la hay. Recordar el problema del ausentismo docente responde a la necesidad de recordar que toda violencia social tiene por detrás una violencia estructural. Demasiadas son aún las ausencias brevemente enunciadas y que difícilmente una educación aún pobre alcanza a subsanar para educar a los que menos condiciones de educabilidad tienen, precisamente, por la pobreza. La falta de centros educativos que determina la masificación de las clases y la falta de salones constituyen determinantes estructurales de los problemas de convivencia. A ello, elementos tales como el ausentismo docente y una cultura autoritaria en la imposición de la norma y la comprensión del adolescente no colaboran más que fortaleciendo

un efecto de exclusión. La pertenencia y la integración en la comunidad claramente son factores que permiten limar el impacto de estas condicionantes estructurales. Pero no bastan.

La anormalidad se expresa en el opuesto de la palabra que simboliza el uso de la razón. Se expresa en el cuerpo, “el juego de manos”, la tendencia a “tocarse” porque no entienden. La referencia a la familia denuncia también la posibilidad del incesto y la violencia doméstica: “las familias también, el tema del cómo se vinculan, de los insultos”. Si el cuerpo incontrolado no está en juego, un lenguaje cuyos trazos asociados al lenguaje popular son criticados: grosería, insulto, agresión.

Con la violencia ya no hay eufemismos. La imposibilidad de educar no admite ni programas de inclusión, ni discurso psiquiátrico cuando se trata de sujetos violentos. La violencia es el fin del diálogo, el uso de la fuerza. Ya no importa la causa, importa el origen. El origen siempre es el mismo: viene de afuera, es externa. Está en el barrio, en los padres, en los vecinos, en la violencia doméstica, en la televisión, en los anormales. Nunca está en la institución.

El afuera puede combatirse con integración, con mediación, con diálogo. Pero entendemos que una brecha de posibilidad se abre también cuando los adolescentes son mirados en profundidad y en sí mismos. Romper la aparente uniformidad de la “violencia juvenil” supone comprenderla, percibir sus gradientes y sus matices. Y lo primero que debe romperse es la propia mirada que el adolescente tiene de sí mismo.

Otra brecha de posibilidad se abre con la idea de la mediación, puesta en práctica en el Liceo N° 2 de Canelones. Esta refiere a la negociación que el docente debe habilitar en caso de conflicto. Permitir que las partes negocien es permitir que hagan uso de sus reglas para establecer acuerdos. ¿Qué significa esto? Significa permitirles que pongan en acción una esfera de legalidad propia que el mundo adulto niega y percibe como violento. Pero la percepción de la existencia de “personas de afuera”, que quieren agredir en la puerta del liceo, se corresponde con un pedido de protección y seguridad. Desde hace tiempo, en Uruguay, la policía forma parte de la “comu-

nidad educativa”. El Programa que la gestiona en el Ministerio del Interior en conjunto con el Consejo de Educación Secundaria se denomina, de hecho “Comunidad Educativa Segura”.

Cuando existe la figura del policía o el vínculo con la policía, el trabajo incluso confluye. Se habla, prácticamente, de relaciones estrechas de colaboración: “muy buen vínculo”. El policía es de los pocos integrantes de la comunidad cuyo nombre se conoce y tiene participación activa en la vida del liceo. Tanto la modalidad de servicio 222 como el policía comunitario son figuras positivas, que colaboran en la construcción activa de integración. Y además, tienen un cierto papel “pedagógico”: son incluso convocados para hablar y explicar en ciertos centros. En otros no se lo considera necesario para la vida del liceo, pero sí se entiende que tiene un papel que jugar a nivel de la seguridad del centro. El problema de los disturbios, de la entrada y la salida, requieren de su atención.

Participación: viejos y nuevos mecanismos de representación

La participación designa múltiples procesos. El Consejo de Participación formaliza y expresa la voluntad de la institución de crear un espacio que “represente” en su totalidad a la comunidad educativa y ponga en pie de igualdad a sus integrantes para tomar decisiones. No analizaremos en esta instancia este supuesto ni daremos cuenta de una “sociología del poder escolar” que es imprescindible para comprender qué posibilidades existen de tener un ejercicio real del poder en la escuela por parte de aquellos que tienen muy poco poder en ella y frente a sus contrincantes. Esto es, los alumnos frente a sus docentes, a sus padres y a la comunidad. Analizaremos en primera instancia el mecanismo más tradicional y extendido de participación estudiantil: el sistema de delegados de clase⁶⁶. A seguir,

66. El sistema de delegados de clase consiste en la selección de uno o dos representantes estudiantiles por grupo que están encargados de representar a los alumnos en el centro educativo pudiendo llevar sus demandas y oficiando de enlace con la dirección y los responsables del

damos cuenta de lo que ocurre en ambas instituciones en relación a la instalación de los Consejos de Participación Liceal⁶⁷.

Representación tradicional: delegados de clase

Pensar la escuela es también un modo de pensar el Estado. Y permite pensarlo en una fase particular: aquella en la que el mismo es un agente activo de construcción cultural de la sociedad. La comprensión de su naturaleza cultural constituye un objeto de reflexión en sí mismo, objeto que se construye a partir de una tradición que encuentra a su exponente más claro en Max Weber entre los clásicos de la Ciencia Social. Así, pensar el Estado como entidad cultural obliga a focalizar los procesos sociales de dominación, legitimidad, autoridad, identidad y moral (Weber, 1992), entendiendo cómo este agente activo en la conformación de procesos culturales incide a su vez en la construcción de la sociedad política y civil, en la definición de lo que es un pueblo, una nación, una comunidad o las identidades generales o particulares.

Para los alumnos la existencia del sistema de delegación estudiantil es tradicional. Orquestado por la propia institución, aparece como un espacio en que se produce el ejercicio temprano de la representación. Es la oportunidad de que aquellos que

centro. Usualmente, se trata de una elección grupal que se realiza a inicios de cada año lectivo. Este proceso es organizado e implementado desde la dirección de cada centro.

67. La Ley General de Educación N° 18.437 de la año 2008 establece la implementación de Consejos de Participación en su artículo 76. "En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Medio Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. Los respectivos Consejos de Educación reglamentarán su forma de elección y funcionamiento. Los Consejos de Participación de Centros Educativos de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional (UTU) deberán incluir entre sus miembros, al menos un tercio de representantes estudiantiles" A estos Consejos, entre otros cometidos, les compete elaborar propuestas relativas al proyecto educativo que elaboren la Dirección y el cuerpo docente del centro educativo, el funcionamiento del centro educativo, la realización de actividades sociales y culturales. Asimismo "Los Consejos de Participación participarán en los procesos de autoevaluación que desarrolle el centro educativo y podrán emitir opinión sobre el desarrollo de los cursos, la enseñanza impartida, la convivencia en el centro, la asiduidad y dedicación de los funcionarios docentes y no docentes, que será recibida por la Dirección del Centro y los Consejos de Educación."

se sientan llamados a ello representen a sus compañeros. Para ello, habrán de gozar de la legitimidad de los representados: sus compañeros. Y no solamente con esta, también con la de los funcionarios de dirección. Asimismo, serán seleccionados por procedimientos burocrático-legales en un sistema de elecciones de antaño preexistente. Finalmente, cumplirán determinadas tareas.

Evidentemente, tan tradicional es el sistema de delegación estudiantil, que no admite la participación de aquellos que no forman parte de la currícula tradicional, tal como es el caso de los programas de inclusión. Y también tan tradicional es, que el reclutamiento casi se hace sin vocación política por momentos. Las características de liderazgo personal se vinculan a la confiabilidad, el orden y la racionalidad de los seleccionados. El orden escolar prefiere, al parecer, la rutina del burócrata de confianza política antes que el carisma del líder estudiantil (Weber, 2001).

(F2)– También yo soy Patricia...tengo 13 años y estoy de Tesorera.

– Está bien, ¿Cómo fue que eligieron...estar en esto de ser Tesoreros?

(F2)– No sé, porque...

(R)– Porque había...había, creo que desorden en la clase y ta, hay que controlarlo pero...es así.

(F2)– Porque alguien tiene que poner plata, y tiene que ser confiable, por eso, que no la pierda y tenga cuidado y también los Delegados tienen que tomar la decisión de la clase, claro, entonces tuvimos que elegir así tipo un equipo y elegir a uno.

– ¿Y ahí quedaron ustedes dos?

(F2)– Sí, nosotros dos Tesoreros y ella Delegada." (Liceo N° 2, Montevideo, Delegada de clase y Tesoreros de 2° año)

La función no se vincula a una actividad gremial. De hecho, no se ha mencionado ningún tipo de agrupación o sindicato estudiantil en los centros

estudiados. Más bien, la función es de transmisión de información o reclamos entre la dirección y los estudiantes. Asimismo, la despolitización se expresa en la coordinación de actividades que tienen por fin trabajar en pro de la integración del centro educativo, tal como la organización de actividades sociales y eventos de la institución.

Los Consejos de Participación Liceal

El Consejo de Participación se encuentra en proceso de instalación en el Liceo N° 1 de Canelones, mientras que está instalado y funcionando en el Liceo N° 2 de Montevideo. Todo parece indicar que la existencia de un trabajo de promoción de la convivencia y de integración a la comunidad, más allá de sus características, se asocia a la instalación efectiva de los Consejos. Pero la relación entre modelo de convivencia y existencia del Consejo de Participación solamente podrá establecerse indagando una mayor cantidad de centros. Por ahora, algunos elementos pueden establecerse.

En primer lugar, el desconocimiento respecto de la existencia de tales Consejos y esto tanto en el liceo donde no está instalado como en aquel en que tiene existencia y protagonismo. Tal desconocimiento es aún más significativo si pensamos en que son los delegados de clase del liceo que tiene Consejo –aunque no todos– los que desconocen su existencia, cometidos y funciones.

Para aquellos que lo integran, la experiencia es positiva. Subyace un sentimiento de extrañamiento al ver el poder que confiere la posición entre los estudiantes. Un sistema de reclamos se instala, las reglas de la justicia y su ejercicio se ponen en juego. Los reclamos son del cumplimiento de reglas o de necesidades. La posición es extraña: ¿la de un abogado? En todo caso para “ganar” la elección se movilizaron los recursos simbólicos más actuales: la votación salió del liceo y el sistema de adhesiones se expresó en la redes: “nos agregaban a facebook”. El manejo de la popularidad es evidentemente un elemento clave.

Claro porque cuando, cuando nos dijeron así un Consejo...nosotros creímos que era más bien

algo así como que íbamos a estar un grupito de chiquilines, que era por si alguna vez...como te dice la palabra Consejo, como que tratar de si hay algún problema con los chiquilines de que el Consejo, aconsejara o cosas así. Pero no, después empezamos a ver como que nos gustó más lo que era, estaba bueno. (Liceo N° 2, Montevideo, Estudiantes Integrantes del Consejo de Participación, Alumnas de 6° año)

El sistema de selección le supone al estudiante una legitimidad ardua de conseguir. La aceptación de sus pares y la de los docentes y autoridades. Pero esta segunda no es visualizada con claridad, pues la que importa “objetivamente” es la legitimidad conferida por los estudiantes. Al preguntarles qué opinaban respecto de la posibilidad de que el centro educativo rechace la participación de un estudiante (su aspiración a ser elegido), la pregunta fue mal interpretada: se entendió que se aludía a la correcta representación de los intereses estudiantiles y se mencionó la necesidad de fomentar el ejercicio de representación.

La instalación no ha sido fácil en ningún caso. El liceo N°2 de Montevideo está en proceso. El problema no son los estudiantes, son los docentes. Similares problemas fueron sorteados en el Liceo N°1 de Canelones. El discurso, no obstante, pone a la luz la complejidad de conflictos y juego de colectivos en pugna por la participación.

Bueno el tema que se está tratando es el sentido de pertenencia, ahora hemos parado porque viste que ellos están en prueba, tanto Segundo Ciclo como Ciclo Básico, ahora a fines de julio o principios de agosto, vamos a tener la primer reunión, que va a integrar a los padres y a los No Docentes, que eran los que teníamos elegidos, a los Comunitarios, como le dicen dentro de la Reglamentación esa. Y está trabajando justamente, el sentido, la...la...buena convivencia y el sentido de pertenencia que...y la ampliación del liceo, que son los temas medulares. Amén de lo otro que se trabaja, en cuanto a los aprendizajes, pero me parece bueno que tengas una reunión con ellos. A los Docentes se los eligió este año, ehh...siempre se ha trabajado con Delegados de todos los chicos, este año hicimos la Elección formal, como lo

establece la Ley y el Oficio de Secundaria, porque el año pasado hicimos una tentativa pero que no dio los resultados que nos esperábamos.

– ¿Por qué?

(D)– Y porque como toda cosa que recién empieza, y se impone desde arriba... Cuesta implementarlo. (Directora del Liceo N° 2, Montevideo)

En suma

Incluir supone trabajar la vulnerabilidad en sus aspectos más subjetivos, revertirlas en la vida cotidiana y llevar a cabo una política cultural. La convivencia expresa hoy en día un conjunto de normas, reglas y acuerdos sobre los que existe escasa reflexión y que son tributarios de modelos educativos del pasado –el recurso a la autoridad por el cargo o la edad–, de nuevas dinámicas culturales –las culturas juveniles muy especialmente– y de transformaciones vinculares que difícilmente se tratan sin temor –las nuevas dinámicas familiares, la sexualidad juvenil, el consumo de drogas, el sentido de la educación, entre otras–.

Entendemos que trabajar con el otro no supone “tolerar” sino definir un horizonte común de objetivos. Asimismo, supone el enorme esfuerzo de comprender a aquellos que hoy son vistos como un problema y cuya retracción del espacio educativo se ha naturalizado. Aquellos que primero son repetidores y luego, pasando por un proceso de “invisibilidad” o “desconocimiento” y por un conjunto de “negaciones” que permite la dinámica escolar terminan por dejar la institución permitiendo así su “requilibrio”. Los repetidores dejan de asistir, los alumnos molestos son expulsados y la cantidad de estudiantes se reduce siempre del mismo modo.

¿Qué es convivir? Hoy en día supone comprender los elementos culturales de la desigualdad y la exclusión y atenderlos con una política de la vida cotidiana que se obliga a luchar por la presencia de cada uno e interpelarlo no para excluirlo sino para defender su permanencia. ¿Qué es participar? Es habilitar a un conjunto de reglas que fomenten la voz y el ejercicio deliberativo de todos los que inte-

gran el liceo. Aquellos que tienen más poder y los que menos, aquellos que “colaboran” y aquellos que “molestan”. Sin tal ejercicio lo que existe es control más que aprendizaje y ejercicio de la ciudadanía.

Concretamente, significa superar el horizonte normativo de normas restrictivas: el uniforme, el horario, el gorro, la blusa. Significa preguntarse si la convivencia se realiza solamente a base de límites y negaciones dirigidas a los alumnos. Significa hacerlos participar de la construcción de los acuerdos y elaborar un sistema de diálogo para el conflicto y de reglas de convivencia en las cuales más importante que la regla “en sí” sea el aprendizaje de su construcción y su conocimiento. Finalmente, se trata de dar voz y escuchar a todos. A los que colaboran y a los que no, más allá de empoderar para el trabajo de gestión o de premiar a los que ya han triunfado y suelen –hoy en día– naturalizar la exclusión de sus propios pares en mecanismos complejamente legitimados por el propio sistema educativo. Solamente de este modo los más vulnerables quedarán, efectivamente, incluidos y reconocidos en la comunidad, lo cual se expresará en el sentimiento de pertenencia al liceo. Sin tal afinidad sentimental entre el alumno, sus compañeros y sus docentes, ni hay inclusión, ni hay aprendizaje, ni hay participación.

Bibliografía

- Auyero, Javier (1993). *Otra vez en la vía*. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares. Espacio. Buenos Aires.
- Zaritzky, Graciela (2007). “Con derecho a vivir sin violencia. Los derechos del niño y la convivencia en la escuela.” En: Averbuj, Gerardo; Bozzalla, Lucía; Mirta, Marina; Tarantino, Gabriela; Zaritzky, Graciela (2007). *Violencia y escuela. Propuestas para comprender y actuar*. Aique, Buenos Aires, pp. 97-112.
- Funes, Silvia (Coord.) (2011) *Gestión eficaz de la convivencia en los centros educativos*. Wolters Kluwer, Madrid.
- Honneth, Axel. “La théorie de la reconnaissance. Une esquisse.” En: *La découverte. Revue du Mauss*.

- 2004/1 - no 23, pp. 133-136. <http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2004-1-page-133.htm>
- Isla, Alejandro. "Violencias públicas y privadas en la producción de familia y género" En: Míguez, Daniel; Semán, Pablo. *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*. Biblos, Buenos Aires, 2006, pp. 111-127.
- Tiramonti, Guillermina. "Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas." En: Tiramonti, Guillermina. Montes, Nancy (compiladoras). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial, Flacso, Buenos Aires, 2009, pp. 25 a 38.
- Tanon, Graciela (2009) "Acerca de comprender el actual concepto de comunidad" En: Tonon, Graciela (Comp.) *Comunidad, participación y socialización política*. Espacio editorial, Buenos Aires, pp.13-28.
- Viscardi, Nilia. *Violencia en el espacio escolar. Prácticas y representaciones*. IFCH-UFRGS (Tesis de Maestría). Porto Alegre, 1999.
- Weber, Max (1992). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Madrid

Trabajo e inclusión social

Entre los márgenes y la inclusión. Reflexiones en torno a los programas de apoyo a microemprendimientos como posibilidad de respuesta a problemas de desempleo y pobreza

Mg. Norberto Osvaldo Vázquez⁶⁸

En este artículo se realizan una serie de reflexiones sobre la forma en que los programas de apoyo a microemprendimientos productivos buscan enfrentar problemas de pobreza y desempleo en Argentina.

Coincidentemente con las primeras manifestaciones de crisis de la sociedad salarial, donde empezaron a expresarse las transformaciones sociolaborales que dieron lugar a un mercado de trabajo selectivo y fragmentado, donde amplios sectores de la población ven restringidas sus posibilidades de acceso a empleos de calidad, los programas de apoyo a microemprendimientos han ido desarrollándose en forma creciente como parte de las políticas activas de empleo, lo cual amerita la reflexión en torno a su eficacia para alcanzar los fines que se proponen.

Con el propósito de realizar un aporte a la mejora de las políticas sociolaborales, el análisis se centra en una instancia clave del diseño de los programas, la

que refiere a la forma en que definen al problema que les da origen y sentido.

Introducción

El proceso de profundas transformaciones que vienen experimentando en las últimas décadas las sociedades de nuestra región puede ser considerado desde distintas dimensiones que se vinculan estrechamente entre sí.

El debilitamiento de las funciones reguladoras de la economía y de la sociedad por parte de los estados nacionales, dio lugar a un contexto de mayor competencia económica con el consiguiente aumento de la productividad empresarial, pero también hizo que quedara atrás la mayor integración social y equidad distributiva que fueron propias del Estado de Bienestar y del modelo fordista de producción.

En países como Argentina, la creciente heterogeneidad del sistema productivo impactó sobre el mercado de trabajo, tornándolo cada vez más selectivo y segmentado, generando problemas de inserción laboral y pobreza en amplios sectores de la población.

68. Licenciado en Sociología (UBA) Magíster en Políticas Sociales (UBA). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentina); Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años; Coordinador del Área de Monitoreo y Evaluaciones. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Sociología, Docente Regular.

Se constituyen así escenarios complejos y cambiantes de los cuales se busca dar cuenta tanto desde el campo de la investigación académica, como desde el de las políticas públicas. El primero lo hace a partir de la producción de conocimiento y el debate sobre las causas, manifestaciones y consecuencias de fenómenos tales como el desempleo, la calidad del empleo y la pobreza (sirvan como ejemplo de esto, los distintos enfoques desarrollados en torno al llamado sector informal de la economía, debate que dista de haberse concluido). El segundo, a partir del diseño e implementación de una cantidad en aumento de programas destinados a mejorar las oportunidades de inserción laboral y los ingresos de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Se puede afirmar entonces que ambos campos construyen su objeto (“de estudio” en un caso, “de intervención” en el otro), en relación a los mismos fenómenos.

Teniendo en cuenta lo mencionado, en este artículo centraré mi interés en una modalidad de intervención estatal que en Argentina ha ido creciendo en importancia en las últimas décadas: los programas de apoyo a microemprendimientos asociativos (PAMA en adelante)⁶⁹.

Existe en Argentina un recorrido en lo que a los PAMA se refiere, lo cual amerita una reflexión en torno a sus potencialidades y limitaciones para constituirse en una opción válida para enfrentar problemas de ingresos y de inserción laboral.

Este análisis puede ser abordado desde distintos lugares, aquí lo haré centrándome en la forma en que el Estado fue definiendo el problema social que da origen y sentido a su intervención, ya que en esta construcción, el Estado utiliza teorías y términos desarrollados en el campo académico, lo cual constituye un punto de intersección entre estos dos espacios: el de las políticas públicas y el de la investigación científica.

Para orientar el análisis, los interrogantes planteados refieren a:

¿En qué contexto ingresan a la agenda de gobierno los problemas que dan lugar a los PAMA?

¿Cómo definen a los problemas las agencias que diseñan estos programas?

¿Experimentó esta definición variaciones a lo largo del tiempo?

Esa forma de definir el problema ¿da cuenta de la complejidad y heterogeneidad de situaciones existente?

¿Cuáles son las soluciones o respuestas que se proponen?

Para abordar estas preguntas el artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, utilizando la producción de algunos autores del campo de la investigación en Ciencias Sociales, haré referencia a las transformaciones experimentadas en Argentina como consecuencia del cambio de modelo socio-productivo, aquí se harán presentes los problemas socio-laborales existentes; posteriormente, analizaré el lugar que ocupan estos temas en las políticas públicas y como éstas han ido definiendo su problema en el marco de los PAMA en Argentina, finalizando el trabajo con algunas reflexiones y propuestas con la intención de que se constituyan en un aporte sobre el tema.

Un período de grandes transformaciones

Las grandes transformaciones sociales que empiezan a experimentarse hacia la segunda mitad de la década del setenta hicieron que fuera quedando atrás una forma de producir, de distribuir la riqueza y de organización social que caracterizó al mundo durante el período que se conoce como “los treinta gloriosos”, donde el modelo “fordista” de producción y el Estado de Bienestar dieron lugar a la “sociedad salarial”.

En el presente apartado se caracteriza este cambio en sus múltiples dimensiones, a partir de la selec-

69. En este artículo se limitará el análisis a los planes, programas y proyectos diseñados e implementados para áreas urbanas.

ción de distintos autores del campo de la investigación social. La idea es entonces, identificar algunos de los aportes que se realizan desde este lugar para la construcción de los problemas en el campo de las políticas públicas.

El ciclo fordista permitió una fuerte integración social y una importante equidad distributiva, donde la intervención de los estados nacionales fue clave para establecer un equilibrio socio-productivo⁷⁰.

En este escenario, la dinámica del mundo laboral se constituye a partir de procesos de negociación colectiva entre los interlocutores sociales, lo cual implicó al trabajador no ya como individuo aislado a contratar por un empleador, sino como miembro de un colectivo que representa sus intereses (Castel, 2010 a). Se constituye de esta forma lo que Castel denomina un “compromiso social” del capitalismo industrial, un “equilibrio negociado”, no exento de conflictos, ya que las partes que lo constituyen tienen intereses divergentes⁷¹.

En un plano de índole sociocultural, el porvenir era leído por las personas de distintos sectores sociales bajo el signo del progreso social: “el mañana será mejor que hoy” (Castel, 2010 a); a su vez, para los trabajadores, la forma que adoptó la organización del trabajo permitió ir construyendo su seguridad, su independencia y sus soportes identitarios (Castel, 2010).

Desde la segunda mitad de la década de 1970, se fueron poniendo de manifiesto signos de agotamiento de este modelo. Diversos son los factores que confluyeron para que esto sucediera y diera lugar a profundas transformaciones.

70. En este período se logró “una cierta coherencia macroeconómica entre las normas de producción y las normas de consumo masivo de bienes durables vigentes y se inició el proceso de universalización de los sistemas de seguridad social. El resultado fue un proceso creciente de salarización y una distribución funcional del ingreso correspondiente a los asalariados que crecía en paralelo” (Neffa et al, 2010: 8).

71. “Políticamente hablando, se trata en realidad de una respuesta reformista al antagonismo del capital y el trabajo como lo concibió el marxismo [...] El proletario convertido en asalariado dotado de un estatuto de empleo tiene en adelante mucho más que perder que sus cadenas” (Castel, 2010 a: 19).

“...el proceso de apertura del comercio exterior y la mundialización que frenan los procesos de industrialización por sustitución de importaciones y exacerbaban la competencia; la creciente importancia de las finanzas por sobre la economía real que orienta el ahorro desde la inversión hacia la especulación; el peso adquirido por las actividades terciarias respecto de la industria y de la agricultura; la aceleración del cambio científico y tecnológico y su difusión que posibilita la deslocalización de la producción hacia los países con economías en desarrollo donde los costos laborales y fiscales son menores y cuya irrupción en la escena modifican los flujos del comercio internacional de productos manufacturados” (Neffa et al, 2010: 9).

Se trata de un cambio de régimen del capitalismo (un pasaje que afectó y afecta las maneras de producir, de intercambiar y los modos de regulación que se habían construido bajo el capitalismo industrial), un proceso de dimensión global pero que afecta de manera diferente a distintos países (Castel, 2010 a).

En Argentina, las transformaciones que se fueron operando en el mercado de trabajo provocaron la desestabilización de la condición salarial y las altas tasas de desempleo posibilitaron la precarización de las condiciones de trabajo y el debilitamiento de las protecciones brindadas, dando lugar a que un gran número de trabajadores se volviera vulnerable.

En el plano cultural, el nuevo escenario se apoya en un discurso que exalta al individuo y al individualismo: “estaríamos cada vez más en una sociedad de individuos [...] que está, permanentemente, solicitando respuestas individuales a los desafíos de la sociedad” (Castel, 2010: 24). Se busca así instalar un modelo positivo de individuo: moderno, libre, emprendedor, dinámico, competitivo. De esta manera, se fueron construyendo las condiciones materiales y simbólicas que acompañan a un proceso de “descolectivización” o de “reindividualización”.

Pero debe señalarse que en una etapa de cambios continuos y vertiginosos, donde el individuo trabajador es solicitado a responder adaptativamente, no todas las personas se encuentran en las mismas condiciones para hacer frente a este requerimien-

to. Castel (2010) grafica esta situación haciendo referencia a dos perfiles contrastantes del individuo contemporáneo: el “conquistador” que saca partido de este nuevo contexto y los “individuos por defecto”, carentes de soportes sociales, ya que las condiciones de su independencia no les son dadas.

En esta nueva “sociedad” conformada por grupos sociales cada vez más distanciados, los miembros de la clase media exitosa (quienes lograron adaptarse a las nuevas reglas de juego), emigran de los barrios populares.

Aquí estaría otra dimensión del problema, la “socio-espacial”, que distintos autores⁷² han estudiado, considerando las implicancias negativas que ha tenido para los barrios populares y para las familias que en ellos habitan.

Así, fue quedando atrás un modelo de ciudad (“La ciudad nacional - popular” en términos de Prévot Schapira, 2001), construido al calor del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, dando lugar a una creciente fragmentación socio-espacial⁷³.

Katzman (2001), al constatar la agudización de los problemas de segmentación social que acompañan al desarrollo de los nuevos modelos de crecimiento implementados, adopta una mirada amplia para comprender el fenómeno de la pobreza, considerando en sus análisis: a) las transformaciones en el mercado de trabajo, que han dado lugar al crecimiento de las disparidades de ingresos entre trabajadores; el desempleo y el subempleo; y b) el hecho de que en la medida que los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta su propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos⁷⁴. De este modo, las disparidades de ingresos, las diferencias en cuanto

a protecciones y estabilidad laboral, tienen su manifestación en la localización de las clases en el territorio urbano, dando lugar a la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios⁷⁵.

En Argentina, estas transformaciones se ahondaron en los 90, asumiendo una complejidad y profundidad que ha hecho que muchos de sus efectos aún no se hayan podido revertir a pesar del cambio de modelo socio-productivo y del crecimiento del PBI y del empleo que se inicia en 2003 y se sostiene al presente⁷⁶.

En el campo de las políticas de empleo (pasivas y activas), estos problemas han sido abordados desde hace décadas, con distintas orientaciones, manteniéndose constante el objetivo de mejorar la situación laboral de los sectores que no logran una adecuada inserción en el mercado de trabajo.

Quienes son mencionados como los destinatarios principales de estas políticas, son los “ciudadanos por defecto” de Castel, pertenecientes a grupos bien identificados: los desocupados adultos de larga data, los trabajadores no registrados (no declarados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ni incluidos dentro del sistema de seguridad social), los que se desempeñan en actividades informales, los jóvenes con bajas calificaciones que buscan su primer empleo, las jefas de hogar de los sectores populares con bajos niveles educativos.

Acerca de la definición del Problema

Habiendo realizado ya una aproximación desde el ámbito de la investigación a ese entramado complejo de situaciones, se analizará ahora cómo el Estado

72. Ver al respecto: Andrenacci, 2001; Katzman, 2001; Prévot Schapira, 2001; Svampa, 2001.

73. “La noción de fragmentación asocia componentes espaciales (desconexión física, discontinuidades morfológicas), dimensiones sociales (repliegue comunitario, lógicas exclusivas) y políticas (dispersión de actores y autonomización de dispositivos de gestión y regulación urbana)” (Prévot Schapira, 2001: 35).

74. Reduciendo de este modo los ámbitos de sociabilidad informal entre clases producto del uso de los mismos servicios; encogiéndose el dominio de problemas comunes de la vida cotidiana; los servicios públicos

pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban.

75. El resultado de estos procesos tiene que ver con un creciente aislamiento social de los pobres urbanos en relación a la corriente principal de la sociedad, lo cual se constituye en un obstáculo para la acumulación de los activos que necesitan para salir de la situación de pobreza.

76. Efectivamente, los indicadores laborales muestran una recuperación respecto a la situación observada a la salida de la Convertibilidad pero aún subsisten problemas de empleo que afectan a importantes sectores de la sociedad (Neffa, Panigo y Pérez, 2010).

fue construyendo estos problemas en el marco de su intervención, colocando el énfasis en ese subconjunto de las políticas públicas que constituyen los PAMA. Para ello, es importante reflexionar en torno al “momento” de la construcción del problema y a su importancia en el campo de las políticas estatales.

En la literatura especializada hay consenso acerca del vínculo existente entre políticas estatales y problemas públicos (Oszlak y O'Donnell, 1984; Tamayo Sáez, 1997). Sin embargo, esta aceptación del vínculo problema-intervención no implica un consenso sobre el lugar que se le da (o debería darse) al problema como “construcción” en la gestión estatal.

Al respecto, Moro (2000) señala la existencia de dos grandes posturas, una “pragmática” que propone no detenerse en la reflexión y definición del problema para abocarse a “lo que verdaderamente importa”, esto es, a su solución, ya que son las soluciones los verdaderos objetivos de las políticas. Esta posición se centra en la necesidad (en la urgencia) de actuar prontamente sobre problemas que “están ahí”, “en la realidad”. Por lo tanto, no es necesario (ni productivo) detenerse a reflexionar sobre los procesos que los generan, ni sobre otras cuestiones sociales con que se relacionan, así como tampoco sobre las similitudes y diferencias que poseen quienes los padecen. La otra mirada, por su parte, considera que el problema no es “algo dado”, sino que se trata de una construcción, que constituye un momento decisivo en la elaboración de las políticas públicas ya que, en gran medida, condiciona el camino a seguir en la intervención.

Estas construcciones que se realizan dentro del juego de las políticas públicas constituyen un proceso dinámico en el cual intervienen (interactúan) diferentes actores, con distintas miradas e intereses, donde en general se debe llegar a alguna forma de consenso sobre la definición del problema.

Recordamos entonces que el interés en el análisis estará puesto los PAMA, concretamente, en sus potencialidades y limitaciones para constituirse en una opción válida para enfrentar problemas de ingresos y de inserción laboral de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, el estudio de la forma en que desde el Estado en distintos momentos se fue definiendo el problema social y diseñando las intervenciones, permite apreciar la medida en que las políticas de apoyo a microemprendimientos contemplan la complejidad y heterogeneidad de las cuestiones hacia las cuales orientan sus acciones.

El contexto que da lugar a los PAMA se vincula con el crecimiento del sector informal. Si bien éste ha estado presente en Argentina a lo largo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, su crecimiento (notorio a partir de la década del 70) empieza a ser visto como una incapacidad de parte del sector formal para generar fuentes de trabajo estables en proporción al incremento constante de la PEA (Rofman y Moreno, 1988)⁷⁷.

Son distintos los factores que confluyen para que esto suceda. A los ya mencionados, hay que agregar: la desindustrialización producto de la política monetarista del régimen militar (1976-1983), el incremento de la deuda externa y la caída de la tasa de inversión fija anual.

Así, el problema que da lugar a la implementación de PAMA tiene que ver con la manifiesta dificultad de “retomar una senda de acumulación que sea capaz de disminuir los niveles históricos de empleo informal y desocupación del mercado de trabajo, así como afrontar las tendencias crecientes de la PEA” (Rofman y Moreno, 1988, 16-17).

Es así que las actividades informales vistas como una clara señal de atraso, comienzan a considerarse una fuente creadora de empleo que el Estado debe apoyar. Esa valoración no implica desconocer las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo y su impacto sobre la vida y la salud, las bajas remuneraciones, la inexistencia de salario indirecto y la escasa protección social de los trabajadores (Neffa, Oliveri y Persia, 2010).

77. “La variación de la estructura del empleo entre 1960 y 1980 muestra el descenso de más de un 50% de la categoría patrón o socio, acompañado de un aumento muy reducido de los asalariados y a la vez experimenta un importante incremento del sector cuenta propia de más del 50%” (Rofman y Moreno, 1988: 12).

Este cambio de mirada fue dando lugar a una paradoja que acompañará a estas políticas a lo largo del tiempo: el Estado promoviendo actividades productivas no registradas, generadoras de empleo de baja calidad. En este sentido, un propósito frecuente que se trazarán este tipo de intervenciones será, además del de la sustentabilidad, el de lograr que estas unidades productivas pasen a desempeñarse en el sector formal de la economía.

Los programas de apoyo a microemprendimientos en Argentina⁷⁸

Haciendo un poco de historia sobre los PAMA puede decirse que las primeras experiencias datan de los años 70.

Durante el régimen militar (1976-1983) no fueron propiciadas desde el Estado, quedando circunscriptas a la órbita de las organizaciones no gubernamentales con financiamiento de fundaciones extranjeras y la banca intergubernamental.

Con el regreso de la democracia retornaron las iniciativas oficiales, pero en forma aislada y desconectada entre sí, sin una visión integral de la problemática, sin seguimiento y evaluación que permita identificar los logros obtenidos y dificultades enfrentadas (Rofman y Moreno, 1988).

78. Los casos bajo análisis en este apartado corresponden a una muestra de seis PAMA desarrollados en Argentina, dos de ellos se implementaron en la década de 1980, otros dos en la del 90 y los dos restantes se iniciaron en el año 2003, estando uno de ellos actualmente en vigencia. Guiada por los interrogantes planteados, la selección de los casos fue realizada en base a dos criterios: propósito teórico y relevancia (Glaser y Strauss, 1967). Se trata de una muestra intencional. Las fuentes de información utilizadas fueron diversas: artículos de libros en donde figuraba la descripción de los programas, documentos institucionales de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo. Se recurrió a la técnica de análisis de contenido (Pérez Serrano, 1994). Los resultados obtenidos fueron cargados en una matriz de datos cualitativa que permitió profundizar el análisis y la comparación, en la cual se trabajó con las siguientes categorías: año de inicio del programa; nivel de cobertura; fundamentación o justificación de la intervención; objetivo o propósito del programa; componentes desarrollados; servicios brindados por el programa; población beneficiaria y características de las unidades productivas a promover.

Entre los programas implementados en la década del 80 pueden mencionarse:

■ **La experiencia del Departamento de Promoción y Desarrollo del Empleo de la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁷⁹.** Consistió en la generación de empleo a través del estímulo a la creación de microempresas de carácter asociativo para desempleados que ofrecen sus servicios a través del Servicio Nacional de Empleo del Ministerio. Se brindó acompañamiento y asesoramiento, alentando la constitución de formas asociativas legales para que facilitaran el acceso al crédito y a la asistencia técnica institucional.

Las actividades de apoyo llevadas adelante por un equipo multidisciplinario consistieron en acciones diversas relacionadas con las necesidades de cada grupo (estudio de factibilidad y de mercado, asesoramiento para el acceso a subsidios, capacitación, vinculación con cooperativas, etc.). Esta experiencia, a su vez, permitió iniciar una instancia de coordinación institucional que sirvió como base para pensar en una “red de servicios y apoyo al autoempleo” que vinculara a distintos organismos oficiales con otros actores como universidades y ONGs.

■ El “**Programa para el desarrollo socioeconómico y generación de fuentes de empleo productivo**”⁸⁰, propiciado por la Secretaría de Planeamiento de la provincia de Misiones. La fundamentación de su puesta en marcha refiere a “...la falta de oportunidades de empleo para vastos sectores de la población, específicamente de aquellos de menores recursos y más jóvenes...”; planteándose como objetivos crear: unidades semiartesanales predominantemente de trabajo familiar, emprendimientos que utilicen tecnología intermedia (adaptables a la oferta abundante de fuerza de trabajo) y actividades orientadas a emplear materias primas locales (para

79. El extracto que se presenta aquí se basa en una presentación realizada por Fasani et al (1988), en las “Primeras Jornadas de Análisis sobre la Consolidación y Formas de Financiamiento de Microempresas Productivas”. Se trata de un proyecto desarrollado con el fin de ser utilizado como ejemplo para una política de mayor amplitud de cobertura, se desconoce el alcance posterior de esta experiencia.

80. La información sobre este programa fue obtenida de Rofman y Moreno (1988).

estimular procesos de producción regional de insumos, generando efectos multiplicadores).

Algunos aspectos a distinguir de este programa son, por un lado, el establecimiento de vínculos con otros organismos de la administración provincial que permitieron contar con profesionales de distintas disciplinas para elaborar y supervisar proyectos, lo que muestra una instancia interesante de articulación institucional. Por otro lado, se destaca que las acciones de apoyo a los microemprendimientos incluyeron la incorporación de la figura del “animador social”, encargado de realizar tareas de apoyo y seguimiento en terreno orientado a mejorar la actividad de comercialización.

Durante los dos primeros años de funcionamiento (1986/87), el Programa apoyó a 14 pequeños emprendimientos industriales, lo que permitió extraer algunas conclusiones y aprendizajes:

- a) Las diferencias observadas entre los grupos que ya estaban funcionando y los que surgieron a partir del Programa. En los primeros, las habilidades existentes y la visualización de oportunidades marcaron una diferencia, haciendo menor la incertidumbre en materia de producción y de mercado⁸¹. Más allá de esto, en todos los casos hubo que prestar especial atención y apoyo a las cuestiones ligadas a la comercialización.
- b) Se hizo explícita la necesidad de contar con los recursos necesarios para asumir riesgos empresariales.
- c) Quedó de manifiesto que la asistencia financiera debe ir acompañada de una capacitación previa al otorgamiento del crédito orientada al uso eficiente de los fondos y, luego de la puesta en marcha del proyecto, en relación con la producción, la administración y la comercialización.

81. A partir de esta situación, se consideró conveniente apoyar a aquellas actividades ya establecidas, que cuenten con elementos concretos que aseguren su viabilidad y donde el tiempo requerido para su aprendizaje en producción y gestión es mucho menor.

- d) La asistencia técnica siempre estuvo dirigida a solucionar problemas específicos, sin llegar a una planificación regular y sistemática.

En los 90, se ponen en práctica una variedad de programas de protección al desempleo. La Ley de empleo N° 24.013 de 1991, define una serie de aspectos relevantes: la legitimación de la intervención del Estado en cuestiones de empleo, la necesidad de prevenir y regular las consecuencias del cambio tecnológico, el reconocimiento explícito de una distribución desigual de las oportunidades de inserción laboral y la incorporación de los problemas de asimetría de la información. Considera como una de las soluciones propuestas para estos problemas el fomento del empleo mediante emprendimientos productivos (Bertranou y Paz: 2007).

Inicialmente, las políticas públicas de los años 90 tuvieron a los pobres estructurales como sus principales destinatarios. Posteriormente, debido a los efectos socioeconómicos de los cambios estructurales y a la recesión económica (1998 en adelante), *“el Estado debió extender sus acciones a los sectores denominados “nuevos pobres”, definidos como grupos sociales con dificultades de empleo, una alta precarización laboral e ingresos bajos e irregulares”* (Vinocur y Halperin 2004, 11).

Como ejemplo, dentro del tipo de programas bajo análisis, pueden mencionarse⁸²:

■ **El Proyecto Microempresas del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (“PARP”) de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.** De cobertura nacional, su objetivo fue propiciar el desarrollo de microemprendimientos y otras formas de autoempleo a partir de la capacitación orientada a la gestión empresarial y la asistencia técnica, destinadas a *“mujeres y varones afectados laboralmente por procesos de reconversión productiva o racionalización administrativa en el sector público o privado, que se proponen reorientar su actividad la-*

82. La información sobre estos programas fue extraída de la “Guía de Programas Sociales Nacionales 1997”, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social Nacional.

boral hacia formas de trabajo independiente” (Guía de Programas Sociales Nacionales 1997, 45).

■ El “**Programa de Promoción del Desarrollo Local**”, ejecutado por la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social y por los Municipios. De cobertura nacional, sus objetivos fueron: apoyar la creación y/o consolidación de emprendimientos productivos generadores de empleo, con potencial para desarrollar ventajas competitivas a partir de la aplicación de modelos de gestión empresarial de negocios; formar emprendedores, líderes productivos municipales y capacitadores disponibles para apoyar procesos de cambio orientados al desarrollo productivo local; fortalecer la capacidad institucional de los municipios para asistir procesos de desarrollo productivo y atender demandas originadas en situaciones de riesgo social; y generar un sistema de seguimiento y evaluación para asegurar la aplicación eficaz y eficiente de los recursos asignados al programa.

Para alcanzar estos propósitos brindaba asistencia técnica y financiera, capacitación, desarrollo institucional, seguimiento y evaluación. Sus destinatarios eran municipios en situación de riesgo social por desempleo y deterioro socioeconómico con menos de 100.000 habitantes.

Esta década culminó con una crisis económica, social e institucional que se manifestó a fines del 2001⁸³, dando lugar a la puesta en marcha a inicios de 2002 del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (“PJJD”). El Plan fue presentado como una política social de tipo universal para dar respuesta al incremento de la desocupación y de la pobreza que otorgaba un subsidio para jefes/as de hogar desocupados, exigiendo una contraprestación en trabajo o en capacitación.

A su vez, este contexto hizo visibles una variedad de estrategias sumamente creativas de subsistencia y movilización popular, desarrolladas por sectores afectados por el desempleo estructural, la precari-

zación laboral, la pobreza y la desafiliación institucional (Salvia, 2007).

Esta multiplicidad de experiencias creativas, con componentes asociativos y solidarios, fue percibida por distintos autores⁸⁴ como la base para el (necesario) desarrollo de una economía social.

Hacia fines de 2003 el gobierno de N. Kirchner adopta esta mirada, vinculando al apoyo a emprendimientos productivos con la economía social y el desarrollo local, como una de las tantas estrategias desarrolladas para hacer frente a la situación por la que atraviesan importantes sectores de la población, que luego se sostiene en los años siguientes de fuerte crecimiento del PBI.

Por su basamento conceptual, grado de institucionalidad, magnitud, presupuesto y cobertura, surge una nueva etapa en los PAMA. Desde entonces, las experiencias estatales desarrolladas en los distintos niveles, son múltiples⁸⁵. Algunos ejemplos se presentan a continuación:

■ El **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (“PMO”)**, puesto en marcha hacia fines de 2003 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁸⁶, con la intención de enfrentar la situación de marginación y exclusión social que padecen importantes sectores de la población. Para enfrentar esta situación postula volver a articular lo social y lo económico, planteando “*constituir un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, a través del apoyo a emprendimientos productivos o comerciales comunitarios, familiares o unipersonales*” (Resolución del MDS N° 1.375/04: 1) a ser llevados adelante por personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social. La propuesta es contribuir a disminuir los índices de pobreza y generar mecanismos de inclusión social

83. Una acabada descripción de esta crisis y de sus implicancias, puede encontrarse en Palomino (2002).

84. Ver al respecto: Caracciolo Basco, y Foti Laxadle, 2003; Coraggio, 2003; Merlinsky y Rofman, 2004; Hintze, 2006.

85. Para una importante descripción de las instancias estatales en distintos niveles desarrolladas en el período que se inicia en el año 2003, ver Hintze y Deux Marzi (2008) “La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina”

86. Anteriormente Secretaría de Desarrollo Social.

a través del desarrollo de actividades productivas generadoras de ingresos en el ámbito local.

El mencionado Plan contempla tres componentes fundamentales, uno a nivel meso y los otros dos a nivel micro: a) fortalecimiento institucional destinado a instituciones que operan en los territorios, consideradas clave para propiciar actividades socio-productivas de desarrollo local (Consejos Consultivos, equipos técnicos municipales, organizaciones sociales)⁸⁷; b) asistencia financiera dirigida a dos niveles de las unidades productivas (emprendimientos productivos considerando la heterogeneidad existente⁸⁸ y cadenas productivas para el desarrollo de acciones tendientes a superar la fragmentación en que se encuentran algunos procesos productivos y la desarticulación entre unidades productivas que se relacionan por el tipo de actividad que desarrollan⁸⁹); y c) acompañamiento y asistencia técnica (asesoramiento técnico en terreno por profesionales del ámbito local⁹⁰).

A esto se agrega la reforma de la Ley de Monotributo que incorpora la figura del Monotributo Social que permite a los integrantes del plan inscribirse y facturar durante dos años estando exentos del pago del impuesto. Facturar tiene distintas implicancias: la posibilidad de acceso como proveedores a merca-

dos formales, cubrir cuestiones previsionales, acceder a una obra social que brinda atención médica al trabajador y a su familia, a través del pago adicional de un abono.

■ **El programa Herramientas por Trabajo (“HxT”)**, implementado durante el período 2003-2009, surgió del PMO como una línea de financiamiento a microemprendimientos gestionada en conjunto por los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social y de Trabajo⁹¹ destinada a grupos de beneficiarios del PJJHD.

Su objetivo general refiere a mejorar las condiciones de vida y los ingresos mediante la puesta en marcha de proyectos de actividades socio-productivas, constituyendo la promoción y apoyo a microemprendimientos productivos⁹² de carácter asociativo, a partir de dos componentes: subsidios destinados a la compra de insumos y herramientas, asistencia técnica a partir de tutorías realizadas en terreno, llevadas adelante por profesionales locales⁹³. Así, se plantea la expectativa de que los proyectos que ingresan al programa puedan constituirse en pequeñas unidades productivas de carácter asociativo que logren insertarse exitosamente en el mercado.

En base al recorrido presentado, se constata que Argentina tiene historia en instancias estatales de promoción a microemprendimientos asociativos del sector informal.

Fueron numerosas las experiencias desarrolladas a nivel nacional, provincial y municipal, a lo largo de tres décadas de profundas transformaciones socio-productivas, donde la economía atravesó ciclos de contracción y de crecimiento, con gobiernos que siguieron distintos rumbos en el trazado de sus políticas socioeconómicas. Aquí sólo se ha presentado

87. Desde el plano de los objetivos del plan, este componente remite a: “Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como a espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local y generar, al mismo tiempo, mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización con la participación de los actores locales” (Cuaderno N° 2: “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”. Documento Institucional MDS 2005: 17).

88. En cuanto a recursos, potencialidades y necesidades, se plantean distintas modalidades de financiamiento que van desde distintas líneas de créditos hasta subsidios destinados a la adquisición de materiales, insumos, herramientas y bienes de capital.

89. La idea aquí es que: “Un apoyo financiero que prioriza una articulación de unidades productivas permite potenciar un desarrollo productivo que genere empleos, y una distribución equitativa de los ingresos... una vinculación entre emprendedores y, de éstos con las unidades productivas que construyen redes de apoyo mutuo, y sobre todo, derivan en la construcción de un proyecto de desarrollo endógeno...” (Cuaderno N° 1: “Lineamientos de Políticas Sociales”. Documento Institucional MDS 2004.: 31).

90. Se considera que las instituciones y los profesionales de cada localidad, por encontrarse insertos en la temática productiva de cada zona, son los más idóneos para realizar tareas de diagnóstico, establecer vínculos con otros actores y detectar oportunidades productivas y comerciales. La idea aquí es que, más allá de los problemas que enfrentan los emprendimientos por falta de tecnología e insumos, existen una serie de dificultades que no pueden afrontar de por sí.

91. En el año 2007 pasó a estar bajo la órbita exclusiva del Ministerio de Trabajo, formando parte de la Secretaría de Empleo.

92. En general de no más de tres miembros.

93. Siendo su finalidad contribuir a crear condiciones de sustentabilidad económica, a lo largo de un período que puede extenderse entre los seis meses y el año, el profesional asignado visita a cada microemprendimiento y trabaja con los emprendedores sobre distintas dimensiones que hacen a la relación grupal, la producción, la administración y la comercialización.

brevemente una parte de ese universo, suficiente para realizar algunas reflexiones a modo de balance.

Desde su inicio, los PAMA surgen como una respuesta estatal a la incapacidad del mercado laboral de generar suficientes puestos de trabajo de calidad. Las primeras experiencias constituyeron iniciativas aisladas, desconectadas entre sí, su nivel de cobertura fue de pequeña escala, orientadas a sectores bien definidos: desempleados de bajos recursos, jóvenes con dificultades en su inserción laboral, etc. El foco del apoyo estuvo dado a nivel micro: el centro del interés fue dirigido exclusivamente a los microemprendimientos, lo cual dificulta una visión integral de la problemática que se intenta abordar.

No obstante lo mencionado, puede identificarse en estas experiencias:

- El desarrollo en germen de algunos componentes presentes en los programas actuales: la articulación institucional al interior del Estado, el vínculo con organizaciones e instituciones de la sociedad civil (básicamente ONGs y Universidades), la constitución de equipos interdisciplinarios para el acompañamiento en terreno, la posibilidad de vincular la promoción de microemprendimientos con el desarrollo local.
- Aprendizajes a tener en cuenta: a) el reconocimiento de situaciones heterogéneas (distintos grupos implican distintas necesidades). Al respecto se pueden identificar cuestiones que, combinadas, darían lugar a tipologías (microemprendimientos familiares y asociativos, grupos que ya estaban funcionando y otros que surgen a partir del programa, etc.). b) la conveniencia de generar espacios de coordinación institucional de los recursos existentes para ampliar la cobertura. c) dificultades identificadas para planificar en un escenario de necesidades del “día a día” (la asistencia técnica siempre estuvo dirigida a solucionar problemas específicos, sin lograr una planificación regular y sistemática) así como para insertar a estas unidades en el sector formal y también para comercializar. Como consecuencia de lo se-

ñalado en varios de estos puntos, e) quedó de manifiesto que la asistencia financiera debe ir acompañada de una capacitación previa en función de un uso eficiente de los fondos y, luego de la puesta en marcha del proyecto, en relación con la producción, la administración y la comercialización.

De esta manera, las primeras experiencias pueden ser vistas como un involucramiento del Estado con pequeñas experiencias productivas informales, buscando propiciar el asociativismo y el ingreso a la formalidad. Se ponen de manifiesto entonces una serie de dificultades que deben ser identificadas, analizadas y comprendidas para que el Estado genere conocimiento útil tendiente a mejorar sus intervenciones.

Por su parte, los ‘90 muestran experiencias marcadas por la lógica neoliberal, donde los cambios estructurales y la recesión económica llevaron a que la promoción de microemprendimientos se constituyera en una de las políticas destinadas a enmendar los desajustes del mercado (desde una lógica de mercado): el apoyo al autoempleo con potencial para desarrollar ventajas competitivas desde la aplicación de modelos de gestión empresarial de negocios, la capacitación orientada a la gestión empresarial, etc.

Pero a su vez, también se manifiesta en éste período la relación que se busca establecer entre estas pequeñas unidades productivas y el desarrollo local, la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los municipios para asistir procesos de desarrollo productivo y la importancia de generar un sistema de seguimiento y evaluación para asegurar la aplicación eficaz y eficiente de los recursos. Todo esto expresado en un nivel de cobertura geográfica mayor que en la década anterior.

La orientación estatal a partir del 2003 se plantea como opuesta a los postulados asumidos en la etapa neoliberal que, en el plano de las políticas sociales, habían asumido una modalidad compensatoria, focalizada y asistencialista.

En esta nueva etapa, se vincula conceptualmente al fomento del trabajo asociativo autogenerador

de ingresos con la Economía Social y el Desarrollo Local, procurando promover encadenamientos productivos⁹⁴.

Por lo señalado, puede afirmarse que esta forma de intervención estatal reconoce (y se apoya en) los recursos, actores y actividades locales que pueden operar como factores del desarrollo endógeno, siendo en parte resultado del sustrato económico informal (Rofman, 2005).

Este desarrollo a lo largo del tiempo de las PAMA en Argentina, muestra un recorrido en el que se ha ido progresando, con un presente en el que su importancia en las políticas socio-laborales se ha incrementado cuantitativa y cualitativamente. Sin embargo, quedan por introducir mejoras para que estas políticas sean más eficaces para alcanzar sus objetivos.

En este sentido, haré referencia a dos cuestiones vinculadas en las que se debe avanzar. En primer lugar, reconocer la especificidad de estas pequeñas unidades socioeconómicas y, en segundo lugar, avanzar en la comprensión de la heterogeneidad de situaciones existente.

Se plantea así el desafío de incorporar estas cuestiones al diseño de los programas a fin de que se adapten a esta realidad compleja sobre la que operan y no a la inversa.

Esto nos lleva a un tema central que atraviesa lo expuesto hasta aquí: el conocimiento (teórico y empírico) en que deben apoyarse las políticas públicas. En el caso de los PAMA, si bien gran parte de las experiencias que promueven son emprendimientos asociativos mercantiles, esto no debe llevar a que se los asimile al modelo de la empresa capitalista.

94. Según Adriana Rofman (2005:7), “el basamento estratégico de esta política consiste en destinar recursos públicos para fomentar el desarrollo de la capacidad productiva de la población destinataria, con el objeto de valorizar la fuerza de trabajo de los sectores vulnerables”, y agrega que “los principios de la economía social, que sostienen estas propuestas, hacen visibles los circuitos de producción y circulación que operan fuera del sistema de mercado, entre los que se encuentran los núcleos de producción para la subsistencia, que no tienen por objeto la acumulación de ganancia, sino sólo “asegurar la vida” de los individuos o familias involucrados”.

Distintos autores⁹⁵ han hecho referencia a la especificidad de los microemprendimientos informales, considerando inadecuado verlos como “empresas capitalistas de pequeño tamaño”.

Al respecto, desde el enfoque de la Economía Popular, la preocupación está puesta en identificar y describir los aspectos que hacen a la identidad del sector informal. Así, se pone la mirada en las diferentes estrategias de sobrevivencia que implementan los sectores en situación de pobreza para autogenerar empleo e ingresos, a partir de actividades económicas de pequeña escala, que sirven para satisfacer sus necesidades en contextos de altas tasas de desempleo. En muchos casos se trata de experiencias encastradas en redes ligadas a grupos de pertenencia, organizadas bajo un principio de reciprocidad.

Al respecto, Coraggio (1992:8), define “como matriz socio-económica básica de la economía popular al conjunto de actividades económicas realizadas por agentes individuales o colectivos que dependen para su reproducción de la continuada realización de su fondo de trabajo propio”. Por su parte, Razeto (1991), indica que los sectores populares constituyen formas alternativas de empresas creando un modo especial de hacer economía dentro del sistema económico global, a la cual se puede denominar “Economía Popular”.

La mirada que proponen estos autores sobre esta forma de hacer economía para satisfacer necesidades a partir de la escasez de recursos, se enmarcaría (formaría parte) de la cultura popular, considerada como “una instancia relacionada con la vida cotidiana de sectores sociales sometidos a condiciones de falta de trabajo, de marginación y de exclusión social” (Ameigeiras, 2001:1), donde los procesos de cooperación y la constitución de redes de solidaridad juegan un papel fundamental, como formas de enfrentar los múltiples desafíos que a diario viven los integrantes de este sector.

Por lo señalado es importante resaltar que, desde este enfoque, cuando se hace referencia a las uni-

95. Ver al respecto: Razeto, 1991; Caracciolo Basco, y Foti Laxalde, 2003; Abramovich y Vázquez, 2004; Arancibia et al, 2003.

dades productivas de la economía popular, si bien se puede utilizar el término “empresas”, no se lo hace estrictamente en el sentido de empresas del tipo capitalista, ya que constituyen “economías mestizas, conjugando tanto lógicas capitalistas, como las no capitalistas, donde permanentemente se da una superposición de valores” (Verhelst: 1996, citado por Fonteneau, Nyssens y Fall 2001: 253).

En este punto, interesa destacar dos consecuencias importantes que se producen cuando un programa de apoyo a microemprendimientos adopta en su lógica el modelo de la empresa capitalista moderna: a) se considera que el comportamiento de los emprendimientos apoyados constituye una manifestación de atraso (están orientados por una lógica precapitalista); b) se hace difícil identificar en ellos conocimientos, saberes y otros recursos, ya que suele definirse al sector en el que están insertos (el informal), por una serie de atributos negativos y carencias respecto a las cualidades que poseerían las unidades productivas formales.

Así, cuando se analiza la viabilidad de los proyectos que se presentan para ser financiados por un programa estatal, puede éste recurrir a teorías, procedimientos e instrumentos que son adecuados para analizar a empresas capitalistas pero no para microemprendimientos de los sectores populares (Vázquez, 2011).

Por su parte, en el campo de la investigación se viene dando cuenta desde hace tiempo⁹⁶ sobre el tema de la heterogeneidad del sector informal, reconociéndose la existencia de distintas situaciones que permiten pensar en segmentos⁹⁷.

Si bien en el campo de los PAMA se ha ido reconociendo la heterogeneidad, comenzando a desarrollar acciones diferenciadas⁹⁸, es necesario conocer

con mayor profundidad en qué consiste esta heterogeneidad, cuáles son los factores que la definen y cómo se relacionan entre sí en situaciones concretas en el marco de una instancia de apoyo estatal. Esto sólo es posible estudiando casos arquetípicos o ejemplificadores de distintas situaciones⁹⁹. Este necesario conocimiento a producir debe estar conducido conceptualmente por una mirada alternativa del sector informal, diferente de las que toman como categoría central de análisis al capital y su proceso de reestructuración, ceñidas a valores y criterios propios del sistema empresarial capitalista (Coraggio, 1999). De este modo, se estarían vinculando cuestiones que deberían profundizarse para mejorar estas políticas: el reconocimiento de la especificidad (y complejidad) del sector informal y la heterogeneidad existente en su interior, lo cual solo se puede llevar a cabo observando los mismo fenómenos desde otro lugar (Coraggio, 1999).

A modo de ejemplo, puedo plantear el estudio que he realizado, tomando en cuenta el “punto de partida” (es decir, la situación en que se encuentran los proyectos que se presentan para ser financiados antes de recibir el apoyo estatal) y los recorridos que realizan luego como microemprendimientos. Se trata de 14 casos pertenecientes al mencionado programa “Herramientas por Trabajo”, basándome en una mirada, instrumentos y procedimientos¹⁰⁰ distintos a los que utiliza el programa. Llegué a la conclusión de que es posible analizar este tipo de microemprendimientos ubicando a cada caso en la situación intermedia que corresponda entre dos extremos ideales: una que podría llamar “óptima” y otra “en extremo desfavorable” (en ésta, tomando un término de Putman, estaríamos en presencia de una “fuerte acumulación de desventajas”). En el estudio realizado, identifiqué como significativos a los siguientes factores que operan a nivel micro:

- Vínculo entre los integrantes del microemprendimientos (en términos de posibilida-

96. Ver al respecto: Carbonetto, Hoyle, y Tueros: 1988; Gallart, Moreno y Cerrutti: 1991; Portes: 2000.

97. En este sentido, Portes tomando en cuenta el objetivo que direcciona a las actividades informales, identifica tres tipos distintos que se corresponden con grados crecientes de complejidad en su organización: “de subsistencia”, “de explotación dependiente”, y “de crecimiento”.

98. Planteando según las posibilidades el otorgamiento de subsidios o el acceso al crédito; propiciando en los casos en que se considera que están dadas las condiciones, el desarrollo de entramados productivos, etc.

99. Como lo afirman Rofman y Moreno (1988, 19) **“los comportamientos habituales de las microempresas en el mercado de producción y empleo son guías adecuadas para precisar pautas programáticas de estímulo y promoción”**.

100. Por cuestiones de espacio, en este artículo no se despliegan los detalles que hacen a la diferencia en los procedimientos utilizados, los mismos pueden encontrarse en Vázquez, 2010 y 2011.

des de desarrollo del denominado por Razeto, factor “C”¹⁰¹.

- La experiencia de los miembros del grupo en el desarrollo de actividades por cuenta propia (si es posible, en forma conjunta).
- Los conocimientos que posean sobre la gestión de la actividad a llevar a cabo (productivos, administrativos, comerciales).
- La situación en que se encuentra la unidad doméstica y su fondo de trabajo¹⁰² de cada integrante del microemprendimiento (esto es fundamental ya que puede llevar a contextos más o menos favorables para el desarrollo de la actividad)¹⁰³.
- La disponibilidad de recursos productivos (espacio físico, equipamientos/herramientas, vehículo).
- La inserción en redes formales e informales, en lo posible de conformación heterogénea.

Siguiendo este procedimiento, se pueden plantear dos instancias en las que un programa debe estudiar la situación en que se encuentran los proyectos a financiar: a) la que corresponde al estudio de la viabilidad de cada propuesta e identificación de los aspectos a reforzar mientras el proyecto permanezca vinculado al programa y b) la correspondiente al período en que el programa acompaña al emprendimiento a través de tutorías en terreno, donde se verifica la evolución del proyecto.

En estas instancias, el programa debería tener en cuenta los aspectos mencionados junto con otros que vayan surgiendo, no sólo trabajando sobre lo que le falta o necesita cada grupo, sino también sobre lo que

tiene y se podría potenciar; para ello, podría ser adecuado tomar como base el modelo AVEO que desarrolla Katzman para el estudio de los hogares¹⁰⁴.

Esta sería una forma posible de ir construyendo conocimiento desde el mismo Estado para redireccionar sus acciones, algo que es necesario ya que las intervenciones son realizadas sobre escenarios cambiantes, cada vez más complejos y heterogéneos.

A modo de conclusiones

A lo largo de este artículo he buscado analizar cómo se vinculan los programas de apoyo a microemprendimientos asociativos del sector informal con los problemas sociales que dan lugar a su existencia. El recorrido efectuado permitió reconocer la existencia de una historia de estos programas en Argentina, rica en experiencias que deben ser rescatadas.

En las justificaciones y en los objetivos de estas instancias de intervención, suelen mencionarse cuestiones tales como desocupación, dificultades de inserción laboral, pobreza, vulnerabilidad social y exclusión; se trata de términos que no son sinónimos, aunque en la práctica, se los utilice indistintamente. Aquí radica uno de los temas pendientes a trabajar ya que en épocas de creciente complejidad, el Estado debe contar con conceptualizaciones precisas y adecuadas que fundamenten sus intervenciones. Al respecto, desde el campo de la investigación social hay muchos aportes que deben ser considerados.

Otro aspecto a tener en cuenta en esta relación entre “el saber” y “el hacer”, es que se debería revisar cómo y desde dónde se mira a la realidad sobre la que se busca operar. En este sentido, el reconocimiento de la especificidad de las experiencias socio-productivas de los sectores populares, heterogéneas, creativas y complejas de por sí, debe dar lugar a la construcción de otra mirada que permita compren-

101. Ver respecto al desarrollo de este término Razeto, (1991) Empresas de Trabajadores y Economía de Mercado.

102. Al respecto, la propuesta de Coraggio (1999), es tomar como unidad de análisis a las unidades domésticas y sus fondos de trabajo, en lugar de los microemprendimientos, de esta manera, se estaría ampliando (y adecuando) la mirada.

103. Ver en mayor profundidad las implicancias que tienen para los microemprendimientos las situaciones de las unidades domésticas y sus fondos de trabajo en Vázquez 2010.

104. Para un detallado desarrollo del modelo “AVEO” (Activos, Vulnerabilidades y Estructura de Oportunidades), puede consultarse los trabajos de Katzman: “Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay” (1999 a) y “Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social del Uruguay” (1999 b).

derlas, paso necesario para implementar políticas de apoyo adecuadas.

En esta instancia, se hacen presentes una serie de interrogantes que no pueden eludirse con el argumento de que la respuesta a ellos es obvia: ¿qué características tienen los microemprendimientos del sector informal?, ¿qué factores, contextos y circunstancias permiten que existan y se desarrollen?, ¿cuáles son los saberes, supuestos y lógicas con que se orientan?, ¿son los conocimientos de sus integrantes un obstáculo o pueden constituirse en una base para el desarrollo?, ¿son todos iguales?, ¿quieren, necesitan y pueden lo mismo?, ¿qué expectativas de logro se plantea el programa que los ha de apoyar?, ¿existe una adecuación entre estas expectativas y la ayuda que se les brinda?

Se trata de preguntas que no pueden ser respondidas de una vez y para siempre, sino que, por el contrario, podrían cumplir una función importante en el (necesario) espacio de auto-reflexión que debe poseer toda política estatal para buscar su mejoría continua.

Bibliografía

- Abramovich Ana, Vázquez, Gonzalo (2004) “La difícil construcción de una economía social. Los emprendimientos productivos de la economía popular”, Trabajo presentado en el *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/artic_econ_social.html?PHPSESSID=4816ec5f20e080fa0e098cb116e361c7> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Ameigeiras, Aldo (2001) “Cultura Popular y redes de solidaridad”, en Forni Floreal, Angélico Héctor (comp.) *Articulaciones en el mercado laboral*. Buenos Aires: CEIL / La Colmena.
- Andrenacci, Luciano (2001): *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, Documento de Trabajo. Instituto del Conurbano.
- Arancibia Inés, Constanzo Valeria, Goldín Javier, Vázquez Gonzalo (2003) “Una aproximación a la experiencia de los microemprendimientos en la argentina actual”. Disponible en: <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Los%20Microemprendimientos.pdf>> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Bertranou Fabio, Paz Jorge (2007) *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires: OIT (Organización Internacional del Trabajo).
- Candia, José (2003) “Sector informal ¿Treinta años de un debate bizantino?”, *Nueva Sociedad*, N° 186, julio-agosto.
- Caracciolo Basco Mercedes, Foti Laxalde Pilar (2003) *Economía solidaria y Capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert (2010) *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Castel, Robert (2010a) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, José Luis (1992) “Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social”. Disponible en: <<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/alternativas.pdf>> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Coraggio, José Luis (1999) *Política social y economía del trabajo, alternativas para la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Coraggio, José Luis (2003) *¿Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo?* Revista Proposta N° 98, septiembre-noviembre.
- Edelman, Murray (1991) *La construcción del espectáculo político*. Argentina: Editorial Manantial.

- Fasani María, Navalessi Luis, Rodríguez María, Román Marcela (1988) “Promoción y Desarrollo del empleo. Alternativas ante la crisis” en Rofman Alejandro, Moreno Guillermo (comp.) *Generación de empleo. La microempresa como alternativa*. Buenos Aires: CEUR.
- Fonteneau Bénédicte, Nyssens, Marthe, Fall Abdou Salam (2001) “El sector informal: ¿crisol de prácticas de la economía solidaria?” en Defourny Jaques, Develtere Patrick, Fonteneau, Bénédicte. *La economía social en el norte y en el sur*. Buenos Aires: Corregidor.
- Gallart, María (2007) “Enfoques actuales sobre el sector informal” en *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Argentina: Miño y Dávila Editores.
- Gallart María, Moreno Martín, Cerrutti Marcela (1991) *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: sus estrategias educativas y ocupacionales*. Buenos Aires: CENEP.
- Glaser Barney, Strauss Anselm (1967) *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. N. Y.: Aldine Publishing Company.
- Hintze, Susana (2006) “Exclusión, derechos y políticas sociales. La promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la Argentina”, *Fermentun*, Mérida, Venezuela, Año 16, N° 45, enero-abril. Disponible en: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20726/2/articulo3.pdf>> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Hintze Susana, Deux Marzi María (2008) “La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD. Disponible en: <http://www.economiasolidaria.org/files/Economia_social_y_solidaria_en_Argentina.pdf> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Katzman Rubén, Beccaria Luis, Filgueira Fernando, Golbert Laura, Kessler Gabriel (1999a): *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*, Chile: OIT-Fundación Ford.
- Katzman, Rubén (coord.) (1999 b) *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social del Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- Merlinsky Gabriela, Rofman Adriana (2004) “Los programas de promoción de la economía social. ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?” en Forni Floreal (comp.), *Caminos Solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración*. Buenos Aires: Ciccus.
- Moro, Javier (1997) La definición del problema en la elaboración de las políticas públicas: los “menores” en la agenda de gobierno. Ponencia presentada en el V Congreso de Antropología Social (La Plata - Argentina). Disponible en: <<http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/48.htm>> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Moro, Javier (2000) Problemas de agenda y problemas de investigación, en Escolar, Cora (compiladora), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires, Eudeba.
- Neffa Julio, Panigo Demián, Pérez Pablo (2001) *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*. Buenos Aires: Trabajo y Sociedad / PIETTE-CONICET.
- Neffa Julio, Oliveri, María, Persia Juliana (2010) “Transformaciones del mercado de trabajo en la Argentina: 1994-2009” en Neffa Julio, Panigo Demián, Pérez Pablo (coordinadores) *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Oszlak Oscar, O’Donnell Guillermo (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en Flores Gilberto (comp.) *Administración pública, Perspectivas críticas*. Buenos Aires: ICAP.
- Palomino, Héctor (2002) Colapso Institucional y Reconstrucción Social en Argentina, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (ALAST), N° 14, Buenos Aires.

- Pérez Serrano, Gloria (1994) *Investigación cualitativa. Métodos y Técnicas*. Buenos Aires: Fundación Universitaria a distancia “Hernandarias”.
- Prévot Schapira, Marie-France (2001) *Fragmentación Espacial y Social: Conceptos y Realidades*, en Perfiles latinoamericanos, Vol. 10, N° 19, México, D.F., Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Razeto, Luis (1991) *Empresas de Trabajadores y Economía de Mercado*. Santiago de Chile: Ediciones PET.
- Rofman Alejandro, Moreno Guillermo (comp.) (1988) *Generación de empleo. La microempresa como alternativa*. Buenos Aires: CEUR.
- Rofman Alejandro, Moreno Guillermo (1989) “Propuestas para pequeñas unidades productivas en el área del financiamiento y de la asistencia técnica” en Lindenboim Javier, Rofman Alejandro, Moreno Guillermo (comp.) *La microempresa en una estrategia de crecimiento*. Buenos Aires: CEUR.
- Salvia, Agustín (2007) “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político” en Salvia Agustín, Chávez Molina Eduardo *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- SIEMPRO (1997) *Guía de Programas Sociales Nacionales*. Publicación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.
- Svampa, Maristella (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas” en Bañón Rafael, Carrillo Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Vázquez, Norberto (2010): *Los Emprendimientos Productivos del Programa “Herramientas por Trabajo. Las experiencias socio productivas desde la mirada de sus protagonistas*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <www.scribd.com> Última fecha de acceso al sitio: 25/04/12.
- Vázquez, Norberto (2011): *Aspectos teórico-metodológicos vinculados a los criterios de viabilidad en proyectos financiados por los Programas de promoción a microemprendimientos productivos del sector informal*. Ponencia presentada en el 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET (Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo), Buenos Aires, 3, 4 y 5 de agosto de 2011.
- Vinocur Pablo, Halperin Leopoldo (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Documentos Institucionales

Cuaderno N° 1 (2004) “Lineamientos de Políticas Sociales”, Documento Institucional, MDS

Cuaderno N° 2 (2005) “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”, Documento Institucional, MDS.

Cuaderno N° 3 (2005) “Experiencias Socioproductivas del Plan Nacional Manos a la Obra”, Documento Institucional, MDS.

Guía de Programas Sociales Nacionales (1997). Presidencia de la Nación. Secretaría de Desarrollo Social.

“Manual Operativo para la Tipología 6. Actividades Socio-productivas”, (2006), MTSS.

Resolución del MDS N° 1.375/04.

Economía Social y Solidaria. Concepto y Políticas Públicas en Uruguay

Melina Romero¹⁰⁵, Victoria Mendez Ramos¹⁰⁶

El presente artículo surge a partir del Estudio sobre Economía Social y Solidaria (ESS) solicitado en 2011 por la Dirección Nacional de Política Social (DNPS) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para contribuir a la discusión en torno a las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las experiencias que la integran.

Este estudio se desarrolló a partir de una exhaustiva revisión bibliográfica, de la Relatoría del Encuentro Latinoamericano de ESS y de entrevistas realizadas a actores calificados durante los meses de marzo a junio de 2011.

Este artículo presenta un análisis de las principales políticas públicas desarrolladas por algunos países de América Latina. Se presenta un cuadro resumen comparativo de las mismas, salvo para el caso uruguayo en el que se realiza una caracterización de la ESS y una descripción de las políticas públicas de apoyo a la misma. Se opta por utilizar el término Economía Social y Solidaria (ESS) a lo largo del trabajo ya que fue el término seleccionado por la Dirección Nacional de Economía Social (DINAES) a la hora de convocar al Encuentro Latinoamericano de discusión sobre la temática.

En las conclusiones queda abierta la pregunta para la discusión sobre cuál es el rol que debe asumir el Estado hacia la ESS. También se presentan algunas recomendaciones de áreas prioritarias a ser atendidas por el Estado en su rol de promotor que resultan del intercambio con los diferentes actores a lo largo del trabajo.

105. Licenciada en Administración, Cra. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UdelAR, Uruguay.

106. Contadora Pública.

Introducción

El estudio se realizó con el objetivo de contribuir a la discusión en torno a las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las experiencias de economía social y solidaria. En el trabajo original se presentó un desarrollo conceptual sobre las definiciones de ESS, y una descripción de las políticas públicas en diferentes países de América Latina que la fomentan realizando una comparación de las distintas experiencias. También se dio cuenta del panorama de la ESS en Uruguay y se formularon recomendaciones. Para ello se procuró un enfoque metodológico flexible que permitiera la aplicación de diversas técnicas de análisis cualitativas, combinando un análisis bibliográfico exhaustivo con el relevamiento de la información del Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria y de entrevistas a informantes calificados¹⁰⁷. El trabajo de campo se desarrolló entre el 1º de marzo y el 30 de junio de 2011. A su vez, la elaboración del informe final contó con sugerencias y aportes realizados por parte de la DINAES y la DNPS en sus distintas etapas.

Si bien no se abordará aquí por razones de espacio, se desprende de la revisión conceptual del término Economía Social y Solidaria que no existen definicio-

107. TS Gerardo Sarachu. Coordinador de la Unidad de Estudios Cooperativos. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Universidad de la República. Dr. Pablo Guerra. Coordinador del Área de Economía Social y Solidaria de la UdelAR. Delegado por la UdelAR al Consejo Consultivo del INACOOOP. Dr. Diego Moreno. Doctor en Abogacía. Vocal del INACOOOP. Docente de la UEC y Facultad de Derecho, UdelAR. Diego Barrios. Integrante del Núcleo de Estudio e Intervención de Economía Solidaria de la UEC. Dr. Antonio Cruz. Docente de la Universidad de Potosí. Brasil. Isis Ochoa. Ministra para el Poder Popular de las Comunas y Protección Social de Venezuela. Roberto Ghetti. Secretario del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. El equipo de trabajo agradece a las personas y organizaciones que han colaborado aportando información y accediendo a las entrevistas.

nes acabadas, con dos grandes líneas conceptuales gestadas en realidades y momentos históricos diferentes. La primera comprende a la Economía Social, que surge en Europa en el siglo XIX para subsanar las fallas del mercado, inserta en el sistema capitalista, no siendo parte del sector público ni del privado con fines de lucro. La segunda línea surge principalmente en América Latina en las últimas décadas, donde cobra importancia el término “solidaria” para referirse a esta economía que pretende ser una alternativa al sistema capitalista, buscando concebir a la economía y a la sociedad de una forma diferente.

Además, en el estudio se analizaron las principales políticas públicas desarrolladas por algunos países de América Latina. En este artículo se presenta un cuadro resumen comparativo de las mismas, salvo para el caso uruguayo en el que se realiza una caracterización de la ESS y una descripción de las políticas públicas de apoyo a la misma. Se opta por utilizar el término Economía Social y Solidaria (ESS) a lo largo del trabajo ya que fue el término seleccionado por la Dirección Nacional de Economía Social (DINAES) a la hora de convocar al Encuentro Latinoamericano de discusión sobre la temática.

La pregunta sobre cuál es el rol que debe asumir el Estado hacia la ESS queda abierta, al tiempo que se presentan algunas recomendaciones de áreas prioritarias a ser atendidas por el Estado en su rol de promotor que resultan del intercambio con los diferentes actores a lo largo del trabajo.

Políticas públicas de fomento a la economía social y solidaria: distintas experiencias en América Latina

Clasificación de políticas públicas para la ESS

Según Monzón et. al. (2009) la *naturaleza* de las políticas y las *medidas* que se toman para llevarlas a

cabo están directamente relacionadas a la concepción que se tiene sobre la economía social.

Si se la concibe como un objetivo en sí misma, un ideal a perseguir, se implementará una *política de ordenación*, o sea, una política inscrita en el marco institucional del país, que promueve el apoyo de largo alcance y transversal, como pueden ser medidas de apoyo legal, promoción educativa y material, así como apoyos financieros clásicos.

Si se la concibe como un medio para paliar las fallas del mercado, como el desempleo y la informalidad, entonces se implementarán instrumentos de apoyo insertos en políticas sectoriales, específicas, denominadas como *políticas de proceso*. O sea, políticas que afectan directa o indirectamente a la economía social pero enmarcadas en políticas sectoriales clásicas, como son las políticas de empleo, de vivienda, agrarias, entre otras. Estas políticas son de carácter transitorio para la economía social, ya que durarán lo que dure el problema de mercado.

Desde el punto de vista de los *contenidos de las políticas* dirigidas a la economía social, estos autores distinguen entre políticas de oferta y políticas de demanda.

En cuanto a las *políticas de oferta*, son aquellas dirigidas a la estructura de los emprendimientos de ESS, que tienen como objetivo conferir mayor espacio sistémico al sector con políticas institucionales y mejorar la eficiencia y eficacia de los emprendimientos a través de medidas materiales y financieras. Estas políticas a su vez, se articulan en dos niveles:

- *políticas institucionales*, reconocen al sector como actor institucional tanto a nivel económico como en el diálogo. Tienen la meta de institucionalizar la economía social en el sistema ya sea reconociendo su identidad diferenciada (leyes de cooperativas por ejemplo), reconociendo su capacidad de actuar en cualquier sector de la actividad económica (evitando políticas excluyentes) o reconociendo su condición de coprotagonista en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas.

- *políticas de índole cognitivo* (difusión, formación, investigación), pretenden darle al sector visibilidad y receptividad social y desarrollar competencias en lo que refiere a formación e investigación en el sector.

En cuanto a las medidas adoptadas, las *medidas financieras* pretenden disminuir los problemas estructurales de índole financiero que sufren los emprendimientos del sector de ESS, ya sea por su propia lógica de funcionamiento interno, como por la dificultad de este sector de acceder a mercados financieros privados. Las *medidas de apoyo con servicios reales* pretenden brindar servicios no financieros como pueden ser información, asesoramiento técnico, generar competencias en materia de comercialización, trabajo en redes.

En segundo lugar, respecto a las *políticas de demanda*, se trata de aquellas dirigidas al nivel de actividad de estos emprendimientos, ya que a partir de una lógica keynesiana presumen que un aumento en el gasto público (demanda) hacia ese sector aumenta su nivel de actividad. Es el caso de las compras públicas que priorizan los productos o servicios brindados por emprendimientos pertenecientes al sector de ESS. Facilitan el acceso del sector a la condición de proveedor del Estado y servicios públicos del Sector Público.

Políticas públicas en algunos países de Latinoamérica

Desde los gobiernos se planifican mecanismos para enfrentar la pobreza, el desempleo y la exclusión social que son características de estas regiones. Surge en muchos casos la economía social y solidaria como una herramienta válida para ello. Es así que comienza a tomar fuerza el debate de qué medidas aplicar desde el Estado para desarrollar este sector, con qué objetivo y desde qué punto de partida conceptual. ¿La ESS como una herramienta que puede convivir en paz con el capitalismo o la ESS como una alternativa viable al sistema actual?

En el estudio se realiza un análisis de las políticas públicas desarrolladas por Ecuador, Bolivia, Argen-

tina, Brasil, Venezuela y Uruguay. En este artículo se presenta el panorama detallado de Uruguay y el cuadro resumen que incluye las principales políticas agrupadas según el criterio adoptado por Monzón et. al. (2007).

Panorama de la economía social en el Uruguay

Caracterización del sector

Qué se entiende por economía social y solidaria

Para abordar el concepto de Economía Social y Solidaria en Uruguay recurrimos a la visión de distintos actores sociales.

Para la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CONAES) la ESS es: “...una construcción colectiva, dinámica y transformadora que implica incorporar los valores solidarios en la teoría y en la práctica de la economía. Sitúa en el centro a las personas y actúa en las diversas fases de la actividad económica: producción, consumo, distribución y finanzas”. Entiende al emprendimiento de economía solidaria como: “...un organismo de carácter colectivo, que a través de redes promueve como centro a las personas y desarrolla los valores de la solidaridad en las distintas fases de su actividad económica: producción, distribución, consumo y finanzas”¹⁰⁸.

Para Guerra¹⁰⁹ es un movimiento que intenta hacer economía de una manera diferente a la hegemónica, basada en los valores de solidaridad, de cooperación y de ayuda mutua. Afirma que el término Economía Social se ha vuelto devaluatorio ya que el concepto de desarrollo social está asociado a la lucha contra la pobreza. Economía Solidaria tiene

108. Presentación de la CONAES realizada en el Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria - Abril 2011.

109. Licenciado en Sociología. Magister en Ciencias Sociales del Trabajo y Doctor en Ciencias Humanas. Profesor e investigador en la Universidad de la República. Coordinador del Área de ESS de la UdelaR. Delegado por la UdelaR al Consejo Consultivo del INACCOOP.

un valor agregado, implica trabajo autogestionario, finanzas solidarias, turismo responsable, cooperativas auténticas.

Según Sarachu¹¹⁰, la ESS retoma el debate de la transformación de la sociedad, la visualiza como un movimiento con multiplicidad de vertientes, por un lado la de la Iglesia, Caritas y la Teología; por el otro, desde el campo popular de los movimientos, organizaciones sociales, prácticas comunitarias, ferias.

Si bien a la interna del INACOOOP no se ha discutido una concepción de la ESS, Moreno¹¹¹ aportó una visión personal de la misma. La define como un género dentro del cual existen varias especies, siendo una de las más importantes es el cooperativismo, seguido por las mutuales, sociedades de fomento, emprendimientos pequeños que no se encuentran formalizados, entre otros. La identifica como un sector social distintivo pero complementario del sector estatal y el privado tradicional, lo cual está reconocido por normas internacionales como la recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo. Plantea que hoy en día al encontrarse dentro del sistema capitalista es una economía marginal y funcional al mismo tiempo pero pretende ser una alternativa, para lo que es necesario dar diferentes disputas en diversos ámbitos, como el presupuesto estatal y el conocimiento.

Según la presentación realizada en el Encuentro Latinoamericano de ESS, para el MIDES la Economía Social es *“un comportamiento económico que produce o comercializa de manera informal o formal, estimulando procesos de creciente vinculación y formación de redes apuntando un intercambio equitativo entre las personas y los factores de producción, generando valor tanto económico como social”*¹¹². Para la DINAES la economía solidaria no es un

sector específicamente definido más allá de que se compartan todos sus postulados.

Características

Según la CONAES los emprendimientos que integran a la ESS se caracterizan por ser colectivos (3 o más personas), con objetivos transformadores, gestión democrática, no discriminatorios, participar de redes de economía solidaria, no tener más de un 20% de trabajadores asalariados y tomar en consideración la sustentabilidad ambiental.

Quiénes lo componen

La ESS en Uruguay se conforma por un sector clásico y de larga data compuesto por las cooperativas, las mutuales y sociedades de fomento y por un grupo más incipiente como son algunas empresas recuperadas por trabajadores que no tienen figura de cooperativa, radios comunitarias, ferias, redes y emprendimientos varios que sin pertenecer jurídicamente al primer subsector, se mueven bajo los principios y valores de la solidaridad.

Las cooperativas

Diferentes autores coinciden en identificar antecedentes cooperativos ya en el año 1870, donde el espíritu cooperativo llega a nuestro país mediante los inmigrantes. Las experiencias no son muchas pero fueron significativas para el desarrollo temprano del sector cooperativo. Hacia 1920 se propone el Instituto Nacional Cooperativo y en 1926 se sanciona la primera Ley de Cooperativas.

El cooperativismo en el Uruguay tiene una larga trayectoria donde algunos elementos que la caracterizan son su vinculación a organizaciones gremiales, su autonomía e independencia (Bertullo et.al; 2004).

El movimiento cuenta a nivel internacional con un organismo representativo como lo es la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que reúne y sirve a organizaciones cooperativas de todo el mundo desde 1895. La ACI genera una definición acorda-

110. Magister en servicio Social - Diploma de especialización Sociedad del Trabajo. Coordinador de la Unidad de Estudios Cooperativos de la UdelaR.

111. Doctor en Abogacía. Vocal del Directorio del INACOOOP. Docente de la Unidad de Estudios Cooperativos y de la Facultad de Derecho de la UdelaR.

112. Mariela Fodde, presentación realizada en el Encuentro Latinoamericano de ESS. Montevideo, abril 2011.

da de valores y principios cooperativos, de manera que las cooperativas se basen en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y se rijan bajo los siguientes principios: membresía abierta y voluntaria, control democrático de los miembros, participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, entrenamiento e información, cooperación entre cooperativas y compromiso con la comunidad.

A nivel nacional el movimiento se encuentra representado a través de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) que desde 1988 nuclea a la totalidad de las instituciones representativas de los sectores cooperativos.

En 2008 se sancionó la Ley General de Cooperativas, Ley N° 18.407, que compila toda la legislación dispersa existente hasta el momento e incorpora elementos como nuevas modalidades de cooperativas, políticas de promoción y contralor, entre otras. Se define a las cooperativas como, *“asociaciones autónomas de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada”*¹¹³.

Las modalidades de cooperativas reconocidas en la legislación uruguaya son: cooperativas de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantía recíproca, sociales, de artistas y oficios conexos.

Mutuales

Las mutuales en nuestro país no tienen una regulación propia, sino que esta figura entra dentro de la legislación de cooperativas o de asociación civil.

Sociedades de fomento

Las sociedades de fomento persiguen fines no lucrativos, tienen propósitos de apoyo a la producción agropecuaria para sus asociados como por ejemplo

asesoramiento técnico y otros de interés colectivo en las zonas donde se emplazan, como puede ser la mejora de un camino o contribuir a la escuela de la zona. La ley bajo la cual se rigen es la n° 14.330. No obstante, la misma es escueta y no contempla su regulación, por lo que en la práctica las Sociedades de Fomento se remiten a la ley de cooperativas.

Según el II Censo de Cooperativas y Sociedades Fomento realizado en 2009, la cantidad de organizaciones de este tipo en el Uruguay asciende a 1164, que cuentan con 907.698 socios activos. Se censaron casi 30.000 puestos de trabajo directos y se participa del 3,1% de la producción del país. Según los datos procesados, el 52% de las cooperativas se concentran en Montevideo y el resto en el interior, destacándose Canelones con el 9%. Las modalidades que más cooperativas concentran son las de vivienda con el 50% de las cooperativas (581) y las de trabajo, 24 % (284).

Otras expresiones de economía solidaria

Es en 1995 cuando se comienza a hablar más seriamente sobre la economía solidaria, sobre todo en ámbitos académicos. En 2001 a partir del Foro Social Mundial surgen los movimientos fuertes de clubes de trueque y empresas recuperadas y se consolida el Espacio de Economía Solidaria, organizándose la primera Feria de Economía Solidaria en 2002, que continúa realizándose hasta hoy en el atrio de la IM.

En 2006 comienza una coordinación entre el Consejo Consultivo del Área de Economía Solidaria del Gobierno Departamental de Canelones y el Espacio de ESS. Se realizan Ferias de ESS en Canelones, las que siguen realizándose hasta hoy, así como también Ferias del Espacio MERCOSUR Solidario. En 2007 se crea la Mesa Nacional de Economía Solidaria y la Tienda de Economía Solidaria y Comercio Justo Uruguay. En 2008 se crea la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CONAES) que integra el Espacio MERCOSUR Solidario¹¹⁴. Se pro-

113. Ley 18.407. Art. 4.

114. Plataforma de Organizaciones de la Sociedad Civil conformada desde 2003 por 17 ONGs de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Tiene como finalidad: Instalar la “dimensión social” en el proceso de integración en el MERCOSUR, recuperando lazos históricos comunes, la

mulga la Ley General de Cooperativismo y se crea el INACOOOP.

La CONAES está integrada por diversos colectivos y organizaciones de la sociedad civil. Tiene como objetivos:

- Promover y divulgar las nociones, conceptos y principios de la economía solidaria.
- Construir agendas comunes.
- Generar espacios de comercialización, apoyo a ferias y otras actividades de comercialización comunitarias.
- Organizar acciones educativas sobre el comercio justo, el consumo responsable y las finanzas éticas.
- Favorecer experiencias de autogestión colectivas y asociativas.

En 2010 comenzó a funcionar la Mesa por la Autogestión y la Construcción Colectiva que se declara como un espacio de reflexión y acción autoconvocado por colectivos y personas con el objetivo de transformar la realidad social a través de la autogestión. Proponen, a través del encuentro e intercambio, formarse potenciando experiencias autogestionarias con capacidad de generar alternativas al capitalismo e individualismo existente.

La Mesa es abierta a colectivos, representantes de organizaciones gremiales y personas vinculadas a la autogestión. Actualmente, participan la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Traba-

jadores (ANERT), Profuncoop, Berase, docentes y estudiantes de la UdelaR, la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria y personas que a título personal quieren colaborar con los objetivos de la Mesa.

En el año 2010 se organizaron tres encuentros en los se construyó una plataforma de propuestas y reivindicaciones. Para llevar adelante las propuestas, en 2011 se organizaron tres comisiones en base a tres ejes: formación, intercooperación y comunicación.

Hasta el momento no existe un relevamiento de estas nuevas expresiones de la ESS. Desde la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República se estará presentando un proyecto ante la Comisión Sectorial de Investigación Científica para mapear y caracterizar los emprendimientos de la Economía Solidaria.

Políticas públicas de apoyo al sector

De la entrevista con Guerra se desprende que en los últimos 20 años se realizaron tres grandes logros en políticas públicas para el sector. Primero surgen políticas a nivel de gobiernos locales como fue la Unidad de Cooperativismo y Economía Solidaria de la Intendencia de Canelones y la participación de Mercociudades, donde participaban ciudades del Mercosur que trabajaban sobre este tema. Allí se involucraron las intendencias de Paysandú, Florida, Montevideo y Canelones. El segundo mojón fue la creación del INACOOOP con la Ley de Cooperativismo, cuyo consejo consultivo lo integra también la CONAES. El tercer mojón fue la creación de la Dirección de Economía Social en el MIDES.

En 2008 se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo, persona pública de derecho privado, como articulador de políticas de promoción del cooperativismo entre lo público y lo privado.

En 2010 se crea la Dirección de Economía Social dentro del MIDES, que es la única unidad que contiene el nombre de “Economía Social” dentro del Estado (excluyendo las Intendencias Municipales).

Tanto Guerra como Sarachu sostienen que las políticas públicas de promoción y fomento hacia la ESS

diversidad cultural y capacidad de movilización de las organizaciones y movimientos sociales de la región. -Fortalecer las capacidades organizativas y prepositivas de los actores sociales locales de base en el ejercicio activo de la ciudadanía, promoviendo sus capacidades de incidir en el proceso de integración regional, colocando sus temas y demandas como parte de las agendas y resoluciones que forman parte del mismo. -Aportar a la consolidación y profundización de la democracia participativa en los países del Sur. En: <http://mercosursocialsolidario.org> (consultada el 27/09/2011).

son pocas y fragmentadas, ya que si bien existen espacios institucionales que inciden indirectamente en los emprendimientos de ESS (como el Banco de Previsión Social, Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas, Ministerio de Trabajo Seguridad Social, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Banco de la República Oriental del Uruguay, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Ministerio de Industria, Energía y Minería; Instituto Nacional de Colonización; Ministerio de Educación y Cultura; las Intendencias Municipales) no existe una “política pública” central que coordine estas acciones dispares ni que planifique y evalúe su impacto.

Existe gran expectativa con la reforma de la carta orgánica del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y la creación del Fondo de Desarrollo (FONDES) recientemente reglamentado ya que hasta el momento los emprendimientos de ESS han tenido que recorrer las distintas ventanillas del Estado en busca de apoyo económico sin contar con una política pública central que los promueva en este sentido.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En julio de 2011 asumió el Ec. Daniel Olesker como nuevo Ministro de Desarrollo Social quien ha declarado públicamente una apuesta fuerte a la Economía Social. El Ministerio tendrá como prioridad en esta gestión la realización de una “Ley de Reforma Social” que incluya a las cooperativas sociales y programas como “Uruguay Trabaja” bajo la concepción de que la consolidación y creación de cooperativas sociales asegura una salida laboral a los sectores de más bajos ingresos.

En el Ministerio de Desarrollo Social se crea la Dirección de Economía Social con el objetivo de “*promover procesos de integración económica y social con un enfoque productivo, laboral y educativo como eje de transformación para contribuir a la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*”¹¹⁵.

Desde la DINAES se generan políticas que abarcan emprendimientos de la economía social y solidaria pero no están pensadas específicamente para ellos. El énfasis es integrar la dimensión de lo colectivo como estrategia de mejora de los aspectos más estructurales de los emprendimientos productivos, integrando a las políticas sociales y productivas. Según Rosina Methol¹¹⁶ hoy por hoy el objetivo de la DINAES “*pasa mucho mas por promover emprendimientos productivos, desde el saber y las experiencias de las personas, y con un objetivo mucho más inmediato de generación de ingresos y de mejora de sus capacidades de desarrollo personales y productivas. El gran desafío es mantener la sustentabilidad de dichos emprendimientos y cómo podemos irlos apoyando como colectivo organizado y que puedan realmente ir creciendo y asociándose, mejorando el diseño y los márgenes de ganancia, y recién con una mayor autonomía personal y como colectivo, promover procesos de organización y de identificación como sujetos de derechos, visibilizar colectivos que producen y generan ‘riqueza’ en forma invisible, empoderar mujeres, dar mensajes de que es posible desde el lugar de cada uno transformar mínimamente su entorno inmediato*”¹¹⁷.

Las principales líneas de intervención que se han propuesto son¹¹⁸:

- Promoción de la inclusión, participación voluntaria de los actores.
- Transversalidad de los programas, desde una visión de integralidad y con una perspectiva de género.
- Interinstitucionalidad.
- Capacitación en formación profesional específica.
- Descentralización, optimizando los recursos locales.

115. Presentación del MIDES realizada en el Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria - Abril 2011.

116. Rosina Methol, Ingeniera Agrónoma, División de Desarrollo Local, Dirección Nacional de Economía Social.

117. Rosina Methol, aporte agregado vía correo electrónico el 3/10/2011.

118. Presentación realizada en el Encuentro Latinoamericano de ESS, Montevideo, abril 2011.

- Fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas.
- Articulación con organizaciones de la sociedad civil.
- Compromiso con el desarrollo sustentable.

A continuación se presenta una descripción de los programas que integran esta dirección tal como fueron presentados por sus responsables en el Encuentro Latinoamericano de 2011.

URUGUAY TRABAJA – es un programa de inclusión social a partir del trabajo, sustentado en la Ley 18.240, de diciembre de 2007, que fortalece procesos de inserción al mercado laboral, reconociendo al trabajo como actividad humana central¹¹⁹. Las líneas estratégicas sobre las que trabaja este programa son:

- Trabajo transitorio: realización de trabajos transitorios de valor público por un lapso de hasta 9 meses.
- Acompañamiento social: personal, familiar y colectivo para el desarrollo de procesos de integración al mundo del trabajo.
- Programa de formación y capacitación específica.
- Acceso a servicios de salud, sociales y educativos.
- Proyectos laborales de los/as participantes o acceso a mejores estrategias de generación de ingresos.

Los objetivos específicos declarados por el programa son los siguientes:

- Desarrollar proyectos comunitarios de valor local en asociación con instituciones públicas que den respuestas a necesidades colec-

tivas a través de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales.

- Brindar oportunidades de desempeño laboral transitorias en ámbitos de organismos públicos a población desocupada que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- Fortalecer el nivel de empleabilidad a través de procesos de formación en competencias (transversales y específicas) y de un acompañamiento personalizado.
- Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas, entre otros.
- Lograr la inserción laboral formal de un 20% de los/as participantes del Programa.

Desde su creación han participado 25.000 personas del programa de las cuales lograron inserción laboral formal el 15% (2008) y el 20% (2009). Un 80% de ellas culminaron con destrezas y habilidades adquiridas en certificación de ascenso en su nivel de educación formal, certificación en cursos de formación específica e informática.

PROGRAMA DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS Y REDES LOCALES¹²⁰

Objetivos:

- Promover el desarrollo ciudadano a través del fortalecimiento de iniciativas económicas (oportunidades de trabajo), tendientes a la mejora de su calidad de vida (población vulnerable).
- Fortalecer el desarrollo de emprendimientos como estrategia de mejora de los ingresos familiares, promoviendo su inserción en el contexto local.

119. Presentación del MIDES realizada en el Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria - Abril 2011.

120. Presentación del MIDES realizada en el Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria - Abril 2011. Observatorio de Política Social; <http://observatoriosocial.mides.gub.uy>

- Promover procesos de inclusión social, fortaleciendo espacios colectivos, aportando en la construcción de procesos de desarrollo local.
- Promover procesos de sustentabilidad de los emprendimientos y su inclusión en procesos de desarrollo local.
- Potenciar los vínculos de manera de mejorar los procesos de gestión y de generación de valor local.
- Promover la formación de redes tendiente a fortalecer su potencialidad productiva y su impacto local.

Instrumentos del Programa:

- Apoyo económico retornable (montos en moneda nacional sin intereses, porcentaje de subsidio y hasta el 30% del apoyo se puede devolver en retorno a la comunidad o a través de la formalización del emprendimiento).
- Acompañamiento, y capacitación regional (con el objetivo de fortalecer capacidades individuales o colectivas, generar sentido de pertenencia promoviendo vínculos y la integración a colectivos, así como iniciar capacitaciones específicas en territorio).
- Formación de Redes Locales (ferias regionales y nacionales).
- Articulación interinstitucional (MGAP, UDELAR, DINAPYME, LATU, INACOOOP, otros).

De los 16 llamados públicos realizados en donde se presentaron más de 3500 emprendimientos, más de 1600 de ellos obtuvieron apoyo económico con un monto promedio de 1200 dólares americanos por emprendimiento y acompañamiento técnico. Esto se traduce en más de 27 mil personas recibiendo apoyo económico y capacitación en los últimos 5 años. Se contó con la garantía social de 200 organizaciones de la sociedad civil que se involucraron en el proyecto. Para la instrumentación del programa se destinaron 2 millones de dólares americanos,

contando con financiamiento externo (Fondo Binacional Uruguay – Venezuela y FOCEM) y Presupuesto Nacional.

Desde la DINAES se plantea la necesidad de articular esta política social con políticas económicas y de desarrollo productivo. Así como también, debido a las características de los emprendimientos, lograr integralidad e interinstitucionalidad de las políticas públicas a la hora de abordarlos.

Por otro lado, como aspectos a tener en cuenta para la mejora del programa, se plantea la problemática de los plazos y cumplimiento con procedimientos públicos debido al crecimiento del mismo y la consiguiente masividad. Se evalúa la necesidad de generar una cultura de repago, nuevos marcos normativos, así como de un vínculo más fuerte con tecnologías de proceso y conocimiento tecnológico, con actores como la Universidad o el LATU.

URUGUAY CLASIFICA - Este programa pretende contribuir al desarrollo de procesos integrales y articulados para la inclusión social de los hogares clasificadores de residuos. Se parte de reconocer su condición de trabajadores y de primeros agentes ecológicos, promoviendo el ejercicio pleno de derechos y su activa participación en modelos de trabajo alternativos e innovadores, ambiental y socialmente sustentables. El Programa apoya la conformación de colectivos y cooperativas de clasificadores informales de residuos (con acompañamiento técnico, capacitación, apoyo económico, apoyo material, coordinación con organismos gubernamentales y actores locales) para transformar las condiciones en que realizan su labor.

Hasta ahora se han identificado los siguientes logros del programa:

- Se realiza la recolección selectiva de residuos.
- Los clasificadores se encuentran formalizados.
- Los vecinos cambian la forma de tratar a sus residuos por conciencia ambiental y por solidaridad social.

- Las empresas realizan recolección selectiva o contratan cooperativas de clasificadores para la gestión de sus residuos o participan de la ley de envases por responsabilidad social.
- Luego de un período de capacitación, acompañamiento y supervisión técnica pueden convertirse en cooperativas autónomas.

COOPERATIVAS SOCIALES – Busca promover oportunidades de desarrollo e inclusión social y económica de personas y grupos mediante la formación de Cooperativas Sociales, su calificación, capacitación, formalización, registro y control, permitiendo a sus integrantes el aprendizaje de la gestión colectiva y la generación de ingreso formal. Las cooperativas sociales, instrumento creado con la Ley 17.978, por definición son cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, con el fin de lograr la inserción social y laboral de personas pertenecientes a sectores en situación de vulnerabilidad a través de la creación de puestos genuinos de trabajo. A diferencia de las cooperativas de trabajo clásicas las utilidades de los socios por trabajo aportado se encuentran limitadas por el laudo, lo que ha generado cierto descontento en estas cooperativas que reclaman la eliminación de esta limitación. A los grupos que quieren formar una cooperativa social se les brinda información y a través de la intervención técnica se estudia su viabilidad social y económica. Si el emprendimiento es viable, se promueve su formalización jurídica, luego se brinda asesoría técnica en gestión cooperativa, gestión empresarial, desarrollo de productos o servicios, constitución de redes, así como toda otra temática que promueva su desarrollo. Asimismo se realizan auditorías de tipo social y contable cuya información retroalimenta a la intervención y la consolidación de procesos.

A abril de 2011 existían 130 cooperativas sociales con 1400 personas involucradas, destacándose los rubros de mantenimiento integral, manejo de áreas verdes, servicio de acompañantes, entre otros.

En lo que refiere a aspectos a mejorar desde la Unidad de Cooperativas Sociales se plantean los siguientes:

- Evitar la reproducción de relaciones autoritarias o paternalistas.
- Lograr que deje de verse al ente municipal como patrón, evitando el comportamiento al estilo “cuadrillas” de limpieza.
- El actor municipal debería visualizar a la cooperativa social como una empresa auto-gestionada.
- Extender y profundizar el acompañamiento por parte del movimiento cooperativo en lo que refiere a desarrollo personal y grupal, gestión cooperativa y planes de negocios.

En cuanto a desafíos que este programa se plantea para el futuro se encuentran entre otros:

- Generar líneas de crédito para financiar proyectos.
- Brindar prioridad a estas cooperativas en las contrataciones del Estado.
- Abrir nuevos mercados para no depender solamente de las compras estatales.
- Crecer en conocimientos técnicos y no seguir reproduciendo sólo cooperativas de limpieza.
- Dar difusión a los servicios que brindan estas cooperativas.
- Transformarse en una cooperativa de producción (abandonando la figura de cooperativa social).
- Buscar formación profesional a través de INEFOP para el desarrollo cuali-cuantitativo de las cooperativas sociales.
- Profundizar la formación en gestión cooperativa.
- Buscar su integración a cadenas productivas profundizando el relacionamiento con actores estatales y municipales, así como cámaras empresariales.

- Estimular el pasaje a cooperativas de producción a través de acuerdos con el movimiento cooperativo y el INACOOOP.

Se creó una Comisión Interinstitucional integrada por INACOOOP, CUDECOOP, FCPU y MIDES, que ha manifestado los siguientes acuerdos de trabajo: reservar un porcentaje de las compras del Estado al área de la economía social, integrar a las cooperativas sociales a la economía del país y el pasaje del trabajo protegido a la autonomía y la autogestión a través de promoción, formalización, crédito y oportunidades

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y COMPETENCIAS (FOCCO) - tiene por objetivo generar estrategias específicas e innovadoras y espacios de articulación para contribuir a la continuidad de los procesos de integración económica y social de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Objetivos específicos:

- Diseñar, ejecutar y orientar proyectos específicos para la generación de ingresos sostenibles.
- Generar instancias de adquisición de destrezas laborales a partir de una experiencia educativo-laboral en las áreas productivas específicas.

Las principales líneas de intervención son:

- Estimular la participación en el mercado interno y externo.
- Participar en un porcentaje de las compras del Estado.
- Facilitar la formalización como parte de las garantías del ejercicio de derechos ciudadanos y como integración al sistema social y jurídico.
- Estimular estrategias alternativas en la generación de ingresos.
- Impulsar la generación de redes, cadenas productivas y de complementación, tanto a nivel nacional como regional.

- Desarrollar marcos regulatorios adaptados a la realidad de la economía social.

- Promover el monotributo social MIDES¹²¹.

- Facilitar el acceso al financiamiento, tanto público como privado, incluyendo las garantías necesarias.

- Generar un espacio de articulación con instituciones orientadas al microcrédito, tanto públicas como privadas.

- Desarrollar instrumentos financieros adaptados a la realidad de la economía social.

- Implementar una ventanilla única para las entidades de la economía social.

- Desarrollar un fondo de garantía que permita canalizar el crédito tanto público como privado. Hasta ahora las líneas crediticias aprobadas son: convenio INACOOOP, FUCAC; fondo emprendimientos, BROU.

- Desarrollar acceso a nuevas tecnologías y mejora de la calidad.

- Promover la capacitación en tecnologías informáticas.

- Facilitar el acceso a nuevas tecnologías en maquinarias y herramientas.

- Desarrollar procesos de certificación de la calidad de procesos y productos y/o servicios de los emprendimientos de la economía social.

- Difundir las políticas públicas y sus logros.

- Consolidar un espacio de articulación con todos los actores vinculados al sector, tanto públicos como privados.

- Promover la interinstitucionalidad y la sinergia entre sectores público-privado, pú-

121. Se amplía este tema más adelante.

blico-público, público-social y los diferentes programas públicos estimulando la responsabilidad social empresarial.

En junio de 2011 la DINAES presentó al parlamento el proyecto de Ley del Monotributo Social MIDES (MSM). Éste sería una prestación tributaria unificada que sustituye a las contribuciones especiales de la seguridad social y todos los impuestos nacionales (excluidos los de importación). Podrán optar por esta prestación emprendimientos individuales o colectivos que se dediquen a la producción y comercialización de bienes o servicios e integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza. Se propone un aporte mínimo calculado sobre 5 BFC y un sistema progresivo de aportación. La normativa establece un límite en los ingresos mensuales del 60% de los estipulados para el Literal E (IVA mínimo para MYPES) en el caso de emprendimientos individuales y del 100% para los colectivos. La Ley de MSM exige contraprestaciones: concurrencia a escuela u otros centros educativos habilitados para los menores a cargo de los emprendedores, controles de salud periódicos, asistencia a instancias de capacitación que no impliquen un costo para los emprendedores, así como la inexistencia de trabajo infantil ilegal en el núcleo familiar. También está previsto que quienes tributen bajo este régimen puedan vender bienes y servicios al Estado por hasta el monto máximo establecido para la licitación abreviada.

A pesar de la existencia de estos programas, Guerra, en la entrevista realizada, plantea que desde el movimiento de ESS se reconoce el avance que significa la creación de la DINAES pero también se manifiesta sorpresa ante la ausencia de consulta y propuesta de participación de la sociedad civil en su creación. Siendo que una de las grandes reivindicaciones es la participación de la sociedad civil en la construcción de política pública.

Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP)

En octubre de 2008 se aprueba la Ley General de Cooperativas 18.407 con la que se crea en su artículo 186 el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP), una persona jurídica de derecho público no estatal, que “*propone, asesora y ejecuta la políti-*

ca nacional del cooperativismo. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país (...). Al INACOOP le corresponde evaluar la incidencia del cooperativismo en la economía y en la sociedad, está encargado de la comunicación pública de la temática cooperativa y del impulso, la investigación y propuestas para el desarrollo de procesos asociativos e integradores, considerando las diversas manifestaciones de la economía social y solidaria”¹²².

Fundamentalmente, el papel que debería desarrollar el Instituto es el de articular las políticas de promoción del cooperativismo.

Inicialmente se el INACOOP como Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Solidaria y en la discusión parlamentaria se entendió que no se podía identificar claramente a los emprendimientos de ESS ya que no hay herramientas técnicas para fiscalizarlos. Este hecho refuerza el planteo de la dificultad del Estado para identificar al sector y por ende para generar políticas específicas que lo contemplen.

En la entrevista con el Dr. Moreno se mencionan algunas políticas públicas desarrolladas hacia el cooperativismo donde los emprendimientos de ESS que no sean cooperativas se pueden beneficiar.

El INACOOP cuenta con financiamiento del Estado y de las Cooperativas del Uruguay para llevar adelante un Fondo Rotatorio Especial que financia proyectos que promuevan el desarrollo cooperativo. También cuenta con un fondo de Promoción de Educación cooperativa y con el FRECOOP que apoya a las cooperativas sociales en sus primeros desembolsos. Estos dos últimos créditos mencionados son préstamos reembolsables y no son para proyectos de gran envergadura.

Desde el INACOOP se están desarrollando algunas líneas de acción concretas para el fomento del sector de ESS:

- En lo que tiene que ver con cadenas de valor y desarrollo local se establecieron algunas

122. <http://www.inacoop.org.uy> consultada el 12/09/2011.

ideas centrales en el Plan de Cooperativismo y desde el Instituto se planificó identificar las necesidades que tienen las cooperativas para su desarrollo para luego empezar a hacer matrices de intereses comunes entre cooperativas, entre instituciones públicas y privadas, matrices entre los objetivos del PLANDESCOOP (Plan de Desarrollo Cooperativo) y los objetivos estratégicos del gobierno.

- Se pretende también identificar proyectos de consonancia con el PLANDESCOOP e identificar los emprendimientos o las personas que los puedan llevar adelante.
- Se está impulsando el intercambio de técnicos entre Universidades de Europa y la Unidad de Estudios Cooperativos de la UdelaR para implementar el sistema de cuentas satélites, del cual se esperan obtener datos más precisos y así poder afinar la política pública.
- Conjuntamente con el MIDES, la FCPU y la CUDECOOP se está trabajando para identificar los problemas que presentan las cooperativas sociales para convertirse en cooperativas de trabajo clásicas y las posibles soluciones, ya que la figura de cooperativa social se pensó como instrumento de transición.
- Se espera que en 2012 comience a funcionar un sistema de información público sobre el fenómeno de la economía social y solidaria que se encuentre actualizado constantemente.
- El Instituto debe promover el Cooperativismo en la educación formal, por lo que este año se realizó un encuentro de centros de formación docentes donde 32 centros se comprometieron a crear un módulo de cooperativismo el próximo año, para que luego eso se derrame en los distintos niveles educativos. El horizonte a largo plazo es que el cooperativismo no sea sólo un módulo sino un eje transversal en la educación.
- En lo que respecta al fomento de la formación de cooperativas, se está por firmar un

convenio con la FCPU y con jóvenes emprendedores para generar cooperativas en los liceos.

- Se reeditaré este año el Fondo para educación y asistencia técnica que en 2010 llegó a 170 cooperativas.
- Se está implementando un sistema de becas para que cooperativistas se formen en gestión, comercialización, producción, cooperativismo, cursos que se estén llevando adelante por otras instituciones. Para ello se realizará también un convenio con el INEFOP
- Se está trabajando en la formación de una comisión de marco cooperativo para pensar el marco jurídico de regulación de la ESS y avanzar en temas que quedaron pendientes de la ley de cooperativas.
- Se apoyó económica y jurídicamente a la Coordinadora de Economía Social y Solidaria para que lograra su formalización.

En junio de 2011 se llevó a cabo un Seminario-Taller sobre “Políticas Públicas para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria – Aplicación de la Recomendación 193 de OIT sobre la Promoción de las Cooperativas”¹²³, organizado por el INACOOOP y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En el seminario participaron otros Ministerios como el de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Desarrollo Social (MIDES) y Salud Pública (MSP), para discutir sobre las diferentes perspectivas de las políticas públicas en las áreas productivo-social y su conexión con el desarrollo cooperativo y de la ESS. Este seminario tuvo como objetivos:

- Ampliar y fortalecer el trabajo de la red de actores gubernamentales involucrados a fin de profundizar el desarrollo de las políticas públicas de promoción y supervisión.

123. <http://www.inacoop.org.uy> consultada el 12/09/2011.

- Profundizar el desarrollo de herramientas programáticas y sectoriales
- Fijar una agenda de trabajo intergubernamental

Universidad de la República (UDELAR)

En el Servicio Central de Extensión se encuentra la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC), una unidad académica creada en 1988 que tiene por objeto aportar a la comprensión de los procesos asociativos y cooperativos, promoviendo actividades de docencia, investigación y extensión con énfasis en el proceso enseñanza-aprendizaje desde un enfoque interdisciplinario.

Las principales actividades que desarrolla entorno a la Economía Social y Solidaria es un curso sobre Cooperativismo y Asociativismo destinado a estudiantes y trabajadores, la Incubadora de Emprendimientos Económicos Asociativos Populares y núcleos de estudio e intervención, donde uno de ellos es sobre la Economía Solidaria.

La Incubadora es un programa-plataforma que desarrolla su estrategia de intervención de carácter interdisciplinario orientada a contribuir en la construcción de viabilidad de emprendimientos autogestionarios.

Define a la Incubación como un proceso de intervención compartido entre universitarios y trabajadores asociados en emprendimientos económicos cooperativo-asociativos, atendiendo a todas sus dimensiones: productivas, sociales, educativas, jurídicas, económico-administrativa, integrando las funciones de enseñanza, extensión e investigación.

El núcleo de ESS, conformado por docentes y estudiantes de la UEC/UdelaR, viene trabajando junto con la CONAES en la construcción de un censo o mapeo de los emprendimientos y entidades de apoyo, de manera de saber quiénes, cuántos, cómo y qué hace la economía solidaria en el Uruguay. Este trabajo se realiza teniendo en cuenta que el Censo Cooperativo dejó fuera de su relevamiento a los otros emprendimientos de economía solidaria.

Dentro de la Universidad de la República se encuentra funcionando también una Red Temática de Economía Solidaria, en donde participan profesores e investigadores de la UdelaR que trabajan el tema.

Fondo de Desarrollo (FONDES)

Si bien el Banco Oriental de la República (BROU) no está cumpliendo el rol de banco fomento, existe gran expectativa con la reforma de su carta orgánica, Ley 18.716, que prevé en su artículo 40 que el 30% de las utilidades del BROU se destinen a un fondo para financiar proyectos productivos viables que resulten de interés del Poder Ejecutivo. El 27 de septiembre de 2011 se sancionó su reglamentación, creándose el Fondo para el Desarrollo, FONDES, para apoyar a proyectos de interés del Poder Ejecutivo vinculados a sectores estratégicos y a modelos autogestionarios. Se crean cuatro subfondos o fideicomisos: de asistencia técnica no reembolsable, de garantía, de financiamiento, de capital semilla, de capital y de riesgo. Para su implementación se crea una Junta de Dirección integrada por tres miembros representantes de Presidencia, OPP y MIEM y una Unidad Técnica dentro de la OPP.

Cuadro 1. Resumen de políticas en torno a la Economía Social y Solidaria en la región

Criterios	Naturaleza	Contenido
Países	(Ordenación / Proceso)	(Oferta / Demanda)
Ecuador	<p>Políticas de Ordenación: En la nueva Constitución se reconoce la ESS como un sistema alternativo al actual. Se aprueba la Ley de Economía Popular y Solidaria (EPS), con la que se crea el Instituto de EPS. Cuenta con una subsecretaría de EPS dentro del Ministerio de Inclusión Económica y Social. El Ministerio de Política Económica en sus políticas macroeconómicas tiene como eje al modelo de EPS. En resumen, las políticas públicas ecuatorianas de EPS son transversales en todo el Estado</p>	<p>Se prevé en la legislación</p> <p>Políticas de Oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar políticas tributarias que promuevan la inversión y la exoneración de impuesto ▪ Apoyo financiero ▪ Asesoramiento técnico ▪ Capacitación ▪ Ejecución de proyectos socioeconómicos ▪ Fomento del comercio justo, el consumo ético, el trueque, comunitarios y promoción de exportaciones <p>Políticas de demanda: Prioridad en las compras públicas</p>
Bolivia	<p>Políticas de Ordenación: Al igual que Ecuador reconoce a la ESS como un sistema alternativo al actual en su Carta Magna. Se define el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social que es el documento rector de las políticas públicas para el fortalecimiento de la economía plural. Se crean las agencias y servicios de desarrollo que trabajan coordinadamente con otros ministerios en apoyo integral al sector privado comunitario y social cooperativo.</p>	<p>Políticas de Oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo a los procesos de inversión productiva ▪ Asistencia técnica ▪ Capacitación ▪ Promoción de mercados internos y externos ▪ Desarrollo de Finanzas Solidarias
Argentina	<p>Políticas de Proceso: Se visualiza a la ES como un paliativo a las fallas del sistema capitalista, de manera que las políticas desarrolladas tienen como objetivo el combate a la pobreza y la exclusión. La ES como política dirigida a “los excluidos del mercado del trabajo”.</p> <p>Políticas de Ordenación: Ley de Cooperativas (20.337) INAES - Instituto Nacional de Economía Social ex Instituto de Cooperativismo</p>	<p>Políticas de Oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Micro crédito (Ley 26.117). Promueve y financia el acceso al crédito. ▪ Monotributo Social (Leyes 25.865 y 26.233) se realizan los registros de personas físicas y asociados a cooperativas de trabajo que estén realizando una única actividad productiva, y necesitan insertarse en la economía formal. ▪ Marca Colectiva (Ley 26.355). Fortalece la producción y la comercialización de los emprendimientos otorgándoles valor agregado y mayor visibilidad, además de garantizar su calidad. ▪ Desarrollo de Talleres Familiares. ▪ Proyectos Integrales socio-productivos. Pretenden generar, asistir y fortalecer a unidades productivas que pueden pertenecer a diferentes sectores productivos ▪ Apoyo en la Comercialización.

Criterios	Naturaleza	Contenido
Países	(Ordenación / Proceso)	(Oferta / Demanda)
Brasil	<p>Políticas de Ordenación: Se creó la SENAES y los consejos estatales y nacionales de la ESS. Existe un programa de Economía Solidaria y Desarrollo que prevé políticas específicas para el sector. Creación de las ITCPs. Apoyo y el reconocimiento al movimiento de ESS.</p>	<p>Políticas de Oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Según la OIT las principales áreas de promoción y apoyo al sector son las siguientes: ▪ Asistencia técnica ▪ Desarrollo local ▪ Educación en ESS de educadores y administradores públicas ▪ Organización del sistema nacional de ferias ▪ Empresas recuperadas
Venezuela	<p>Políticas de Ordenación: Reconocimiento de la ESS en el nuevo modelo de economía productivo. Ley del sistema económico popular, con la que crea la existencia de los consejos comunales. Creación figuras jurídicas para proyectos socio-productivos colectivos Creación del Frente de Productores Socialistas, es una fuerza creada para la organización y movilización de las unidades productivas. Impulso de las redes productivas para la construcción de la cadena de valor socialista entre las distintas unidades productivas potenciando a su vez el impacto en la economía nacional.</p>	<p>Políticas de Oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo económico al sector ▪ Promoción del sistema de trueque ▪ Impulso a los bancos comunales ▪ Realización de Ferias de Economía Comunal
Uruguay	<p>Políticas de Proceso En general desde el gobierno se busca paliar las fallas del sistema, no hay un apoyo transversal al sector sino herramientas coyunturales o avances puntuales. Creación de la figura de Cooperativas Sociales. Programa Uruguay Trabaja</p> <p>Políticas de Ordenación: Ley General de cooperativas, con la que se crea el INACOOOP Creación de la Dirección de Economía Social dentro del MIDES Reforma de Carta Orgánica del BROU (Fon-des)</p>	<p>Políticas de Oferta</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos y Redes Locales del MIDES (apoyo económico y capacitación) ▪ Programa de Cooperativas de Sociales (apoyo técnico y seguimiento)

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A partir del marco conceptual generado se desprende que la ESS puede ser entendida como un sector

más de la economía, como una herramienta paliativa a las fallas del sistema actual que en ese caso se

denomina Economía Social o como una alternativa al capitalismo. Para definir políticas públicas (PP) orientadas hacia la ESS es necesario, como primer paso, que el Estado defina su enfoque conceptual.

En América Latina la ESS es un concepto en construcción y se la denomina de diferentes maneras: economía popular, comunitaria, de solidaridad, entre otras, pero tiene en común la solidaridad como base de funcionamiento y el lugar que ocupa el ser humano como centro en contraposición al capital.

De los países analizados los que reconocen a la ESS como una alternativa al sistema, al menos desde los programas de gobierno son Ecuador, Bolivia y Venezuela desarrollando políticas de ordenación a nivel de Estado. Los dos primeros la reconocen en sus Constituciones, toman el concepto del buen vivir como eje del desarrollo de la planificación política a largo plazo, de manera que la ESS se encuentra como un eje transversal en todos los niveles del Estado. Brasil se destaca por la participación de la sociedad civil en la construcción de la política pública para el sector. De todas formas este país tiene la particularidad de que existe una clara separación entre el sector cooperativo clásico y el de economía solidaria, en tanto se encuentran representados por distintas organizaciones, la Organización de las Cooperativas Brasileñas y el Foro Brasileño de Economía Solidaria respectivamente, y cuentan con políticas públicas diferenciadas. Por otro lado, en Argentina y Uruguay se entiende a la ESS como una herramienta paliativa a las fallas del mercado. Ambos países reconocen con políticas de ordenación al sector cooperativo a través de una Ley General de Cooperativas y de un Instituto que las promueve. Pero desde el gobierno uruguayo se planteó que la Ley de Cooperativas Sociales busca “fundar una economía solidaria” para “atender las gravísimas emergencias sociales producto de la aplicación de prácticas neoliberales”¹²⁴, y desde el argentino se utiliza el término economía social para referirse a “las políticas dirigidas a los excluidos del

mercado de trabajo”¹²⁵ es así que en estos países la economía solidaria sigue siendo marginal y funcional al sistema.

En Uruguay en particular, respecto a las PP de promoción y apoyo en los últimos 20 años se pueden mencionar algunos logros, primero en términos políticos a nivel de gobiernos locales, luego con la ley de Cooperativismo y la creación del INACOOOP, cuyo consejo consultivo lo integra también la CONAES. Posteriormente, la creación de la DINAES en el MIDES constituye otro logro a destacar, siendo el más reciente la creación del FONDES con la reforma de la Carta Orgánica del BROU. La creación de la DINAES revela una intención política de reconocimiento de la ES, así como la convocatoria por parte del MIDES al Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria, con el objetivo de conocer más sobre ésta y las políticas que están desarrollando los diferentes gobiernos de América Latina para su fomento y apoyo. Sin embargo, cabe destacar que el único organismo que incluye el nombre de economía social dentro del Estado es la DINAES, que se encuentra dentro del MIDES, Ministerio cuya población objetivo es el sector más vulnerable de la sociedad. Lo anterior permitiría inferir que para el Estado uruguayo la ESS es un medio que permite disminuir el desempleo y la exclusión social. No obstante, este es un debate que aún no se ha zanjado y que deja abierta la pregunta sobre cómo entiende el Estado a la economía social y/o solidaria y cuál es su rol en relación a ésta.

Para aportar a dicho debate se presentan a continuación algunas sugerencias a tener en cuenta que emergen del Encuentro Latinoamericano y en las entrevistas realizadas a lo largo del trabajo.

Se considera necesario explicitar la relación Estado-Sociedad Civil en el desarrollo de las PP. El movimiento de ESS, representado por la CONAES y por la Mesa de Autogestión, reclama participación en la construcción de políticas, pero para poder incidir en las PP, también sería necesario que el movimiento se fortalezca como tal en su organización. En

124. Ec. Olesker en: <http://www.mides.gub.uy/mides/colgado.jsp?cont=entid=13653&site=1&channel=mides> Columna N°6. La Reforma Social. “Características Generales”. Viernes 30/09/2011.

125. Roberto Ghetti. Secretario de Economía Social de Argentina en entrevista realizada durante el Encuentro Latinoamericano de ESS, Montevideo, abril 2011.

cambio, el movimiento cooperativo está consolidado en nuestro país, logrando una incidencia real en las políticas, por ejemplo, a través de la ley general de cooperativas y de la contemplación especial del sector en la reforma tributaria.

A la hora de generar políticas hacia el sector, los entrevistados manifiestan falta de coordinación y comunicación, no sólo con la sociedad civil organizada, sino también a la interna del Estado. En el contexto actual sería recomendable que las políticas de apoyo al sector surjan de una agenda común articulada entre los distintos organismos para generar una sinergia positiva entre ellos.

En el Encuentro Latinoamericano de Economía Social y Solidaria se plantea la necesidad del apoyo estatal hacia la ESS para fomentar su desarrollo ya que es muy difícil que la misma pueda desarrollarse y crecer inmersa en un sistema capitalista.

Tanto del Encuentro como de las entrevistas realizadas para este trabajo surgen recomendaciones de áreas prioritarias a ser atendidas por el Estado en su rol de promotor, entre ellas se mencionan:

- *intercooperación*, no sólo para generar un mercado propio sino también como forma de promover y respetar sus propios principios y valores en donde la cooperación entre los emprendimientos es un postulado fuerte, permitiendo encadenamientos productivos solidarios y redes económicas
- *innovación y tecnología social*, no quedarse sólo en pequeños emprendimientos de subsistencia, sino integrarse al desarrollo de tecnologías sociales y generar encadenamientos productivos sustentables. Generar una política interinstitucional de apoyo a la investigación e innovación en economía social, porque es imprescindible para el desarrollo de emprendimientos estratégicos que generen valor agregado e integren encadenamientos productivos, que las tecnologías estén al servicio de la sociedad y sus necesidades, y la realidad actual es que el conocimiento y la investigación están al servicio del capital.
- *acceso al crédito*, se ha generado una gran expectativa con el FONDES que tiene entre sus prioridades el financiamiento de proyectos autogestionados.
- *marco normativo*, si bien se cuenta con una moderna ley de cooperativas, desde el INACOOOP se promovió una comisión de marco cooperativo que trabajará en la revisión de temas que quedaron pendientes. Una de las tareas es pensar en un marco jurídico para regularizar las otras expresiones de la economía solidaria que hoy por hoy no están incluidas en la ley.
- *educación*, es fundamental generar espacios de reflexión que permitan integrar la economía solidaria en la educación formal de manera transversal, así como generar formación para la gestión colectiva con los trabajadores de la economía solidaria. Respecto a esto se está trabajando desde el INACOOOP en coordinación con los centros de formación y también desde la UdelaR.
- *fomento de la inversión*, se considera central la disputa de fondos públicos para inversión en la ESS ya que si no se logran ciertas rupturas seguirá siendo un sector marginal al sistema. Actualmente la Ley de Promoción de Inversiones sólo contempla a aquellos emprendimientos que tributan Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y las Cooperativas están exoneradas del mismo por lo que no están incluidas.
- *favorecer la figura de proveedor del Estado*, si el gobierno entiende que la ESS es el modelo de economía a seguir, sería deseable tener prioridades hacia los emprendimientos solidarios en las compras del Estado, garantizando criterios claros y transparentes de contratación.
- *política fiscal diferenciada*, para la DGI no existe diferencia entre los emprendimientos solidarios y las empresas tradicionales. No se consideró una política específica de promoción al sector a la hora de realizar la reforma

tributaria. Se incluyeron las exoneraciones que ya existían para el sector cooperativo luego de los reclamos realizados por la CU-DECOOP.

Surge también la demanda de políticas públicas descentralizadas –que ponderen a los Gobiernos Locales dotándolos de recursos para que fomenten el desarrollo local a través de los emprendimientos de economía solidaria– y transversales –que estén integradas a otras políticas públicas como educación, vivienda, asistencia, abastecimiento, medio ambiente, tecnología. Se sugiere que el INACOOOP debería jugar un papel articulador de políticas públicas para lo que es necesario fortalecer su institucionalidad.

Otro tema no menor es rescatar la identidad propia de la ESS ya que por parte de los gobiernos hay una tendencia, como en Colombia y Brasil, de asimilar los emprendimientos de la ESS a las pequeñas y medianas empresas. Si bien muchos de los emprendimientos de la ESS son pequeños, no son todos. Por lo general la aspiración del pequeño negocio en un sistema capitalista es crecer, contratar mano de obra y convertirse en un gran negocio, lo que dista mucho de ser el objetivo de un emprendimiento de economía solidaria. Las políticas para uno y otro sector no deben ser las mismas ya que ambos son estructuralmente diferentes. Las políticas concebidas para el desarrollo de la ESS deben respetar los principios que ésta defiende y promueve. A partir de la promoción de pequeños negocios independientes se genera la fragmentación de la clase trabajadora. Esto fundamentado en que al aislar a la clase trabajadora, cada persona se preocupa por su

propio negocio, alimentando el individualismo capitalista en detrimento de la generación de redes de cooperación, espacios colectivos de trabajo, de solidaridad, lo que se traslada de una forma de trabajo a una forma de vida, no permitiendo alcanzar un cambio en la economía y menos aún al logro de una “sociedad diferente”.

Bibliografía

- Bertullo, Jorge et al (2004) “El cooperativismo en Uruguay”. Documento de Trabajo del Rectorado, N° 22. UdelaR. Montevideo.
- Monzon, J.L. et. al. (2009) “Fundamentos de Economía Social”. Master en Administración y Dirección de Empresas y de Entidades No Lucrativas de Economía Social (MADES) Materia I.1. Coordinador Monzón J.L. Universitat de Valencia. Valencia.
- Ley General de Cooperativas, Ley N° 18.407 disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/Leyes%20y%20Decretos/ernp18407.pdf>
- Columna N°6. La Reforma Social. “Características Generales”. Viernes 30/09/2011. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=13653&site=1&channel=mides>
- Ley 18716, de modificación de la Carta Orgánica del Banco de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18716&Anchor=>

Clasificadores de residuos: análisis de la cadena económica de recuperación de desechos y su relación con el trabajo precario

Mariana Fry¹²⁶, Martín Sanguinetti¹²⁷

El presente artículo se propone estudiar la cadena económica de recuperación de desechos y su relación con las características del trabajo de los clasificadores de residuos. A través del análisis de la información secundaria disponible en Uruguay, se describe la participación de los clasificadores de residuos y de las empresas del reciclaje en el proceso de producción y apropiación de valor a partir de los residuos sólidos urbanos. Los datos permiten observar que mientras que las empresas recicladoras detentan importantes márgenes de rentabilidad, los clasificadores de residuos desempeñan su actividad en pésimas condiciones laborales, obteniendo ingresos que se encuentran por debajo de lo necesario para la subsistencia. Se sostiene que la informalidad que caracteriza a este sector de la economía contribuye a producir la condición precaria de trabajo de los clasificadores de residuos, propiciando una modalidad de explotación encubierta a través de la cual las grandes empresas del reciclaje se apropian del valor producido por el trabajo de los clasificadores.

Introducción

En los últimos lustros la problemática social de los clasificadores de residuos urbanos ha adquirido una importancia creciente en las ciudades del cono sur de América Latina, suscitando nuevos desarrollos desde la academia. En este sentido, es posible identificar a nivel de la región investigaciones que buscan profundizar en el análisis de las condiciones de

exclusión de quienes se dedican a la clasificación de residuos (Fajn, 2002), así como también abordajes conceptuales que se proponen explicar la precariedad del trabajo en este sector a partir del análisis de la cadena económica de los desechos y del modo en que el Estado regula esta actividad (Mota, 2002; De Pauda Bossi, 2008).

En nuestro país varios investigadores han abordado el estudio de los clasificadores de residuos, encontrándose trabajos de corte cualitativo que analizan diversas aristas de la problemática, como la gestión municipal de los residuos (Chabalgoity et al, 2006; Elizalde, 2011) y el proceso organizativo de los clasificadores (Doménech, 2005; Elizalde y Fry, 2009). Por otra parte, se cuenta con investigaciones cuantitativas que describen exhaustivamente el perfil social de esta población (MIDES, 2006a; MIDES, 2006b; IM, 2011).

La mayoría de estos trabajos centran la mirada en la situación de vulnerabilidad y exclusión social que el sector enfrenta. Sin embargo, no hemos identificado a nivel nacional antecedentes de investigación que estudien la clasificación de residuos en tanto actividad económica, analizando desde esta perspectiva las causas que contribuyen a la producción y reproducción de la precariedad laboral presente en el sector.

Desde el Núcleo de estudios e intervención con clasificadores de residuos de la Universidad de la República se está desarrollando actualmente un proyecto de investigación (Sarachu et al, 2010) que focaliza en el estudio de los emprendimientos asociativos de clasificadores, analizando el modo en que el modelo de gestión de residuos condiciona las posibilidades

126. Socióloga, Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio - UdelaR, Uruguay.

127. Economista, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio - UdelaR, Uruguay.

de mejorar su situación laboral. Esta investigación considera tres dimensiones: el análisis de la política pública, la cadena económica de recuperación de desechos y las características de las organizaciones del sector, investigando la forma en que estos tres factores interactúan para definir las condiciones precarias de trabajo de los clasificadores organizados en cooperativas.

Recogiendo esta línea de análisis, en este trabajo nos proponemos abordar el estudio de la cadena económica de los residuos como uno de los ejes que produce el modo actual de trabajo de los clasificadores. A partir de los datos existentes a nivel nacional, buscamos aproximarnos a una primera descripción de la cadena de recuperación de desechos y del modo en que ésta contribuye a reproducir la precariedad del trabajo de los clasificadores de residuos.

El abordaje de la clasificación de residuos en tanto actividad económica, brinda elementos para comprender la durabilidad de este fenómeno en el tiempo y el importante volumen de trabajadores que ocupa. En contextos de cifras históricamente bajas de desempleo, con niveles elevados de ocupación y con casi una década de crecimiento económico ininterrumpido, la cantidad de clasificadores se mantiene estable alcanzando cifras nada despreciables en comparación con otras ramas de actividad de la economía. Constituye, a su vez, el insumo fundamental de una rama de actividad significativa en términos del valor que aporta a la economía y el espacio de confluencia de un conjunto de políticas e intervenciones fragmentadas y erráticas que no contemplan de manera global la dimensión económica, ambiental y productiva del problema.

Elementos conceptuales para pensar el sector clasificador de residuos

Para investigar este sector recogemos las líneas de análisis planteadas en trabajos teóricos que abordan el fenómeno de la clasificación en nuestro país y en la región. En este sentido, el estudio realizado por Fajn (2002) para el caso de Buenos Aires señala que

la *cadena económica* de recuperación de desechos se caracteriza por la ilegalidad, la baja productividad, la escasa inversión de capital, una mínima división del trabajo, el bajo nivel de calificación requerido, la facilidad de entrada y los bajos ingresos. Se trata de un campo social signado por una desigual distribución de recursos, sustentada en relaciones de dominación que ligan a los distintos agentes de la cadena. Desde esta perspectiva, se señala que la informalidad es un elemento constitutivo del “negocio de la basura” y de las profundas desigualdades que encierra, ya que “...para que este negocio funcione con los altos márgenes de rentabilidad que esconde, es necesario que se mantenga en un mundo de informalidad, ilegalidad y desprotección social.” (Fajn, 2002: 19).

Por otra parte, varios trabajos que analizan el caso de Brasil señalan que desde la *política pública* no se ha logrado transformar la condición informal del negocio de la basura (Mota, 2002; De Páuda Bosi, 2008). En este sentido, Mota (2002) plantea que existe una cooperación entre el trabajo que se realiza en la calle y la fábrica de reciclaje, la cual es regulada por el Estado. Éste regula el trabajo de los clasificadores en la medida en que institucionaliza la precariedad, contribuyendo a mantener la injusta distribución de valor que existe actualmente en la cadena de recuperación de desechos, favorable a las grandes industrias.

La heterogeneidad del trabajo en este sector supone la existencia de intereses inmediatos diversos, lo que impone dificultades al *proceso organizativo*. Como se ha señalado en trabajos anteriores (Elizalde, Fry y Nauar, 2009), esta heterogeneidad coloca a la UCRUS¹²⁸ la tensión de representar intereses específicos diversos (los de quienes trabajan en forma individual o familiar, quienes lo hacen organizados en cooperativas y quienes son contratados en forma temporal por ONGs), lo que debilita sus posibilidades de representar al sector. Esta debilidad de las organizaciones propias de los clasificadores impacta directamente en las condiciones que detentan para negociar con los agentes de la política y para obte-

128. Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos. Es el sindicato que nuclea a los trabajadores del sector.

ner mejores condiciones de inserción en el mercado de los residuos.

Estos tres elementos se combinan para definir las actuales condiciones de *inclusión precaria* de los clasificadores (Sarachu et. al., 2010), en la medida en que se encuentran insertos en la cadena de recuperación de desechos como productores de valor, pero a la vez son excluidos del ejercicio de derechos sociales.

Recogiendo esta perspectiva, el presente artículo analiza la clasificación de residuos en tanto cadena productiva, buscando generar una primera aproximación descriptiva a esta actividad y a las formas de trabajo que implica. Desde el punto de vista conceptual se retoman los abordajes propuestos por los antecedentes internacionales de investigación, para explicar las características del trabajo en el sector clasificador de residuos a partir de la cadena económica de recuperación de desechos y del modo en que la política pública regula esta actividad. De esta manera, se busca complejizar la mirada incorporando la dimensión económica del problema y trazar hipótesis que permitan superar la aproximación descriptiva del fenómeno de la clasificación.

Metodología

El trabajo aquí presentado constituye un primer avance de una de las líneas de investigación desarrolladas desde el Núcleo de estudios e intervención con clasificadores de residuos de la Universidad de la República. Como se ha señalado, desde este espacio se está ejecutando el proyecto de investigación *Clasificadores/as de residuos urbanos sólidos: desde la inclusión precaria hacia la construcción de un nuevo modelo de gestión de residuos*¹²⁹. En este marco, se analiza el modo en que la cadena económica de recuperación de desechos, la política pública que regula esta actividad y las características del proceso organizativo del sector condicionan las posibilidades de transitar desde la inclusión precaria hacia nuevas formas de inclusión social de los clasificadores de residuos.

En este artículo se aborda específicamente el estudio de la cadena económica y su relación con el trabajo precario, siendo el resultado de la primera etapa de dicha investigación, que corresponde al procesamiento de los datos secundarios disponibles. En una segunda etapa, la información expuesta en este trabajo será tomada como referencia para la realización del trabajo de campo.

El estudio de la cadena de tratamiento de desechos supone el análisis de los agentes que la componen y de los procesos de producción y apropiación de valor. Para esto, “*se buscará analizar desde una perspectiva territorial los siguientes elementos: los actores que intervienen en el proceso de valorización de los materiales reciclables, que actividades desarrollan, el tipo de relaciones que existen entre estos agentes, las estrategias que desarrollan y las cadenas o complejos productivos en los que se insertan. Un estudio integrado de estos elementos nos permitirá ver de qué forma se desarrolla esta modalidad particular de inserción en la economía que no logra ser visualizada a priori por la completa informalidad en la que se encuentra el sector pero que esconde el hecho de que los clasificadores desarrollan una actividad en la que generan valor social.*” (Sarachu et. al., 2010: 16)

Siguiendo esta línea, nos proponemos identificar los agentes que intervienen en la cadena de recuperación de residuos y –para aquellos de los que se cuenta con datos secundarios– analizar el valor que producen y de cuánto se apropian. En ese sentido, cabe señalar que la aproximación a la cadena del reciclaje conlleva la dificultad de que gran parte de esta actividad se realiza de manera informal, lo que dificulta su abordaje a partir de las estadísticas nacionales.

Partiendo de esta constatación, se busca estimar el valor producido en dos niveles de la cadena: las empresas de reciclaje y los clasificadores de residuos, ya que son los únicos agentes de los que existe información estadística. Se descarta de este modo el análisis de los intermediarios pequeños que funcionan a nivel barrial, ya que si bien constituyen un agente importante en el proceso de producción y apropiación de valor a partir de los residuos (MIDES, 2006a), no existe información que permita aproximarse a su conocimiento. Por los mismos motivos,

129. Proyecto financiado por CSIC en la modalidad “Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social”, edición 2010.

en este artículo se optó por no abordar el nivel de la generación y recolección de residuos. Estas estimaciones pueden verse en el estudio realizado en oportunidad de la elaboración del Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana en 2005 (Fichtner y LKSur, 2005).

Para el análisis de los niveles de clasificación y reciclaje se analizan varias fuentes de información. En lo que refiere al sector clasificador de residuos se utilizaron datos provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (INE, 2006) y del censo de clasificadores realizado por la IM (2008). Esta información podrá ser ampliada una vez que se cuente con la encuesta realizada en el marco del proyecto “Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente”¹³⁰. Por otra parte, para conocer el valor producido por las empresas comprendidas en la rama de reciclaje de residuos se utiliza la Encuesta Nacional de Actividad Económica (INE, 2007). Como desarrollaremos más adelante, la información se analiza para un momento del tiempo debido a las limitaciones de los datos disponibles. Para hacer comparables las distintas fuentes se ajustan los datos por inflación a diciembre de 2007.

Análisis de la cadena de tratamiento de desechos

En esta sección se aborda el sector con una mirada de cadena productiva. El principal antecedente en este sentido es el trabajo de Barrenechea et al. (2003), donde se analizan los distintos productos que se clasifican y reciclan en la cadena realizando una descripción exhaustiva de los precios que se pagan por los mismos y las cantidades. Este trabajo nos da una dimensión de la recuperación y el reciclaje de residuos en el Uruguay como una cadena productiva, que se inicia en el desecho de residuos, continúa en la etapa de recolección del mismo, la clasificación y el reciclaje, finalizando en el proceso de transformación para generar un nuevo producto.

La estructura del análisis tiene la mirada de las cuentas nacionales, es decir, nos permite saber cuánto valor agrega el sector a la economía. A su vez, nos permite conocer la forma en que ese valor se distribuye entre los distintos agentes que intervienen en el proceso productivo: los trabajadores a través de los salarios, los empresarios mediante los excedentes y el gobierno a través de los impuestos y subsidios. Para ello se utiliza la Encuesta Anual de Actividad Económica realizada por el INE, en particular los datos correspondientes al año 2007¹³¹.

La actividad de producción de las plantas recicladoras según el CIIU revisión 3 adaptada a Uruguay es el código 3700, que se define como: “*Reciclaje de desperdicios y desechos metálicos y no metálicos. (La elaboración de nuevos materiales y productos, utilizando desperdicios o desechos como materia prima, como por ejemplo fabricación de hilados a partir de hilachas, la fabricación de pasta de madera a partir del papel o el recauchutaje de cubiertas, no se considera reciclaje sino que va en las clases 1711, 2101, y 2511 respectivamente).*”

Considerando esta rama de actividad, se analiza a continuación lo que en las cuentas nacionales se llama la cuenta corriente. Para ello focalizamos en dos cuentas: la cuenta producción y la cuenta de generación de ingresos.

La cuenta producción analiza el esfuerzo productivo que realizaron en este caso las empresas de reciclaje, a través del Valor Bruto de Producción (VBP), que es el valor económico obtenido por los productores en el proceso de producción analizado. En términos contables es todo lo vendido por el sector en el período considerado. No obstante, este valor no es un registro adecuado para medir el esfuerzo económico realizado por la rama en el período analizado, ya que contiene el esfuerzo productivo de otros sectores o del mismo sector pero en años anteriores. Por ese motivo se le debe restar el consumo intermedio (CI), o en términos contables todos los insumos utilizados, ya que estos constituyen el

130. Este proyecto es llevado a cabo por PNUD, PNUMA, IM, MIDES, MVO-TMA, OPP.

131. Es posible realizar el análisis desde el año 2002 al 2008, pero debido a que del año 2002 al 2006 existen problemas metodológicos para esta rama y que para el 2008 hay un cambio de revisión del CIIU, se decidió utilizar solamente el 2007.

esfuerzo económico de otros sectores. Por ejemplo, la utilización de combustible para el funcionamiento de la maquinaria en el proceso de reciclaje, o la incorporación de residuos clasificados comprados a otros agentes de la cadena de valor (ya sea a clasificadores o intermediarios). De esta forma se obtiene el valor agregado bruto (VAB)¹³², que es la forma más adecuada para medir el esfuerzo productivo¹³³. Por lo tanto: $VAB=VBP-CI$

Como contracara del proceso de producción, se genera un proceso de distribución de ingresos debido a la participación de los factores de producción y del Gobierno. De este modo, el VAB se generó debido a que en el esfuerzo productivo participaron trabajadores, quienes son recompensados con salarios (RA), empresarios que obtienen un excedente de explotación (EE) y el gobierno a través de los impuestos y subsidios (TI-S), por lo tanto: $VAB=RA+TI-S+EE$

Análisis del sector

En el cuadro 1, puede observarse el valor generado por la rama. Con el fin de dimensionar el peso de la misma en la economía se expone también el valor generado por el total de la industria manufacturera y para toda la economía en el año 2007.

Cuadro 1: PIB en miles de pesos 2007 de toda la economía, de la industria manufacturera y del reciclaje

Valores a precios corrientes	
PIB en miles de pesos	2007
Toda la Economía (1)	560.412.312,7
Industria manufacturera (2)	70.661.648,0
Industria del Reciclaje	60.045,9

Fuente: BCU.

Fuente: elaboración propia en base a EAE.

132. El VAB es lo que normalmente llamamos Producto Bruto Interno. Si sumamos todos los VAB de todas las ramas de producción obtenemos el PIB de la economía agregada.

133. Para ser más precisos, la medida más adecuada se obtiene si restamos también el consumo de capital fijo (CKF), o en términos contables la depreciación de capital.

El cuadro permite observar que las empresas que integran esta rama de actividad agregan 60 millones de pesos a la economía. No obstante, es importante observar que estas son una parte de una cadena, de manera que si analizamos la misma hacia atrás obtenemos el valor que agregaron los agentes que participaron en la tarea de la clasificación y/o acopio. Por ese motivo, es interesante observar el consumo intermedio de esta cadena.

En el cuadro 2, podemos apreciar el consumo intermedio de la industria, que como vemos es un componente muy grande del VBP (ronda en el 70% del VBP).

Cuadro 2: VAB, VBP y CI de la Industria manufacturera y de la rama del reciclaje en el año 2007

	Reciclaje	Industria manufacturera
VBP	193.560	235.394.001
CI	133.514	164.732.353
VAB	60.046	70.661.648

Fuente: elaboración propia en base a la EAE.

Si tomamos en términos de valores el CI de la industria del reciclaje en el año 2007, podemos suponer que ese dato es lo que el encadenamiento hacia atrás le aportó a esta industria como insumo, lo que nos da una dimensión del valor que se genera en la parte informal de la cadena. Si bien hay que tener en cuenta que el consumo intermedio puede provenir de muchas otras ramas (como la electricidad, el agua, etc.) es de esperar que la mayor parte del mismo se encuentre constituida por los insumos directos que la industria utiliza. Esta idea se puede confirmar a partir del trabajo de Barrenechea et. al. (2003), que demuestra que las empresas del reciclaje en el Uruguay no generan grandes transformaciones a los productos, por lo que es de esperar que sus insumos sean explicados en su gran mayoría por la compra de materiales.

Con el fin de contrastar este dato e identificar la cadena hacia atrás, tomamos de la ENHA¹³⁴ el salario percibido por los trabajadores clasificadores por ese

134. En la sección siguiente se realiza una caracterización de los trabajadores y se exponen las limitaciones metodológicas de la ENHA.

concepto, y lo multiplicamos por 12 para obtener el monto anual:

Cuadro 3: Estimación del total anual de ingresos percibidos por los clasificadores por la actividad de clasificación en el año 2006, ajustado a precios diciembre 2007

	Estimación	Intervalo de confianza	
		Inferior	Superior
Montevideo	107215619	93947448	120483790
Interior	4581224	2164953	6997496

Fuente: elaboración propia en base a la ENHA.

La estimación para todo el país da 111.796.843, esto es el ingreso que perciben los trabajadores clasificadores en un año por sus labores. Siguiendo la idea propuesta más arriba, este dato se corresponde con el consumo intermedio de la industria del reciclaje, que como se aprecia en el cuadro 2 es de algo de más de 133 millones de pesos¹³⁵.

Esta semejanza de los datos permite vincular de forma consistente dos fuentes de información distintas, sustentando la hipótesis de que la mayoría del valor producido por esta cadena proviene de la rama de la clasificación, mientras que la rama del reciclaje no aporta transformaciones sustantivas a la cadena, como ya lo adelantaba el trabajo de Barrenechea et al (2003). La diferencia entre ambos valores puede deberse a costos en los que incurren las empresas recicladoras, así como también a la apropiación de valor realizada por los intermediarios que operan entre las empresas grandes y los clasificadores.

En el cuadro 4 se expone el VAB, que es el valor que genera la rama para el año analizado. Como puede apreciarse éste asciende a 60 millones de pesos y se descompone en los diferentes agentes que participaron en la creación de dicho valor: las remuneración por la participación de los trabajadores,

el excedente de explotación del que se apropian los empresarios, los impuestos y subsidios que se cobra el Estado y la depreciación del capital por el uso de la maquinaria. A los efectos de comparar las proporciones, se exponen también los valores relativos a la industria manufacturera en su conjunto.

Cuadro 4: Cuenta generación de Ingresos, en miles de pesos 2007

	Reciclaje	Industria manufacturera
VAB	60.046	70.661.648
RA	17.695	19.975.832
EEB	37.039	36.297.999
IT-S	133	8.452.985
CKF	5.178	5.934.831

Fuente: elaboración propia en base a la EAE.

Como se puede apreciar, el excedente de explotación es el componente de mayor peso (62% del VAB) del valor total generado, que en comparación al total de la industria es un valor elevado (51%). Las remuneraciones son el otro componente en importancia y el peso es similar al que tiene para el total de la industria.

Los datos analizados indican que se trata de una rama de actividad que agrega muy poco valor al producto pero que detenta importantes márgenes de rentabilidad. Constituye, asimismo, una actividad industrial que genera muy pocos puestos de trabajo directos (211 para el año 2007 según EAE) y que, como se ha señalado en trabajos anteriores (MIDES, 2006a), funciona a partir de la explotación del trabajo de los clasificadores de residuos informales.

En la siguiente sección se analizan las características del trabajo de los clasificadores de residuos, a partir del modo en que éstos se insertan en la cadena del reciclaje.

Características del trabajo de los clasificadores de residuos

El estudio del sector clasificador de residuos resulta muy complejo dado que no existen a nivel nacional

135. La interpretación de este dato debe considerar los recaudos metodológicos necesarios, como los errores muestrales que se exponen en los intervalos de confianza y otros de subestimación que puede tener la EAE. En este sentido, hay que tener en cuenta que esta rama de actividad obtiene sus insumos de una rama que es informal, por lo que es de esperar que exista una subdeclaración de este dato en la encuesta.

buenas fuentes de información que permitan dar cuenta de las características de esta población.

La ECH realizada por el INE detenta dificultades a la hora de estimar a los clasificadores, por tres razones: en primer lugar, porque es una población sub declarada, ya que buena parte de estos trabajadores declara “hacer changas” o estar desempleado para evitar la estigmatización que recae sobre esta actividad (MIDES, 2006a). En segundo lugar, por tratarse de una población muy pequeña el procesamiento estadístico de los datos reviste dificultades a la hora de realizar análisis detallados. Y en tercer lugar, es posible que el marco muestral no sea el adecuado para conocer esta población, debido a que mayoritariamente se encuentra situada en asentamientos irregulares, por lo que es posible que desde la realización del último conteo censal (2004) esta población se haya modificado significativamente. Con el censo 2011 procesado se podrán obtener mejores medidas de dicha población.

Por otra parte, el censo voluntario de clasificadores realizado por la IM permite obtener una mejor aproximación al total de clasificadores de Montevideo, ya que está focalizado a esta población y cuenta con mecanismos de coerción para que los clasificadores se registren (quienes no se censan corren riesgo de que se les requise el carro). Sin embargo, éste tiene la desventaja de que no es realizado con fines estadísticos, por lo que recoge muy pocas variables: identificación de la persona, sexo, zona donde trabaja, antigüedad en la clasificación. Asimismo, cabe destacar el hecho de que esta fuente de información tampoco es representativa del total de clasificadores de Montevideo ya que como se mencionó el registro es voluntario. Si bien el mismo arroja una buena aproximación a los clasificadores que utilizan carro, éste no incluye a clasificadores que trabajan en otras modalidades, como los cooperativistas o los que no cuentan con medios de transporte para realizar su trabajo. Esto supone un sesgo importante en la información ya que es esperable que quienes tienen carro sean los trabajadores que están más establecidos en el oficio de la clasificación, porque han realizado una inversión, mientras que existe una porción de los clasificadores que oscila entre esta actividad y los empleos precarios y por cortos períodos de tiempo, la cual probablemente no es registrada por este censo.

La información con que actualmente se cuenta podrá ser mejorada a partir de la encuesta a clasificadores de residuos realizada por el PNUD en el marco del proyecto “Iniciativa pobreza y medio ambiente”, y de los datos arrojados por censo nacional de hogares y viviendas del INE de 2011.

En lo que sigue, buscamos aproximarnos al conocimiento de las características del trabajo de los clasificadores de residuos a partir de la información estadística existente. Por el contrario, no se busca aquí realizar una caracterización del perfil socio-demográfico de esta población, ya que esto fue realizado en forma exhaustiva en trabajos anteriores (MIDES 2006a, MIDES 2006b, IM 2011).

Estimaciones sobre la población clasificadora

Dadas las dificultades señaladas para conocer esta población, la elaboración del presente trabajo se realiza a partir de la ENHA 2006, ya que por tratarse de una encuesta ampliada la muestra es mayor y permite realizar estimaciones más confiables¹³⁶.

A partir de esta fuente, es posible estimar las siguientes cifras sobre la población clasificadora:

Cuadro 5: Clasificadores según zona de residencia, variable básica¹³⁷

	Inferior	Estimación	Superior
Montevideo	3987	4391	4795
Interior	1370	1782	2194
Total	5596	6173	6750

Fuente: elaboración propia según datos de ENHA 2006.

Para el año 2006 la estimación puntual indica que hay en Montevideo 4391 trabajadores que se dedican a la clasificación de residuos y 6173 para todo el país.

136. La mayoría de los resultados se exponen con sus intervalos de confianza para visualizar el error de estimación cometido.

137. Llamamos “variable básica” a aquella que considera como clasificadores a quienes han declarado esta actividad como ocupación principal o secundaria.

No obstante, sabemos que los datos de la ENHA 2006 subestiman esta población ya que el censo realizado por la IM arroja datos mayores: según éste hay 5279 clasificadores registrados en Montevideo, de los cuales 996 son mujeres (18,9%) y 4283 son varones (81,1%). Asimismo, estos datos pueden cotejarse con la información relevada por el PANES (MIDES, 2006b) que en 2006 registró 8729 clasificadores para todo el país.

Considerando este error de medición, es posible buscar formas más complejas de estimar la población clasificadora que permitan obtener mejores aproximaciones, apoyadas en supuestos tomados de investigaciones cualitativas. Basados en estudios anteriores (Domenech, 2005; MIDES, 2006a), podemos sostener que en la mayoría de los casos todo el núcleo familiar participa en la tarea de clasificación, lo que permite construir una variable que arroja cifras mayores:

Cuadro 6: Clasificadores según zona de residencia, variable ampliada¹³⁸

	Inferior	Estimación	Superior
Montevideo	6909	7431	7953
Interior	2350	2878	3406
Total	9563	10309	11055

Fuente: elaboración propia según datos de ENHA 2006.

Esto permite una aproximación que probablemente es más cercana a la realidad, estimando 7431 clasificadores para Montevideo y 10309 para todo el país.

Considerando la variable básica clasificadores, es posible señalar que se trata de una categoría de ocupación importante que representa aproximadamente el 0,8% de los ocupados Montevideanos. Esta cifra no es menor si consideramos, a modo de ejemplo, que para el mismo año los trabajadores no calificados de la construcción representan el 0,66% de los ocupados

138. Llamamos “variable ampliada clasificadores” a una variable que construimos teóricamente, la cual imputa la condición de clasificador a los que cumplen con cualquiera de las siguientes características: haber declarado ser clasificador de residuos (ya sea en ocupación principal o secundaria) o vivir en un hogar donde el jefe es clasificador de residuos, y ser inactivo o desocupado mayor de 14 años.

de Montevideo y que los peones de carga de cualquier rama de actividad representan el 1,96%.

Si tomamos la clasificación de residuos como una rama de actividad¹³⁹ que forma parte de una cadena de producción, dicha rama no solo genera niveles elevados de valor, sino que ocupa un importante contingente de trabajadores. Para dimensionar este dato, en la industria solo hay tres ramas de actividad que superan los 5000 trabajadores ocupados: 1810 “Fabricación de prendas de vestir, con materiales no fabricados en la misma unidad, excepto prendas de piel. Incluye la fabricación de prendas de tela, otros materiales textiles y de cuero. Ropa interior y exterior, y accesorios como guantes, cinturones, sombreros, redecillas para el pelo, excepto calzado”, 1511 “Matanza de ganado (vacuno, ovino, caballar y porcino) y de otros animales. Preparación y conservación de carnes. Extracción y refinación de manteca de cerdo y otras grasas comestibles” y 1541 “Elaboración de productos de panadería”.¹⁴⁰

Condiciones de trabajo

Varios antecedentes de investigación han señalado que el trabajo en el sector clasificador de residuos se caracteriza por la extrema precariedad (Domenech, 2005; MIDES, 2006a).

Las principales referencias teóricas que han discutido la precariedad laboral se han orientado a analizar el trabajo organizado a partir de relaciones asalariadas, definiendo al empleo precario por sus niveles inferiores de seguridad social, derechos laborales y remuneración, en comparación con el empleo pleno. Para el desarrollo de este trabajo, recogemos esta perspectiva y la reelaboramos para analizar las características singulares del sector clasificador, definido por no encontrarse en una relación social de dependencia con un empleador. En este sentido, retomamos la propuesta de Gerry Rodgers (1992), quien aporta una mirada multidimensional del concepto de precariedad, lo que nos permitirá pensarlo para el caso de los clasificadores de residuos.

139. Desagregada a 4 dígitos en CIU Revisión 3

140. Tomado de EAE 2007.

Rodgers plantea que el concepto de precariedad debe considerarse atendiendo a varias dimensiones. En primer lugar, señala el grado de certidumbre en la continuidad del trabajo, siendo precarios los trabajos de corta duración o cuyo riesgo de pérdida es elevado. En segundo lugar, la precariedad está asociada al grado de control sobre el trabajo: “...el trabajo es más inseguro cuanto menos controle el trabajador (individual o colectivamente) las condiciones laborales, los salarios o el ritmo de trabajo” (Rodgers, 1992: 18). Complementariamente, plantea que la protección y el nivel de ingresos constituyen también dimensiones del concepto de trabajo precario. “Los elementos involucrados son, así, múltiples: el concepto de precariedad implica inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica.” (Rodgers, 1992: 19)

Partiendo de esta definición multidimensional, en trabajos anteriores (Elizalde y Fry, 2009; Fry, 2010) se ha señalado que la precariedad extrema de las condiciones de trabajo y de vida constituye un rasgo histórico ligado al desarrollo del sector, que se define en primer lugar por el riesgo permanente que se vive en relación a la salud y a la integridad física, vinculado a la posibilidad permanente de lastimarse o contraer enfermedades por el contacto con la basura. Esta situación de precarización se ve reforzada por la incertidumbre en relación al trabajo y al ingreso, que se define por las dificultades permanentes para acceder a los desechos y por el hecho de que los ingresos del sector son en general bajos y fluctuantes. La inseguridad asociada a la exclusión del sistema de seguridad social y del conjunto de derechos que ella implica constituye otro elemento característico de la tarea de clasificación. La crudeza de las condiciones de trabajo se agrava por el rechazo que socialmente recae sobre la tarea de clasificación y por su falta de valoración social en tanto actividad productiva. Esto implica el no reconocimiento de la función de protección ambiental que cumple el clasificador, así como la falta de valoración acerca de la función económica que desempeña, en la medida en que produce valor a través de la recuperación de materias primas que se reincorporan a la industria.

En esta oportunidad nos proponemos cuantificar estas características del trabajo de los clasificadores a partir de información estadística.

Cuadro 7: Promedio de ingresos percibidos por la clasificación

Inferior	Estimación	Superior
1942	2030	2118

Fuente: elaboración propia según datos de ENHA 2006.

Las estimaciones realizadas a partir de ENHA indican que el ingreso promedio percibido por los clasificadores de residuos por esa actividad es de \$ 2030 para el año 2006, ubicándose por debajo del Salario Mínimo Nacional, que se fijó en \$ 3000¹⁴¹ al 1° de julio de ese año.

Cuadro 8: Promedio de horas semanales trabajadas por los clasificadores

Inferior	Estimación	Superior
34,9	35,3	35,8

Fuente: elaboración propia según datos de ENHA 2006.

Si se consideran las horas trabajadas, con un promedio de 35hs semanales los clasificadores de residuos no alcanzan el mínimo ingreso de un trabajador formal, ya que en valor hora estos ganan menos que el salario mínimo nacional.

En lo referente a la cobertura de seguridad social, los datos indican que para el año 2006 casi el 100% de los clasificadores no realizaba aportes jubilatorios. Esto constituye un indicador muy fuerte del grado de informalidad que caracteriza este trabajo, tratándose de un grupo de más de seis mil ocupados que no se encuentran inscriptos en las redes de protección social asociadas al empleo pleno.

Como se señaló al inicio de este apartado, otra dimensión central a la hora de investigar la precariedad laboral refiere a la estabilidad del trabajo. No obstante, para el caso de los clasificadores de residuos ésta no puede medirse a partir de los datos proporcionados por la ENHA, ya que la incerti-

141. Fuente: <http://www.ine.gub.uy/>

dumbre en la clasificación refiere a las posibilidades de acceder a los desechos, a la calidad de los mismos y al ingreso que se pueda obtener y no a la permanencia en el tiempo en esta ocupación.

Más allá de estas apreciaciones, es interesante analizar esta información ya que tanto la variable que refiere a la antigüedad en la ocupación como la que mide el cambio de trabajo en los últimos años indican que se trata de un grupo de trabajadores cuya permanencia en la ocupación es de larga data.

Cuadro 9: Años de antigüedad en la clasificación, 2006

	Frecuencia	Porcentaje
Menos de un año	582	10.28
Entre 1 y 4 años	2641	46.67
Entre 5 y 9 años	912	16.12
10 años o más	1524	26.93
Total ¹⁴²	5659	100.00

Fuente: elaboración propia según datos de ENHA 2006.

Los datos presentados en este cuadro permiten señalar que sólo el 10% de los clasificadores de residuos ha permanecido en esta ocupación por menos de un año, mientras que el 90% restante hace un año o más que se dedica a la clasificación. Asimismo, llama la atención el hecho de que un 27% de los clasificadores encuestados en 2006 se había dedicado a esta tarea durante diez años o más, que en términos absolutos representan más de 1500 trabajadores.

Complementariamente, el siguiente cuadro permite observar que el 73% de los clasificadores encuestados en 2006 no había cambiado de trabajo en los últimos tres años (cuadro 10).

La interpretación de los datos da la pauta de una permanencia muy fuerte en esta ocupación para la mayoría de los clasificadores encuestados. Por un lado, esto puede deberse al sesgo de información característico de estos datos: en la medida en que se trata

de una ocupación subdeclarada en las encuestas, es esperable que quienes declaran ser clasificadores de residuos al ser consultados por la ENHA sean aquellos que se dedican desde hace años y en forma exclusiva a este oficio, de manera que los clasificadores de mayor permanencia en la actividad aparecerían sobrerrepresentados en relación a aquellos que fluctúan entre la clasificación y otras actividades laborales.

Cuadro 10: Cambio de trabajo de los clasificadores de residuos en los últimos tres años, 2006

	Frecuencia	Porcentaje
No	4119	72.79
Una vez	1026	18.13
Dos veces	302	5.34
Tres veces	112	1.98
Cuatro veces	24	0.42
Cinco veces	15	0.27
Más de cinco	61	1.08
Total ¹⁴³	5659	100.00

Fuente: elaboración propia según datos de ENHA 2006.

Otra interpretación posible de estos datos se apoya en la hipótesis de que existe un grupo importante de clasificadores que se dedica en forma exclusiva a este oficio desde hace varias generaciones, mientras que hay un grupo más volátil que oscila entre la clasificación y otras ocupaciones no calificadas en función de las fluctuaciones del empleo. Dado que el año 2006 es el tercer año de crecimiento económico consecutivo y aumento de la ocupación, es posible que el último grupo se haya reducido dando más peso relativo a los trabajadores de mayor antigüedad en la clasificación.

En síntesis, los datos son concluyentes a la hora de señalar que se trata de un sector de actividad que percibe muy bajos ingresos y se desempeña en la informalidad absoluta, observándose una importante proporción de trabajadores cuya permanencia en esta ocupación es de larga data. Esta informa-

142. Los totales difieren de las estimaciones presentadas en cuadros anteriores ya que consideran únicamente la ocupación principal.

143. Los totales difieren de las estimaciones presentadas en cuadros anteriores ya que consideran únicamente la ocupación principal.

ción coincide con la que presenta el informe elaborado por la IM a partir de la encuesta realizada en el marco del proyecto “Iniciativa pobreza y medio ambiente” (IM, 2011). Si bien en este estudio no se trabaja en forma exclusiva con clasificadores, sino con personas que viven en hogares clasificadores¹⁴⁴, se indica que éstas son en su mayoría cuentapropistas con elevados márgenes de informalidad (que superan el 80%) y escasos ingresos. Se observa asimismo una alta incidencia del multiempleo (18%, que constituye un valor elevado si se lo compara con el promedio de Montevideo, el cual se ubica en torno al 9%), lo que da una pauta de la necesidad de complementar estos ingresos con otras actividades laborales.

Un dato que merece ser destacado de este estudio consiste en el peso relativo de los ingresos obtenidos por la clasificación sobre los ingresos totales del hogar: según este trabajo, éste se ubica en torno al 27% del total, siendo la mitad de los ingresos personales que perciben los miembros de estos hogares. Esto da cuenta de la importancia de esta actividad en la subsistencia de los hogares clasificadores.

Reflexiones finales

Como se señaló al inicio, este trabajo constituye un primer avance enmarcado en una propuesta de investigación más amplia, de manera que el objetivo no consiste en establecer conclusiones acabadas sino reflexiones que permitan abrir el debate y trazar hipótesis de trabajo, las cuales orientarán la etapa de recolección de información.

No obstante, la información analizada permite sostener que la cadena del reciclaje es una actividad económica de gran importancia en la economía uruguaya tanto por el valor que genera como por el número de trabajadores que emplea y por el rol medioambiental que cumple, lo que justifica el abordaje de la clasificación de residuos en tanto actividad económica. En esta cadena intervienen varios agentes: la IM a través de la recolección formal de residuos, los clasificadores a través de la recolec-

ción informal y clasificación, los intermediarios y las empresas del reciclaje.

El procesamiento de los datos disponibles según la estadística nacional y el análisis de los antecedentes de investigación permiten señalar que, tal como lo plantea Fajn (2002) para el caso de Buenos Aires, en nuestro país la cadena de recuperación de desechos se caracteriza por la ilegalidad. El hecho de que existan, según la ENHA 2006, más de seis mil trabajadores que realizan la clasificación de manera informal, sin contar con cobertura de seguridad social y desempeñándose como cuentapropistas¹⁴⁵, representa un fuerte indicador de este fenómeno. Dicha informalidad se observa no sólo en la labor de los clasificadores, sino también en el nivel de los intermediarios pequeños, que son en general los que compran directamente a los clasificadores y comercializan con depósitos mayores, a los cuales los clasificadores no llegan dados los costos de transporte y su poca capacidad de acopio. La cadena del reciclaje sólo se formaliza en el nivel de la recolección (IM) y en el del reciclaje, a través de las grandes empresas.

Los clasificadores son un agente central en la producción de valor de esta cadena, pero obtienen escasos ingresos y trabajan en condiciones de extrema precariedad. Aquí reside una de las más profundas injusticias contenidas en este negocio, ya que al mismo tiempo que la industria del reciclaje genera importantes márgenes de rentabilidad (62% del VAB, que constituye un porcentaje importante si se lo compara con el promedio de la industria que es de 51%), el ingreso de los clasificadores de residuos no alcanza el SMN del período analizado, ubicándose en torno a los \$ 2.030 mensuales.

Esto contrasta con el hecho de que las transformaciones que las empresas recicladoras realizan a los productos son mínimas, tal como señaló Barrenechea et. al. (2003), lo que puede observarse en el elevado consumo intermedio (que refleja el valor producido en otros eslabones de la cadena), y en el hecho de que los excedentes que obtienen los

144. Nos referimos a lo que en la encuesta se identifica como grupo “GT”.

145. Según esta fuente más del 99% de los clasificadores encuestados son cuentapropistas, mientras que los cooperativistas representan menos del 1%.

empresarios son el mayor porcentaje del valor que agrega esta rama. A partir de esto, sostenemos que el valor generado por la rama del reciclaje proviene en buena medida de los materiales que le compran a los clasificadores (expresado en el consumo intermedio de la rama) y esconde por tanto el esfuerzo productivo de estos trabajadores.

La precariedad del trabajo de los clasificadores de residuos, que no disponen de capital para invertir en tecnología que permita agregar valor al producto ni medios de transporte para mejorar sus condiciones de comercialización, posibilita la subsistencia de distintos niveles de intermediación en esta cadena, que se apropian de buena parte del valor producido por estos trabajadores. Esto permite observar la relación existente entre precariedad e informalidad en el negocio de la basura. En este sentido, el trabajo realizado por el MIDES señala que *“Las condiciones actuales en que realizan su trabajo (dejando al margen las pocas experiencias cooperativistas) configuran una clara explotación económica disfrazada de actividad independiente. Los principales beneficiarios son los sistemas de intermediación entre las y los clasificadores y las industrias recicladoras. En la cadena de intermediación (desde los depósitos informales hasta los de mayor tamaño y organización) se aumenta en dos, tres y hasta cuatro veces lo que recibe quien realizó todo el esfuerzo y asumió todos los riesgos (sanitarios, laborales, de seguridad, etc.)”* (MIDES, 2006a: 7)

La forma en que se estructura esta actividad contribuye a reproducir esta situación, en la medida en que condiciona las posibilidades de organización del sector y por lo tanto las posibilidades de negociación: los clasificadores constituyen un conjunto de trabajadores heterogéneo y disperso, que debe negociar con un monopolio (en el nivel de la recolección) y un oligopsonio (compuesto por las empresas del reciclaje).

Partiendo de estas consideraciones, es posible retomar la contribución realizada por Fajn (2002) para señalar que la informalidad y la falta de regulación que caracterizan este sector de la economía son funcionales a las profundas desigualdades que encierra el “negocio de la basura”, ya que los elevados márgenes de rentabilidad de la industria del recicla-

je se apoyan en la explotación encubierta del trabajo de los clasificadores, que desempeñan su actividad en pésimas condiciones de salud y seguridad laboral, obteniendo ingresos que se encuentran por debajo de lo necesario para la subsistencia. Los datos son concluyentes en este sentido, indicando que las grandes industrias se apropian del valor producido por el trabajo de los clasificadores.

Siguiendo este análisis, entendemos que es pertinente incorporar estos insumos a la hora de reflexionar acerca de la política pública dirigida al sector. Hasta el momento, la mayoría de las intervenciones dirigidas hacia los clasificadores desde la esfera pública se han orientado a la mejora de la limpieza urbana y a apoyar cooperativas de clasificadores a través de insumos y capacitaciones. No obstante, no existe hasta el momento ninguna política dirigida a regular el funcionamiento de este sector de la economía ni el mercado de trabajo, lo que podría traer profundos impactos en la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los clasificadores.

Bibliografía

- Barrenechea et al (2003): *Estudio del mercado de materiales reciclables de Residuos Sólidos Urbanos*. Informe Final. Organización San Vicente. Montevideo.
- Chabalgoity, M.; Taks, J.; Goñi, A.; Fernández, L.; Gonzalo Bustillo, A. y Blanco, M. (2006): “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción”. En revista *Pampa*. Año 2, N° 2, 2006. Santa Fe.
- Castel (1999): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- De Páuda Bosi (2008): “A organizacao capitalista do trabalho informal. O caso dos catadores de recicláveis”. En *Revista brasileira de Ciências Sociais* Vol. 23 N° 67, Río de Janeiro.
- Domenech, Amparo (2005): *De descalificados a calificados. De descartables a reciclables: entre vicencias individuales y experiencias colectivas*.

- Monografía Final de grado. Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Trabajo Social.
- Elizalde, L. y Fry, M. (2009): *Formación de sujetos colectivos en el sector clasificador de residuos. Un estudio de la cooperativa de clasificadores de residuos Felipe Cardoso*. Informe de investigación presentado ante CSIC - UdelaR.
- Elizalde, L.; Fry, M. y Nauar, C. (2009): "Sindicalismo y organización cooperativa en el sector clasificador de residuos: la experiencia de Co. Fe.Ca." En: *Revista Estudios Cooperativos*, año 14 - N°1. Montevideo, Setiembre 2009.
- Elizalde, L. (2011): *Residuos y clasificadores: configuración socio política de la gestión de residuos urbanos sólidos en la ciudad de Montevideo*. DTS - FCS. Monografía de grado, sin publicar.
- Fajn, Julio Gabriel (2002): *Cooperativa de recuperadores de residuos. Exclusión social y autoorganización*. Centro Cultural de Cooperación, Buenos Aires.
- Fernández, Lucía (2007): "De hurgadores a clasificadores organizados. Análisis político institucional del trabajo con la basura en Montevideo." En: *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina*. Ediciones de la UNLa, Buenos Aires.
- Fichtner y LKSur (2005): *Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana*. Intendencia de Montevideo.
- Fry, Mariana (2010): *Clasificadores de residuos: entre el trabajo precario y la organización*. Monografía de grado, sin publicar.
- Intendencia de Montevideo (2011): *Caracterización de la población de clasificadores de residuos de Montevideo - ¿Existe relación entre pobreza y medio ambiente?*. Planificación Estratégica, Unidad de Estadística. Montevideo
- Ministerio de Desarrollo Social (2006a): *Tirando del carro. Clasificadoras y clasificadores: viviendo de la basura o trabajando con residuos*. Programa Uruguay Clasifica. Montevideo
- Ministerio de Desarrollo Social (2006b): *Perfil social de clasificadores inscriptos en el PANES*. Programa Uruguay Clasifica. Montevideo
- Ministerio de Desarrollo Social (2010): *Clasificar para incluir, incluir para reciclar*. Programa Uruguay Clasifica. Montevideo
- Mota, Ana Elizabeth (2002): "Entre a rua e a fábrica: reciclagem e trabalho precario." En *Revista Temporalis* N° 6, Abesp, San Pablo.
- Rodgers, Guerry y Janine (comp.) (1992): *El trabajo precario en la regulación laboral. Acrecimiento del empleo atípico en Europa occidental*. OIT - Ministerio de Trabajo. Madrid.
- Sarachu, Gerardo et al (2010): *Clasificadores/as de residuos urbanos sólidos: desde la inclusión precaria hacia la construcción de un nuevo modelo de gestión de residuos*. Proyecto presentado ante la CSIC, UdelaR. Sin publicar.

Aportes al diseño de las Políticas Sociales

Las políticas de infancia en Uruguay: Aproximaciones a la gestión del INAU bajo el gobierno del Frente Amplio

Soledad Morales Ramos¹⁴⁶

El presente artículo pretende analizar las transformaciones y continuidades que caracterizan a una área de las políticas públicas, como es la de infancia, desde que el Frente Amplio asumió en el gobierno nacional uruguayo en el año 2005, a partir del estudio de lo sucedido en el organismo rector de estas políticas, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). En este sentido, un primer objetivo dar cuenta, a través de diferentes modalidades de clasificación, de la gama de cometidos que el organismo tiene a su cargo, lo que es un aspecto novedoso en tanto no suelen conocerse las tareas que éste desempeña. Como segundo objetivo, el documento promueve la reflexión sobre la tensión que surge en el período gobernado por la izquierda en el Uruguay en cuanto a la intencionalidad de desarrollar transformaciones paradigmáticas en las políticas de infancia, sin contar con nuevas capacidades institucionales para implementarlas.

Introducción

El objetivo del artículo es la exploración en la construcción de las políticas de infancia¹⁴⁷ en Uruguay

a través del análisis de lo sucedido en el período 2005-2011 en el organismo rector de estas políticas, a saber el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU en adelante).

El documento encuentra su pertinencia en la actual coyuntura que desde 2005 ha significado una revitalización del rol del Estado en la provisión de políticas sociales, especialmente en el campo de la infancia. En este contexto, se da una reconceptualización de estas políticas, que se visualiza a nivel discursivo, en su formulación e implementación.

El Frente Amplio (FA en adelante), como partido que gobierna Uruguay desde 2005, ha desarrollado diferentes iniciativas en materia de políticas sociales con el fin de dar solución a los problemas de la pobreza y desigualdad. Asimismo, en particular en las políticas de infancia, la intencionalidad fue dar cumplimiento al Código del Niño y Adolescente del Uruguay (CNA en adelante) de forma de desarrollar políticas de protección de derechos.

La administración de la izquierda en el INAU promovió discursivamente un viraje paradigmático en

146. Licenciada en Ciencia Política y Educadora Social. Estudiante de Maestría en el Programa de Políticas Públicas e formação humana (PPFH) de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Becaria de la Organización de Estados Americanos (OEA).

147. Este documento trabaja con la noción de infancia definida en la Convención Internacional de Derechos del Niño en su artículo 1 "Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser

humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad." (CIDN en ROU: 1990). En este sentido, cuando se hable de infancia se estará haciendo referencia a niños, niñas y adolescentes. En similar línea, la noción de políticas de infancia incluye a todos los seres humanos desde su nacimiento hasta los 18 años de edad. De todas maneras, podría usarse como sinónimos políticas de niñez y adolescencia.

las concepciones de infancia, de familia, del rol del Estado y en particular del organismo, que deben ser analizadas bajo la perspectiva histórica pero fundamentalmente desde las capacidades institucionales de ser llevadas a cabo.

El presente artículo se enmarca en una investigación que comenzó algunos años atrás y que contiene en sí misma no solamente el trabajo propiamente de pesquisa, sino que integra la experiencia como trabajadora, así como la de asesoría y asistencia técnica a la gestión del organismo¹⁴⁸.

En este sentido, deben realizarse al menos dos aclaraciones. Esta investigación afirma la concepción que una mejor ciencia es aquella que promueve que el investigador reconozca las implicaciones que posee respecto a su objeto de estudio y que trabaje a partir de ellas (Lourau 1993). Posicionándose desde una mirada analítica contraria a la visión positivista que afirma la objetividad y la neutralidad como intrínsecas al investigador o profesional de las ciencias sociales, se afirma que la noción de implicación permite que investigador y destinatarios comprendan los condicionamientos preexistentes a la investigación así como las que se generaron en ella, quebrándose así con una visión racionalista y funcionalista de la ciencia (Coimbra & Nascimento 2008).

De esta manera, la investigación en curso incorpora la experiencia personal desarrollada en el INAU en tanto el bagaje implicacional individual ha sido sistematizado y es analizado junto con las demás técnicas desarrolladas.

Así, la investigación en curso no solamente significa el análisis de un objeto de estudio sino la importancia de reconocer su abordaje desde el lugar social en el que como investigador uno se ubica, así como desde el lugar social que le es adjudicado por las instituciones presentes en la pesquisa (Acevedo 2002).

Una segunda aclaración remite al estado actual de la investigación. Producto de la etapa en que ésta

se encuentra, (de relevamiento de información a través de técnicas de recolección como entrevistas y observación participante), el documento abordará solamente dos de sus objetivos: por un lado, dar cuenta de los cometidos del organismo y reclasificarlos en formatos que permitan un mayor entendimiento de las líneas de acción que el INAU desarrolla; y por otro lado, trabajar sobre las tensiones paradigmáticas de forma de promover la reflexión sobre las iniciativas instituyentes que la administración frenteamplista trajo a las políticas de infancia. Esta segunda línea se limitará a los aspectos de análisis de la brecha discursiva entre formulación e implementación y en lo referente a la gestión del organismo; no se abordarán aspectos de sus prácticas concretas.

El documento se estructura entonces en cuatro secciones: en primer lugar, se desarrolla una lectura de la principal bibliografía sobre los paradigmas que delinean las modalidades de intervención, así como un esquemático acercamiento al proceso de construcción de las políticas de infancia en Uruguay. Posteriormente, se realizará una presentación institucional del INAU en la que se reclasificarán sus líneas de acción en base a determinados criterios expuestos y se presentarán algunos datos cuantitativos relacionados a la población atendida así como sobre las diversas modalidades de respuesta. En tercer lugar, se analizarán las tensiones paradigmáticas en las políticas de infancia llevadas adelante por el INAU a partir de algunas de las dimensiones de análisis sobre las que se basa la investigación. Por último, se presentarán algunas consideraciones finales aunque aún preliminares.

Paradigmas en cuestión y políticas de infancia en Uruguay

Contra la irregularidad de las situaciones

En 1934 se aprueba en nuestro país el Código del Niño, que contenía la legislación referida a los asun-

148. Actualmente, la investigación se enmarca en la realización de la tesis de Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo Humano en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil.

tos de la infancia. Este Código se afiliaba a las concepciones de la llamada “*Doctrina de la Situación Irregular*” que fue la base de todas las políticas de derecho de menores en América Latina siendo el paradigma hegemónico hasta fines de la década de los '80 (García Méndez 1995: 3).

Los orígenes de la Doctrina de la Situación Irregular pueden rastrearse en EE.UU con movimientos que promovían la diferenciación en tratamiento, penas y edificios de reclusión de menores y adultos. La doctrina se estructura con este componente “compasivo - proteccionista”, y con elementos del positivismo vinculados a la idea de control.

Tal combinación al decir de Erosa es un doble discurso, (no necesariamente intencional), en tanto se pasó de una ideología de carácter estrictamente punitivo (anterior a las legislaciones de menores), a una ideología tutelar - asistencialista donde lo punitivo sigue presente aunque encubierto como componente de la legislación (Erosa 1995).

Esta doctrina parte de la mirada del niño, niña y adolescente desde sus carencias, y en tal sentido, la legislación actúa, al decir de Uriarte, como “...una estrategia de intervención de control social. Definida una situación como irregular, legitima la intervención institucional” (Uriarte 1999: 39). Es una concepción que no se dirige al conjunto de los/as niños/as y adolescentes “normales”, sino sólo a aquellos cuya vida es entendida por la “*moral media*” como ‘irregular’. Bajo la ‘irregularidad’ se incluyen indistintamente a los carenciados, abandonados, inadaptados e infractores para los que hay que asegurar la protección y la vigilancia que “*su*” situación no les ofrece (Gomes Da Costa 1998: 2).

Se genera así un criterio de compasión y represión que es aplicado indistintamente a casos de origen puramente social y a otros que incluyen un componente jurídico, no diferenciándose tampoco las medidas que se aplican para unos y para otros. Para toda situación entendida como ‘irregular’, la respuesta indiferenciada es la privación de libertad.

De esta forma se va conformando una ideología de criminalidad donde un ‘abandonado’ es potencialmente un infractor. Esta doctrina coloca al aban-

dono y a la infracción como dos caras de la misma moneda, donde la primera condiciona a la segunda; la infracción es un momento del abandono. El abandono es un símbolo de peligrosidad en cuanto a la infracción. Además, el abandono está vinculado a la pobreza ya que la cara más visible y difundida del abandono, es la material o económica. Entonces la pobreza se transforma en un eslabón más de esta cadena y por ello es cargada de aspectos estigmatizantes, prejuiciosos y criminalizadores.

La consecuencia directa de ello es que el niño lejos de ser un sujeto de derecho, es eventualmente un objeto de protección y control. Con la judicialización de los problemas de la infancia se intenta trasladar situaciones estructurales que afectan a un colectivo, a situaciones individuales que pueden ser resueltas en los tribunales. Las consecuencias estructurales de la aplicación de determinadas políticas económicas y la ausencia de políticas sociales son presentadas como casos puntuales explicables por factores individuales (biológicos) o, a lo sumo, por factores relacionados con el núcleo familiar.

Protegiendo integralmente a la infancia

Desde la década del '80 comienzan a cobrar fuerza los cuestionamientos a la Doctrina de la Situación Irregular y sus consecuencias, proponiéndose otra concepción: la Protección Integral, que se configura como Doctrina en torno a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional cuyas ideas toman como antecedente directo a la Declaración Universal de los Derechos de la Infancia (1959)¹⁴⁹.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN en adelante) es el instrumento más relevante no sólo por su trascendencia jurídica sino

149. Tales instrumentos son: la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia juvenil (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil.

por las consecuencias que a nivel social y político ha desencadenado (García Méndez 1995:8).

El citado autor señala que las principales características de esta nueva doctrina pueden resumirse de la siguiente manera: los instrumentos legales se proponen para el conjunto de la categoría infancia y no sólo para aquellos en situaciones irregulares; la infancia es considerada como sujetos de derechos; se asegura el principio de ‘igualdad ante la ley’ privilegiándose al binomio ‘severidad-justicia’ distinto del anterior ‘impunidad-arbitrariedad’; jerarquización de las instancias judiciales con todas las garantías; incorporación explícita de los principios constitucionales y del derecho internacional en cuanto a la persona; se eliminan eufemismos clásicamente tutelares como “internación”, “rehabilitación”, entre otros que se refieren a la verdadera privación de libertad (García Méndez 1995).

En la Convención se proclama el carácter integral en los derechos, combinándose en un sólo cuerpo legal, derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La CIDN constituye un breviario del cambio de paradigma en la comprensión de la situación del niño en la sociedad, pues es simultáneamente un compromiso y un plan de acción que apunta a la protección integral del niño y, como lo destaca Carlos Uriarte, es un desplazamiento hacia la corresponsabilidad social que permite flexibilizar lo punitivo en los conflictos que se vinculan a lo familiar (Uriarte 1999).

Tales ideas se sustentan en los principios básicos de la Convención: la no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3), la supervivencia, desarrollo, asistencia y atención en corresponsabilidad (art. 4, 5, 6), (ROU: 1990; Cillero Bruñol 1999).

A partir de esta nueva niñez, la propuesta de la CIDN redefine las relaciones del niño/a y adolescente con la familia, la comunidad y el Estado, evidenciándose el alejamiento del modelo tutelar, particularmente en el planteo de corresponsabilidad y obligación del Estado para con la familia, que da cuenta de un enfoque más ajustado a la realidad.

Se contraponen con el planteo liberal de la Situación Irregular, que coloca a la familia como única responsable del bienestar del “menor” o de su desviación y desarreglo conductual (Uriarte 1999).

El corrimiento hacia la corresponsabilidad reconoce en el niño o adolescente abandonado, una familia previamente abandonada. El paradigma se aleja de la postura criminalizadora de la pobreza en la que la familia era incapaz, negligente y que hacía aparecer como individuales y patológicas las situaciones que se explican por lo estructural y colectivo.

Las políticas de infancia en el Uruguay antes del año 2005

La literatura existente referida a las políticas de infancia en Uruguay (Gorlero Bacigalupi, 1978; Gabin-De Martino, 1998; García, 2008, 1999; Leopold, 2002; Midaglia, 2000; Morás, 1992; Portillo, 1989;) se caracteriza por identificar diferentes etapas en la construcción del modelo de atención/protección a la infancia y caracterizarlas en base a un proceso que se podría definir por “el tránsito de la indiferencia a la centralidad subordinada” (Leopold 2002: 5).

Básicamente, se observa una primera etapa que ocupa la mayoría del siglo XIX hasta 1934 año en que se aprueba el Código del Niño y con él se crea el Consejo del Niño. Luego, una segunda etapa caracterizada por el período que comienza en 1934 y que puede subdividirse en diferentes momentos producto de los debates relacionados a la niñez y adolescencia así como producto de diversos acontecimientos de la coyuntura nacional. En la década de los ochenta se observa la profundización en la crisis del modelo y el comienzo de su abandono lo que coincide con un contexto internacional de debate sobre los derechos de la infancia, que culmina con la creación del Instituto del Menor en 1989. Una última etapa sería la comenzada en 2004 con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia y la creación del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

La etapa pre-Código de la Niñez de 1934 se caracteriza por la centralidad ocupada por la caridad católica y por la prevalencia de una concepción

higienista de la “cuestión social” (Donzelot 1979) que prevalecerá en determinados aspectos hasta nuestros días (Leopold, 2002; Morás, 1992; García, 2008, 1999; Gabin-De Martino, 1998).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX el Estado fue paulatinamente asumiendo mayor protagonismo que se visualiza en las transformaciones institucionales que se van desarrollando durante el siglo XIX¹⁵⁰ y en la virada conceptual por la que la noción de beneficencia pública comienza a ganarle terreno al concepto de caridad (Gorlero Bacigalupi, 1978; Gabin-De Martino, 1998).

Es una etapa de disputa institucional entre Iglesia y Estado en varias áreas de políticas (Gabin-De Martino, 1998) que culmina con el Estado como actor central de los procesos. Particularmente, en lo referente a la infancia esto sucede cuando en los 30' comienza a analizarse la realización de un Código específico para la infancia.

Este Código consolida un nuevo modelo con una doble función estatal: por un lado la de brindar protección y por otra parte la de prevenir la criminalidad infantil (Morás, 1992).

La corriente hegemónica en los treinta adoptará como modelo la protección autoritaria (Morás 1992). El abandono moral será la categoría sobre la que se intervendrá en tanto se considera como factor predictor de posibles flagelos sociales (Morás 1992) que requiere de soluciones técnico-administrativo-policiales que impidan las situaciones “anómalas” de delincuencia y prostitución que en esa época comenzaban a considerarse como problemas (Morás 1992), “...así, la pobreza resulta criminalizada y el abandono es “construido punitivamente”” (Leopold 2002:59).

Esto genera un bagaje de políticas que se caracterizan por la utilización del prefijo “re”: readaptación, reeducación, reinserción, resocialización, rehabilitación, son conceptos que reflejan la concepción

“compasiva-represiva”, con su correlato en el binomio “abandono-infracción”, que caracterizan a las políticas del Consejo del Niño de buena parte del siglo XX (Leopold, 2002). El Consejo del Niño será el encargado de formularlas e implementarlas, pudiéndose caracterizar el abordaje de la minoridad dado en base a la necesidad de un “*modelage psicosocial y moral*” de la infancia (Leopold 2002:57).

La aprobación en 1989 de la CIDN por las Naciones Unidas tuvo una rápida respuesta por parte del gobierno uruguayo que en 1990 la ratificaba por la Ley 16.137 y que realiza una transformación institucional importante con la aprobación de la Ley de Creación del Instituto Nacional del Menor (INAME) en 1989. A partir de allí, comenzó más de una década de “intenciones de reforma” al Código del Niño de 1934 en tanto la ratificación de la CIDN determinaba la necesidad ‘urgente’ de reformar el código vigente uruguayo que se oponía en su totalidad a la doctrina allí defendida. Sin embargo, este avance jurídico poco tuvo de correlación en el desarrollo de nuevas prácticas en el recién fundado INAME.

Recién en la XLVa. Legislatura (2004) es sancionado por unanimidad el Código CNA. Las características del proceso de aprobación del CNA¹⁵¹ reflejan, al decir de Uriarte (2004), el carácter político del Código como una obra claramente ideológica y política donde lo jurídico actúa como funcional a ello.

Con el CNA se da un nuevo cambio institucional: el INAME pasa a denominarse INAU.

La llegada del FA al gobierno en marzo del 2005 le significa entre otros aspectos, el deber jurídico de dar cumplimiento a los cambios introducidos por el CNA. Es en etapa en la que la investigación desea profundizar.

150. Durante el siglo XIX se observan varias transformaciones institucionales de las políticas de infancia que pueden resumirse desde la inauguración de la “Casa Cuna” creada en 1817 por las “Hermanas de la Caridad”, a diversas configuraciones de “Comisiones Honorarias”.

151. Resumidamente la aprobación del CNA se caracterizó por aspectos tales como: decisión unánime; aprobación al final de una legislatura muy particular por la posibilidad de cambios en las futuras mayorías parlamentarias; no introducción de cambios en el proyecto; inmediata entrada en vigencia (Uriarte: 2004).

El INAU: Organismo rector y ejecutor

¿Qué es?

Creado en el 2004 por el CNA del Uruguay (Ley N° 17.823), el INAU es un servicio descentralizado¹⁵², continuación del Instituto Nacional del Menor – INAME¹⁵³ (1989-2004) que asimismo fue la consecución del Consejo del Niño (1934-1989).

Tiene por encargo social y político: *“Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho”*¹⁵⁴. Complementariamente, tiene por Visión: “

*El INAU posicionado como rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia, en el marco de la Doctrina de Protección Integral”*¹⁵⁵.

La Misión y Visión del INAU significan la consecución de lo determinado por el CNA del Uruguay, que en su artículo 68° especifica su competencia como *“(…) órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance (...)”*¹⁵⁶.

Esto significa que el organismo debe cumplir un doble papel: por un lado de rectoría y por otro de ejecutor. Rector en tanto autoridad en los diversos temas en materia de Infancia y Adolescencia. Ejecutor en tanto las políticas de protección social son

fundamentalmente llevadas adelante por el Instituto combinando estrategias de alcance universal con aquellas focalizadas hacia las poblaciones que detentan vulnerabilidades que requieren un abordaje especial aunque transitorio.

En los hechos, la Ley de creación del INAME así como el CNA del Uruguay otorgan al INAU competencias de rectoría específicas en los temas de adopciones, inspecciones de espectáculos públicos, inspecciones de trabajo infantil y adolescente, otorgamiento de permisos de trabajo y adolescentes en conflicto con la ley.

Es en las otras áreas de políticas donde la consecución operativa del rol de rectoría observa ciertas dificultades prácticas. Producto de diversas razones, puede afirmarse que el INAU no ha logrado posicionarse como organismo rector en la materia. Aunque no es el objetivo de este artículo, algunas de las causas prioritarias serán consideradas en secciones posteriores del artículo como por ejemplo: su propia historia y cultura institucional así como el reciente solapamiento de competencias institucionales.

¿Qué hace?

INAU tiene diferentes formas de clasificar las políticas que implementa. Formalmente el Instituto cuenta con un organigrama¹⁵⁷. La utilización del organigrama presenta importantes dificultades como forma de clasificación de las modalidades de atención que el INAU desarrolla, pues aunque en una primera impresión parece demostrar la com-

152. Los servicios descentralizados son aquellos regulados por la Constitución de la República del Uruguay en la SECCION XI DE LOS ENTES AUTONOMOS Y DE LOS SERVICIOS DESCENTRALIZADOS. Esto significa que su grado de descentralización está determinado por la Constitución así como por su Ley de creación y decretos reglamentarios (ver nota al pie 9).

153. Ley de creación del INAME: N° 15.977 de 14/9/988 - Decretos reglamentarios: 877/988 de 27/12/988 y 359/89 de 27/7/989

154. Misión del INAU, Disponible en: www.inau.gub.uy

155. www.inau.gub.uy

156. www.inau.gub.uy

157. Su organigrama presenta la siguiente estructura: en lo que respecta a lo denominado como las “áreas de atención directa” a niños, niñas, adolescentes y familias, el INAU cuenta con dos Gerencias, dieciocho Direcciones Departamentales, diez Divisiones, tres Coordinaciones Regionales y treinta y un programas. Corresponde señalar también las áreas de soporte administrativo que terminan por delinear la complejidad del organismo. A saber éstas son: Planeamiento; Auditoría; Financiero contable; Jurídica; Servicios generales; Secretaría general; Recursos humanos; Inspección. Por otra parte, el Instituto cuenta con áreas de supervisión técnica de las políticas para lo que cuenta con departamentos disciplinares de psicología, trabajo social y educación. Por último, el organismo posee un “Centro de formación y estudios”, donde se desarrollan actividades de enseñanza relacionadas a la infancia. La clasificación de las líneas de abordaje de atención directa del organismo a través del organigrama puede observarse en el ANEXO 1.

plejidad y diversidad de su accionar, al analizar en profundidad las acciones que realiza, surge la existencia de otras políticas que no necesariamente aparecen en él reflejadas y que son ejemplo de las apuestas del período de administración frenteamplista¹⁵⁸.

Por otra parte, el INAU utiliza otra manera de clasificar sus políticas a través de un formato¹⁵⁹ desarrollado por el Sistema de Información Para la Infancia (SIPI en adelante)¹⁶⁰. Los criterios de clasificación se sustentan en el tiempo de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en los proyectos así como en el entorno en que éstos se desarrollan. Aunque esta clasificación tiene varias fortalezas en tanto intenta ir más allá de lo determinado por el organigrama, no logra demostrar la complejidad y diversidad de las políticas que el organismo desarrolla. Esto se debe a dos razones: las innovaciones de los gobiernos frenteamplistas no son reflejadas en los datos y

tampoco es recabada información de otras políticas con gran trayectoria en el Instituto¹⁶¹.

En este sentido, se propone construir una nueva clasificación de las políticas que permita no remitirse únicamente al criterio de pertenencia institucional (organigrama) o a las opciones de agrupamiento cuantitativo que permite el SIPI, sino que apunte a presentar la complejidad y diversidad de las políticas de infancia que el Instituto plantea.

Para ello, se propone agruparlas en siete categorías: Primera infancia; Edad escolar; Adolescencia; Protección frente a la vulneración al derecho a vivir en familia; Atención en situación de especial vulnerabilidad; Promoción y defensa de derechos; Atención y abordajes a familias.

Como se puede visualizar en el cuadro 1, el INAU desarrolla treinta y cuatro líneas de acción que dan cuenta de la diversidad de modalidades de atención que el Instituto implementa.

Los criterios utilizados se pueden centralizar en dos: 1) grupos de población definidos a las que apuntan y 2) políticas de carácter transversal.

158. Un ejemplo es el Programa PROPIA que aborda el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes con mirada universal

159. Según la clasificación utilizada por el SIPI, el INAU organiza la oferta de sus servicios en dos grandes modalidades: programas de Atención Integral de Tiempo Completo-24hs. y programas de Atención Integral de Tiempo Parcial, subdivididos a su vez en "entorno institucional" y en "entorno familiar o comunitario", respectivamente. Esta clasificación de las líneas de acción del organismo a través del SIPI puede observarse en el ANEXO 2.

160. El SIPI es un Departamento del INAU creado institucionalmente en el CAPÍTULO XVIII "REGISTRO DE INFORMACION DE NIÑOS Y ADOLESCENTES" del Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (2004) en sus artículos 218º y 219º: "218º. (Sistema de datos).- El Instituto Nacional del Menor deberá desarrollar el Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia, que deberá incluir datos sobre el niño o adolescente a su cargo y las instituciones que lo atienden. ARTICULO 219º. (Seguimiento).- El Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia deberá generar datos que permitan un adecuado seguimiento de la atención del niño o adolescente y de la evolución de la misma, así como generar la información necesaria para la formulación de las políticas de niñez y adolescencia." (ROU, 2004).

Asimismo, según el Manual de Funciones del INAU (INAU 2010c: 11-12) el SIPI tiene por principales funciones: "1- Proporcionar información oportuna y confiable sobre los niños, niñas y adolescentes vinculados a la Institución en sus diferentes programas, proyectos o centros de atención que sirva como insumo para quienes deban tomar decisiones; 2- Desarrollar todas las acciones para mantener la vigencia del sistema, acciones de desarrollo y mantenimiento; 3- Administrar el soporte informático. 4- Definir los procedimientos de ingreso al sistema, asegurando el flujo, cumplimiento y oportunidad de la información; 5- Ingresar el perfil de atención de los proyectos, así como sus objetivos, sus actividades y los datos necesarios para la liquidación de los proyectos en convenio con la Institución; 6- Ingresar los datos de Entidades (Organismos nacionales e internacionales, Instituciones públicas y privadas y Asociaciones civiles que ejecutan proyectos; 7- Ingresar los datos de los Centros que son el lugar físico donde se realizan los proyectos; 8- Diseñar y administrar los formularios, manuales, instructivos y glosarios

que correspondan; 9- Controlar de calidad y la actualización de los datos almacenados en el sistema; 10- Velar por la integridad y seguridad física y lógica de la información gestionada por el sistema; 11- Capacitar permanentemente a las personas involucradas en la generación, ingreso, procesamiento y uso de la información; 12- Difundir la información brindada por el sistema, logrando un mayor uso de la misma en la institución; 13- Diseñar reportes que informen en forma clara y oportuna a quienes toman decisiones; 14- Atender los requerimientos de necesidad de información de las distintas unidades de la Institución; 15- Realizar y apoyar investigaciones de interés institucional; 16- Participar en la definición y generación de indicadores que permitan evaluar y monitorear el cumplimiento de los Derechos del Niño; 17- Coordinar e interactuar con otros sistemas de información de la institución y con otras instituciones que generan información complementaria al SIPI; 18- Proporcionar, receptionar, analizar y ejecutar los cambios del sistema tendientes a obtener información completa y oportuna."

161. Un ejemplo de ello es que el SIPI no clasifica ni trabaja con datos de la División Educación ni de la División Salud que son dos de las áreas con mayor trayectoria en el organismo.

Cuadro 1: Políticas de protección social a la infancia desarrolladas por el INAU agrupadas por categorías de grupos destinatarios a las que van dirigidas y de transversalidad

criterio	Áreas de protección social	Propuestas
Políticas destinadas a grupos de personas específicos	Primera Infancia	Centros CAIF
		Centros Diurnos
	Edad escolar	Clubes de niños y niñas
		Atención a dificultades de aprendizaje
	Adolescencia	Centros Juveniles
		Inclusión educativa: Acreditación de Enseñanza Primaria
		Inclusión educativa: Liceo en Áreas Pedagógicas
		Inclusión educativa: Capacitación en oficios
		Inclusión laboral: Formación para el trabajo; Becas laborales
		Inclusión laboral: Becas laborales
		Inclusión laboral: Permisos laborales
		Ejecución de Medidas para adolescentes en infracción a la ley penal: Medidas privativas de la libertad
		Ejecución de Medidas para adolescentes en infracción a la ley penal: Medidas alternativas a la privación
	Egreso	
	Atención y abordaje a familias	Equipos de abordaje familiar
		Atención a demandas
		Apoyo socio-económico
Políticas transversales	Protección frente a la vulneración del derecho a vivir en familia	Hogar transitorio
		Acogimiento familiar
		Hogares
		Adopciones
	Atención en situación de especial vulnerabilidad	Situaciones de calle
		Adicciones
		Psiquiatría
		Explotación sexual y comercial
	Promoción y defensa de Derechos	Protección contra la Violencia (SIPIAV)
		Equipos de protección de derechos (CEPRODE y CASAMIGA)
		Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)
		Recreación y deporte
		Línea telefónica de orientación (Línea Azul)
		Equipo de animación sociocultural
		Promoción de la salud
		Espectáculos públicos
	Inspecciones de trabajo infantil y adolescente	

Fuente: Creación propia en base a datos recogidos por SIPI, División Convenios y conocimiento personal del organismo.

Clasificar políticas de esta manera permite identificar los lineamientos de las administraciones y no mezclar entre eslabones de la generación e implementación de las políticas. En este sentido, cada política puede tener diferentes proyectos que hasta pueden estar en diferentes áreas o niveles de la estructura organizacional del INAU.

Claramente la mayor dificultad que este formato de clasificación presenta es en lo referente a la creación del dato, en tanto el INAU no está organizado para ofrecer información de manera sistemática para este modelo de clasificación.

Las políticas en datos: Cobertura

La cantidad de niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años¹⁶² en Uruguay asciende a 1.037.533 en un total de 3.334.052 habitantes de Uruguay según las cifras del INE 2009. Esto significa que representan aproximadamente el 31% de la población total del país.

Al analizar la incidencia de la pobreza por grupos de edad, se observa que según datos de la Encuesta Continua de Hogares 2010, el 33,8% de los menores de 6 años son pobres. En lo que respecta al grupo de niños y niñas entre 6 y 12 años, la proporción por debajo de la línea de la pobreza (LP) para el año 2010 fue de 33,4%. En el caso de la proporción de adolescentes por debajo de la línea de pobreza esta fue de 29,1% (INE, 2011).

Al fenómeno de la “infantilización de la pobreza” se suma el de la “desigualdad intergeneracional” que da cuenta de lo significativa de la brecha de pobreza entre niños/as y adolescentes y adultos mayores, en cuanto a la protección y acceso a bienestar: solo el 5,4% de las personas de 65 años se encuentran en situación de pobreza (De Armas, 2008; INE, 2011).

En términos de derechos, niños, niñas y adolescentes uruguayos poseen una doble vulnerabilidad: la

propia de su condición de dependientes de protecciones y cuidados y la de ser materialmente pobres.

En este contexto es que el INAU atiende a más de 73.175 niños, niñas y adolescentes entre 0 y 18 años¹⁶³ (INAU, 2011a).

La cobertura aumentó exponencialmente si comparamos con los 47.057 niños que se atendían en el año 2004, lo que representa que las políticas del INAU llegan hoy a un 55% más de niños, niñas y adolescentes.

Como se observa en el gráfico 1, aunque con cierto desaceleramiento en el período 2009-2010, la tendencia de aumento ha sido muy importante en los años 2005, 2008 y 2011 (Gráfico 1).

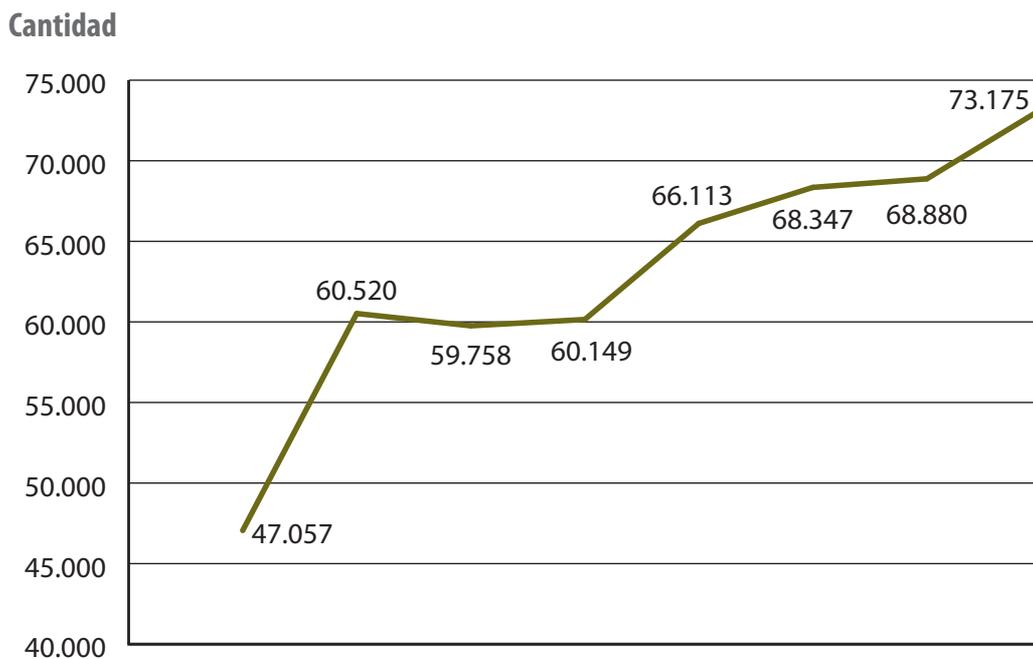
Cuando se analiza la distribución de la población atendida según tramos de edad (gráfico 2) se observa que el organismo presenta una cobertura centrada fundamentalmente en la primera infancia y a medida que se avanza en franja de edades, la incidencia de cada franja va descendiendo, lo que se ha dado en caracterizar las políticas del INAU en base a su “estructura de edades invertida” (INAU, 2010a). Mientras que la cobertura de niños y niñas de menos de seis años es del 66%, la cobertura de niños y niñas en edad escolar es de 18,6%, de adolescentes (13-17 años) es de más del 13% y de más de 18 años es de 2,3%. (INAU, 2012).

Asimismo, la cobertura de población del organismo puede analizarse por las modalidades de atención en las que el INAU organiza su sistema de información.

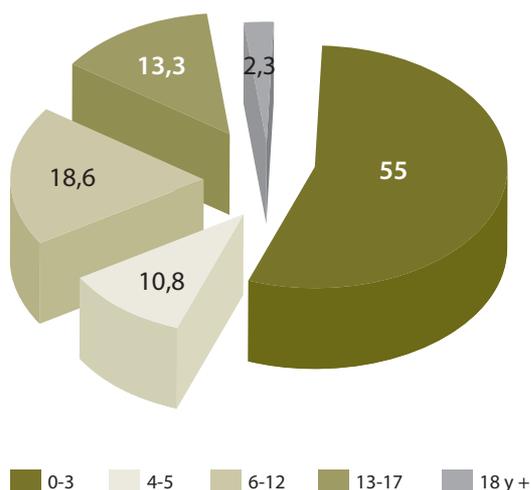
Tal como se observa en el Cuadro 2, según datos de la Memoria Anual 2011 del INAU, aproximadamente el 93% de la cobertura se dio en tiempo parcial y el 7% restante en tiempo completo.

162. La estimación de población que realiza el INE es hasta los 19 años por lo que el dato es aproximado.

163. Cabe aclarar que el INAU atiende del total de su cobertura a un 2% de personas que es mayor de 18 años de edad. Las razones para ello se encuentran en que en su mayoría son: personas con algún tipo de discapacidad, que han vivido toda su vida en hogares del INAU; otra parte, parte de esta población es la que se encuentra cumpliendo medidas socioeducativas, en tanto deben cumplir su pena más allá de la edad que los sujetos tengan.

Gráfico 1: Evolución de la cobertura del INAU (2004-2011)

Fuente: Memoria anual 2011 INAU y SIPI.

Gráfico 2: Distribución de la población atendida según tramos de edad

Fuente: Memoria anual 2011 INAU y SIPI, Estudio de Población Noviembre 2011.

Mientras que la atención a los niños y niñas de menos de 6 años de edad es la mayor en la modalidad de Tiempo Parcial, la franja de más de 6 años presenta la mayor cobertura en la modalidad de Protección de 24 horas. Asimismo SEMEJI (actual Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, SIRPA en adelante)¹⁶⁴ representa tan solo el 0,6% del total de la población atendida. Ante los datos recabados, buena parte de los imaginarios respecto a las actividades del INAU se ven problematizadas pues no solamente atiende a niños, niñas y adolescentes internados en Hogares y con medidas de seguridad

164. EL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE MEDIDAS A JÓVENES EN INFRACCIÓN (SEMEJI) en la actualidad no existe como tal producto de la reciente inauguración del SIRPA que significa un cambio de institucionalidad para la atención a los y las adolescentes en conflicto con la ley penal contando con mayor grado de autonomía del INAU para la definición presupuestaria así como de formulación de políticas. De todas maneras, el SEMEJI formalmente sigue existiendo en el organigrama del organismo. El SIRPA fue creado por la Ley 18.771 - "Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). Creación." Para más información: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18771&Anchor=>

Cuadro 2: Cobertura por modalidad de atención y tramos de edad

Modalidad de atención			Tramos de edad					Total
			0 a 3	4 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	
Atención integral de tiempo completo	En entorno institucional	24 horas	311	171	978	1.307	685	3.452
		SEMEJI	0	0	0	347	100	447
		DED Transitorio	2	0	7	82	4	95
		Total E. I.	313	171	985	1.736	789	3.994
	En entorno familiar		144	107	480	401	080	1.212
Subtotal			457	278	1.465	2.137	869	5.206
Atención integral de tiempo parcial	En entorno institucional		39.321	7.315	10.759	5.745	304	63.444
	En entorno comunitario	At. Comunidad	184	113	309	371	263	1.240
		Libertad asistida	0	0	0	426	167	593
		DED (Niño y Flía Línea Ciudadana)	245	175	958	924	133	2.435
		Regionales	29	27	106	86	9	257
		Total E.C.	456	315	1.373	1.807	572	4.525
Subtotal			39.779	7.630	12.132	7.552	876	67.969
TOTAL			40.236	7.908	13.597	9.689	1.745	73.175

Fuente: extraído de la Memoria anual 2011 INAU y del Estudio de Población Noviembre 2011 del SIPI.

sino que se concentra en una población caracterizada por lo comunitario y lo familiar.

Las políticas numeradas

Según una estrategia alternativa de conteo de la cantidad de proyectos que el INAU implementa se llega a la conclusión que son novecientos sesenta y cinco (965) en todo el territorio nacional.

Aunque esta forma de organizar la información presenta diversos niveles de dificultad para la construcción del dato, se considera pertinente desarrollar el recuento de esta manera ya que se integran otras áreas que no son contabilizadas normalmente en el SIPI.

El SIPI contabiliza una suma de 1.350 centros gestionados por el INAU (INAU, 2010 b). Éste conta-

biliza centros, mientras que en este formato alternativo se contabilizan centros y proyectos. En este sentido, son contadas otras áreas, a saber por ejemplo: Educación, Salud, Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA en adelante), Comité de Explotación sexual, Coordinaciones Regionales, entre otros.

Otra diferencia entre la metodología del SIPI y la presentada en este documento consiste en la incorporación en el recuento a las cuatrocientos treinta y un familias de acogimiento familiar y cuidadoras de primeros cuidados.

Si se restan esas cuatrocientos treinta y un familias y cuidadoras de primeros cuidados, el SIPI contabilizaría novecientos diecinueve centros. De esta manera, en la metodología de recuento aquí desarrollada, se observan cuarenta y seis proyectos que no son contabilizados en esa base y que reflejan en

particular las innovaciones del último período así como proyectos históricos del organismo pero que no son relevados por el sistema.

Sumando las familias de acogida, el INAU estaría a cargo de 1395 centros, proyectos y unidades familiares en el territorio nacional.

Continuidades y rupturas: la compleja trama de la hechura de las políticas y la brecha de implementación

El período de gobierno del FA significó la puesta en marcha de una gran transformación en lo referente al rol del Estado en las políticas sociales y las políticas de protección social a la infancia no escaparon a ello.

Algunas de las iniciativas que lo reflejan son la apuesta al desarrollo de la “Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA en adelante) 2010-2030” como política que pretende dar sustentabilidad a una visión paradigmática sobre la infancia desde la defensa y promoción de sus derechos humanos.

También pueden observarse las modificaciones en el régimen de Asignaciones Familiares (AFAM) que pasa a tener mirada universalista aunque con componentes focalizados que favorece a la integración de las familias en condiciones de ingresos por debajo de la línea de la pobreza. En similar enfoque, se encuentra la reforma del sistema de salud que integró a miles de niños, niñas y adolescentes que no tenían cobertura. Por último, el Plan Ceibal significa una política universal de inclusión y alfabetización digital.

En particular, será el objetivo del análisis en esta sección, profundizar en la construcción de las políticas de protección social a la infancia que el INAU, como organismo rector de las mismas, ha desarrollado durante los gobiernos frenteamplistas en función de dos de las dimensiones de análisis sobre las que se basa la investigación, a saber: del discurso a la acción y la gestión de las políticas.

Del discurso a la acción

La asunción del FA significó en materia de las políticas de protección a la infancia la ruptura ideológica con la Doctrina de la Situación Irregular y la apuesta paradigmática a la Doctrina de la Protección Integral.

Estas rupturas pueden verse en al menos dos niveles: a- en el discursivo; b- en la innovación en políticas.

Con respecto al *plano discursivo*, se puede observar cómo desde el 2005 el INAU adopta conceptualmente la Doctrina de la Protección Integral en la variedad de documentos que el organismo ha generado así como en las presentaciones públicas de sus Directores¹⁶⁵.

En el proceso de transformación ideológica del organismo, la generación de un nivel discursivo coherente con ella puede considerarse como un nivel necesario para lograr su efectiva realización en las prácticas.

Un ejemplo de esta fase del proceso puede ubicarse en el cambio de los nombres de las Divisiones, Programas y Proyectos del Instituto. Las Divisiones claramente reflejan la nueva tendencia y generaron en sus internas procesos de participación entre funcionarios, familias y niños, niñas y adolescentes para la elección de estos nombres. El ejemplo más claro al respecto lo configura el ex “Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil” (INTERJ en adelante) que pasó a denominarse “Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes Infractores” (SEMEJI en adelante), eliminando la terminología “re” típica de la Situación Irregular.

En cuanto a la *innovación* en el diseño de políticas, las autoridades del organismo del primer período de gobierno procuraron desarrollar políticas que dieran cuenta de la necesidad de por un lado aggiornar al INAU a nuevas problemáticas y situaciones de vulnerabilidad que viven niños, niñas y adolescen-

165. La variedad de documentos puede resumirse de la siguiente manera: Presupuesto Nacional, Rendiciones de Cuentas, Planificación Estratégica, Informes al Poder Ejecutivo e Informes al Poder Legislativo, Proyectos de las modalidades de intervención, entre otros.

tes y por otro lado, fortalecer el rol de promotor de derechos del INAU más que el de protección.

En este sentido, se observa la formulación, transformación y/o fortalecimiento de las siguientes políticas (INAU, 2012, 2011a, 2011b, 2010a, 2009):

Plan de primera infancia: extender el Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF en adelante) y Centros Diurnos a mayor cantidad de niños. Proceso de universalización de la educación en primera infancia. Se incorpora línea de trabajo con embarazadas.

Programa de participación infantil y adolescente (PROPIA): propuesta que tiene por objetivo promover la participación de niños, niñas y adolescentes de todo el país.

Sistema integrado de protección a la infancia y adolescencia contra la violencia (SIPIAV): política interinstitucional que pretende promover la no violencia contra niños, niñas y adolescentes.

Casamigas: política de enclave territorial y comunitario que pretende fortalecer la utilización de los recursos con que la comunidad cuenta para proteger a sus niños y niñas y desarrollar propuestas de promoción de sus derechos.

Centros de protección de derechos (CEPRODE): política de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes que viven en ciudades y centros poblados que han sido considerados como prioritarios y en los que el INAU no posee enclaves institucionales fuertes.

Red de calle extrema: creación de una red de servicios de atención específicos para adolescentes que se encuentran viviendo en situación de calle.

Sistema de información para la infancia (SIPI): cumplimiento del CNA del Uruguay (artículo 218) que impone la creación de un sistema de información que promueva, proteja y garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Comité de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial: política de lucha contra

la explotación sexual comercial y no comercial de niños, niñas y adolescentes (implica la realización de diagnósticos de situación e implementación de servicios de atención).

Comité por la erradicación el trabajo infantil (CETI): política interinstitucional de lucha contra el trabajo infantil.

Equipos Inter-in: política interinstitucional para atender a niños y niñas con dificultades de aprendizaje.

Inclusión ciudadana: política para favorecer una primera experiencia de vida autónoma de adolescentes que vivieron en Hogares del organismo.

Creciendo en familia: Creación de Unidades Familiares a cargo de matrimonios responsables de la atención de entre 8 y 10 niños-niñas.

Adopciones: transformación de la política de adopciones enmarcada en la nueva legislación¹⁶⁶ en la que el organismo para a ser la única autoridad competente. Cambia la perspectiva de la adopción para centrarse en el derecho del niño a vivir en familia.

Plan nacional de acogimiento familiar: diversificación de las políticas de atención a niños, niñas y adolescentes que ven vulnerado su derecho a vivir en familia creando nuevas modalidades: familia extensa, familia de urgencia y familia ajena.

Medidas alternativas a la privación de libertad: apuesta a las medidas alternativas como primera medida socioeducativa ante la infracción a la ley penal por parte de adolescentes. Creación de equipos en todos los departamentos del país.

Estas nuevas políticas reflejan en su génesis la apuesta conceptual hacia la Doctrina de la Protección Integral. Sin embargo, como en la próxima sección será reflejado¹⁶⁷, la creación de innovaciones sin contar con un abanico amplio de respuestas

166. Ley Nº 18.590 de 18 de setiembre de 2009 "Modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia". <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/adopcion/marco-normativo.html>

167. El análisis de las prácticas es una de las dimensiones de la investigación en curso que no se presenta profundamente en este documento.

también implicó que en su proceso de implementación algunas políticas vieran constreñida su fuerza instituyente inicial. Esto determinó que algunas políticas no pudieran concretarse integralmente y permanecer más en el plano de las ideas y de lo discursivo que en el real.

La gestión de las políticas

Es necesario comenzar caracterizando el contexto político de la gestión del organismo en los últimos seis años. La gestión del INAU en el período 2005-2011 estuvo a cargo de cinco configuraciones diferentes de Directorios, incluyendo el que asumió en el segundo gobierno del FA. De todas maneras, hubo cierta continuidad en las personas que los integraron en tanto esos cambios de directores no significaban la remoción completa de los Directorios: hubo tres Presidentes (dos en el primer período y uno en el segundo); dos Directores en el primer período y dos en el segundo (uno de ellos fue también Director en el primer mandato).

La integración del Directorio con tres miembros fue casi excepcional. En el primer mandato, solamente hubo tres miembros plenos del Directorio entre julio del 2007 y noviembre del 2009 y desde la asunción del nuevo Directorio en julio del 2010. En el primer período del FA no hubo coparticipación, que sí se da en este momento con la participación de la oposición como miembro pleno. Entre marzo del 2005 y julio del 2007, cuando se requería una tercera firma, fue necesario acudir a un Director que era de otro organismo (Administración Nacional de Educación Pública-Consejo Directivo Central – ANEP y CODICEN en adelante-).

Los sucesivos Directorios del organismo tendieron a profundizar una estrategia de diseño e implementación de políticas que puede ser caracterizada por la generación de instancias variadas de: coordinación y articulación, participación, formulación e implementación de políticas interinstitucionales y descentralización con enclave territorial¹⁶⁸.

168. Esto es explicitado en diversos documentos del organismo así como en entrevistas.

La gestión en ambos períodos puede ser descripta como de puertas abiertas hacia la interna así como también hacia el afuera del Instituto, aunque se podría afirmar que la primera administración lo fue más hacia la interna mientras que la segunda sería la recíproca.

En lo que respecta al carácter participativo de la gestión del organismo, pueden visualizarse distintos espacios con el fin de intercambiar información y debatir y/o reflexionar sobre aspectos relacionados al Instituto. Algunos de ellos son: Juntas de Directores de atención directa, Junta de Directores de áreas administrativas, Congresos de Directores Departamentales, entre otros.

La coordinación y articulación intrainstitucional ha sido otra de las características de la gestión del organismo desde la asunción del FA. En este sentido, se crearon diversos espacios de trabajo: desde el Directorio¹⁶⁹; espacios generados con el fin de diseñar políticas o proyectos concretos¹⁷⁰.

Por otra parte, la coordinación y articulación también se dio a nivel interinstitucional. El INAU ha participado en diversos espacios de trabajo de gobierno como el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el Comité de Coordinación Estratégica y la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad (con sus respectivas subcomisiones), la ENIA y la Comisión del Sistema de Cuidados.

Asimismo, ha participado de comisiones de trabajo en base a proyectos interinstitucionales. La formulación de políticas interinstitucionales y en modalidad de cogestión ha sido otra de las características de las administraciones recientes. Ejemplos como: los “Equipos Interín”, la “Red de calle extrema” y el Programa “Compromiso educativo”, lo reflejan.

En otro orden de cosas, los sucesivos Directorios desarrollaron políticas de fortalecimiento insti-

169. Un ejemplo es el Comité de Estrategia Calle o la Red de Atención Directa.

170. Ejemplos de ello son: la formulación de una estrategia ante el frío polar, la construcción de un subsistema de atención ante la vulneración al derecho a vivir en familia, el diseño del Plan Nacional de Acogimiento Familiar, la creación de una política de egreso, entre otras.

tucional que aún están en proceso de ejecución aunque aún no han demostrado con certeza cómo favorecerán al proceso de toma de decisiones. El proyecto de fortalecimiento institucional es una apuesta a la modernización de la gestión a partir de la transformación del SIPI, la integración del expediente electrónico y de la herramienta del Cuadro de Mando Integral, entre otras acciones previstas.

Finalmente, la gestión del organismo se caracteriza por tender a su descentralización con base territorial. Esto en particular se dio con la creación de las “Coordinaciones regionales de Montevideo” con sus respectivos proyectos, así como con la creación de los “Centros de Protección de derechos (CEPRO-DE)”, los “Equipos territoriales de atención familiar (ETAF)” y los equipos de “Medidas alternativas a la privación de libertad” en el interior del país.

La gestión frenteamplista del INAU se propuso modificar una historia institucional caracterizada por la fragmentación y la toma de decisión top-down. Sin embargo, se observa que la capacidad institucional de ejecución de las políticas no necesariamente ha acompasado los cambios que en materia de formulación el organismo se ha comprometido.

Esto se observa en variados aspectos: cometidos y recursos humanos; estructura y recursos económicos; información para la toma de decisiones; liderazgos y legitimidad; responsabilidad sin corresponsabilidad.

En primer lugar, se observa una disonancia entre la apuesta a mayor participación, coordinación y articulación, y el creciente volumen de trabajo que eso significa en una estructura organizacional horizontal y estrecha que no tiene las competencias delimitadas de forma de poder separar las tareas de formulación de las tareas de ejecución.

Asimismo, continúan vigentes políticas organizacionales de estructura de cargos, estructura de salarios y estructura organizacional que no posibilitan verdaderas articulaciones. En un contexto de aumento presupuestal pero de aumento de las líneas de trabajo, la lucha por los recursos sigue caracterizando al organismo, ya que proporcionalmente pocos servicios y pocos cupos aumentaron.

En tercer lugar, la imposibilidad de gestionar a partir de información fiable, con validez y en un tiempo corto para disponer de ella, determina que exista cierta continuidad en las modalidades de formulación que no parten de información técnica o generada científicamente sino que fundamentalmente supone la creación de las políticas a partir de las percepciones de quienes están en el campo de acción.

En cuarto lugar, otro de los aspectos que tensiona la construcción de las políticas desde una nueva alternativa conceptual, es la falta de liderazgo del organismo para poder configurarse como rector de las políticas de infancia. La primera dificultad para el organismo es ¿cómo ser rector cuando otras dependencias son rectoras en políticas sectoriales? Esto sucede con la ANEP y con el MSP en lo referente a la educación y salud respectivamente. Aunque el CNA del Uruguay aclara que la rectoría no abarca dichas áreas, en la práctica surgen dificultades sobre cómo implementarla.

Asimismo, existe un solapamiento de competencias entre instituciones. Esto no sólo no ha cambiado sino que ha sido profundizado en los períodos de gobierno del FA: fundamentalmente se observa en el rol de la Dirección Nacional INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social (INFAMILIA en adelante) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU en adelante) ambos de dicho ministerio (MIDES en adelante). Este solapamiento puede observarse en lo que respecta al rol de coordinación y articulación así como a las poblaciones y cometidos a los que apuntan.

Por otra parte, el INAU, fundamentalmente en el primer período de gobierno, no logró promover mayor legitimidad social ni política lo que se observa en la continuidad de su imagen como organismo de segundo o tercer orden en el aparato estatal¹⁷¹. Sumado a un insuficiente apoyo general a la primera administración del Instituto¹⁷², fueron cinco años

171. Esto se observa entre otros aspectos en el análisis de los presupuestos otorgados al INAU históricamente. Algunos datos se obtienen de Juan Pablo Terra (1986).

172. Este escaso apoyo político debería ser investigado en profundidad. Se podría plantear como pregunta cuáles fueron los motivos para este insuficiente apoyo político desde el Presidente de la República, Ministerios (con excepción del MIDES) y legisladores. Algunos datos que

donde el apoyo político fue impreciso en momentos donde la oposición se empoderaba de un discurso contra la institución embanderando la problemática de la seguridad desde el papel jugado en ella por los adolescentes.

Esto determinó finalmente, una gran dificultad para que el INAU pudiese implementar sus propuestas en materia de gestión del organismo debiendo concentrar buena parte de sus capacidades en el INTERJ (luego SEMEJI; actual SIRPA). Esta área concentró casi toda la atención de las autoridades no pudiendo prestar la dedicación necesaria a las otras políticas. Aunque sería en sí misma toda una investigación, puede observarse cómo el “semejicentrismo” determinó una tensión constante entre la planificación de las autoridades respecto al sistema infancia y lo que efectivamente pudo concretarse¹⁷³.

Para finalizar, otro aspecto que ha generado dificultades para la consecución de las propuestas del INAU en materia de gestión remite a la continuidad de la responsabilidad respecto a determinadas competencias que históricamente le han correspondido al organismo, pero que, en una nueva etapa de construcción del Estado y de la distribución de sus funciones, por definición le corresponden a otras dependencias estatales. Entre la complejidad y diversidad de políticas que el INAU desarrolla, el

corroboran esta situación son: a) el primer Presidente del INAU del primer período no tuvo ninguna reunión de trabajo con el Presidente de la República; b) con la Ministra de Desarrollo Social se tuvieron encuentros periódicos aunque no se avanzó en un trabajo común entre las dependencias (con excepción del trabajo coordinado con INFAMILIA); c) respecto al Parlamento, se pudieron establecer líneas de trabajo conjuntas de gran relevancia como lo demuestra la aprobación de la Ley de Adopciones y de lucha contra el maltrato, pero no se obtuvo grandes manifestaciones de apoyo frente a las posiciones de la oposición respecto del tema “adolescentes infractores”.

173. Fue parte de los objetivos planteados por el Directorio del segundo período de gobierno frenteamplista el trabajar para un cambio en la modalidad de relacionamiento con la esfera política así como el tomar decisiones concretas para que el “semejicentrismo” no concentre toda la atención política-administrativa-técnica del organismo. De hecho, en la actual administración se visualiza un mayor contacto entre la esfera de la dirección del organismo y las autoridades del Ejecutivo y de la fuerza política. Se podría adjudicar como uno de los factores determinantes en ellos, los diferentes perfiles (políticos o técnicos) de los Presidentes y Directores del Instituto así como los diferentes perfiles de gestión de los Presidentes de la República. Por otra parte, el Instituto ha asumido recientemente un proceso de descentralización del SIRPA (Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente) con la idea de favorecer a la gestión del resto de las políticas y al mismo tiempo, permitir desarrollar procesos de cambio institucional en su interna, que permita avanzar en la transición paradigmática.

organismo no ha podido dar por finalizadas las negociaciones con otros organismos que deberían de responsabilizarse de las mismas. Un claro ejemplo de ello son las políticas de salud que el INAU lleva a cabo¹⁷⁴. Ni del Ministerio de Salud Pública (MSP en adelante) ni desde la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE en adelante) se han confirmado avances en la asunción de dichas áreas.

Consideraciones finales pero preliminares

Lo presentado hasta aquí no es más que un acercamiento primario a la temática de estudio, pretendiendo ahondar en dos dimensiones claves para analizar las continuidades y rupturas en la construcción de políticas de protección social a la infancia que el INAU en los últimos seis años ha encaminado.

Tanto en el plano de la transición discursiva como en los modelos de gestión de las políticas que los Directorios han procurado realizar, se reflejan las tensiones paradigmáticas que repercuten tanto en la hechura de las políticas como en su implementación. De esta manera, existe una brecha importante entre lo que las autoridades del INAU han planificado y promovido año tras año y lo que finalmente se implementa.

A manera de cierre puede observarse una intencionalidad real de transformación institucional pero una consolidación diversa de dichas propuestas. Aunque son varias las razones, se hizo énfasis en la historia y cultura institucional así como en sus capacidades para poder enfrentarlas.

De institución pobre para pobres a institución rectora

Los Directorios de la administración frenteamplista procuraron hacer frente a una historia del INAU

174. El INAU tiene su propia policlínica, laboratorio, farmacia. Asimismo, es el encargado de ejecutar las propuestas de tratamiento ante patologías psiquiátricas y de uso problemático de sustancias psicoactivas lo que significa más del 10% del presupuesto del organismo.

como organismo de segundo o tercer orden en el aparato estatal uruguayo que determina buena parte de la persistencia de viejas formas de hacer y estar en el Instituto.

El CNA del Uruguay significó una revitalización de las políticas de infancia y colocó al INAU como actor protagónico de las mismas. La Doctrina de la Protección Integral ganó espacio a nivel normativo y las autoridades estaban comprometidas con transformar al Instituto y hacer que el mismo asumiera su rol de rector.

Esto chocaba con la percepción social, pero también estatal respecto de un organismo destinado a “pobres abandonados” y los “menores infractores” y en general a situaciones problemáticas, complejas y asimismo relacionadas a la pobreza: “políticas pobres para pobres”.

La sociedad uruguaya no comprende qué hace al INAU lo que no favorece a su legitimación social. Tampoco la sociedad civil que gestiona proyectos de infancia, lo apoya mayoritariamente asumiendo una posición de crítica constante debido a que el mismo representa una historia cargada de concepciones tradicionales y conservadoras respecto a la infancia y a las metodologías de abordaje.

Una historia cargada por modalidades de atención que remitían a una concepción de Situación Irregular, generó asimismo una cultura institucional específica a la que le es difícil cambiar. De esta manera, se avanzó en la transición paradigmática pero la historia y la cultura que ésta generó, impidieron que las rupturas fuesen mayores.

Nuevas políticas, nueva doctrina, similares capacidades institucionales de implementarlas; la tensión entre el “aquí y ahora” y el mañana

Tanto discursivamente como en la importante innovación de políticas de infancia construidas, se refleja la intencionalidad manifiesta de las autoridades del organismo de transformar la institución

y de adoptar la Doctrina de la Protección Integral como paradigma.

Pero, los procesos de cambio organizacional son más complejos que su formulación. En este sentido, los diferentes Directorios apostaron al desarrollo de una modalidad de gestión de las áreas de atención directa del organismo más participativa, coordinada y articulada. Se generaron ricos procesos de intercambio entre las autoridades y los rangos medios, especialmente con las áreas de atención directa. Esto no fue así con respecto a la mayoría de las áreas administrativas y de soporte del INAU.

Fue justamente en este último nivel donde no se evidenciaron avances en la transición paradigmática, persistiendo una cultura institucional que no integró la nueva concepción de infancia ni del rol que se pretendía construir para el organismo en el entramado estatal. Aunque las políticas de fortalecimiento institucional fueron claves para comenzar un proceso de cambio, ello no fue acompañado con la necesaria periodicidad y presencia de forma que en la diversidad y complejidad de las competencias del organismo presentaba mayor rezago.

Por otra parte, aunque las áreas de atención directa evidenciaron un mayor compromiso con el cambio organizacional, vieron aumentar su volumen de trabajo sin que ello simultáneamente significara un aumento de los recursos y capacidades institucionales para llevarlas a cabo. Por el contrario, en algunos casos significó la disminución de los servicios, tal como fue el caso de la política de hogares o en otras situaciones, ello repercutió en la pérdida del carácter instituyente que las nuevas políticas traían consigo.

Los Directorios fueron encontrándose en la disyuntiva entre hacer “algo” hoy o hacer “mejor” mañana. La tensión entre lo posible y lo necesario¹⁷⁵ fueron claves para que pese a las transformaciones implementadas, el <aquí y ahora> muchas veces ganara la pulseada y que el diseño y planificación a largo plazo perdieran terreno.

175. Palabras utilizadas en diversos discursos por el Presidente del INAU Psic. Víctor Giorgi (marzo 2005-febrero 2009).

Para finalizar, podemos observar que la sensación de “embudo” y de pirámide invertida en los servicios ofrecidos por franja de edad, determinaron dificultades en la consecución de las políticas formuladas.

La lupa con la que los medios y la oposición siguieron la problemática del ex INTERJ y los “menores infractores” repercutió en una tensión permanente entre la urgencia y el mediano plazo. Esto se visualiza claramente en los recursos humanos, de funcionamiento y de inversiones destinados a esa área.

Asimismo, la responsabilización no plena de otras instituciones estatales en lo que a sus competencias le respecta, combinado con la revitalización de otros organismos con los que el INAU tiene superposición de competencias, tampoco favorecieron al proceso de construcción de la rectoría.

En este sentido, lograr que la brecha de implementación disminuya es el desafío mayor que el INAU debe perseguir si desea constituirse como actor líder en el sistema de infancia.

Los desafíos a futuro se remiten a la construcción de políticas de infancia de promoción y no sólo de protección de derechos, pero al mismo tiempo al desarrollo de un proceso de transición paradigmática a nivel burocrático-administrativo que aborde la resistencia al cambio.

Bibliografía

- Acevedo, María José (2002) *La implicación. Luces y sombras del concepto lourauniano*. Disponible en: <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/ferraros/0303a-BiblioAutor.html>> Acceso el: 22/11/2011.
- Cillero Bruñol, Miguel (1999) “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”, en: UNICEF *Derecho a tener derechos*, Montevideo, UNICEF.
- Coimbra Cecilia, Nascimento Maria Livia (2008) “Análise de implicações: desafiando nossas práticas de saber/poder.” en: Geisler, A. R. R., Abrahão A. L, Coimbra Cecilia (Org.). *Subjetividade, violência e direitos humanos: produzindo novos dispositivos na formação em saúde*. Niterói – RJ ed. EDUFF. Disponible en: <<http://www.infancia-juventude.uerj.br/>> Acceso el: 15/11/2011
- De Armas, Gustavo (2008) *Sustentabilidad social*. Cuadernos de la ENIA, Montevideo, Ed. Trapiche.
- Donzelot, Jacques (1979) *La policía de las familias*, Valencia, Pre-textos.
- Erosa, Héctor (1995) “El derecho de menores y la ley de seguridad ciudadana en el contexto de la actual Justicia de Menores”, en: *Revista de Ciencias Penales*, N°1. Montevideo, Mimeo en Biblioteca de CenForEs.
- Gabin Blanca, De Martino Mónica (1998) *Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora*, Montevideo, Carlos Alvarez Editor.
- García Méndez, Emilio (1995) *Legislaciones infanto juveniles en América Latina: modelos y tendencias*, Montevideo, CENFORES.
- García, Socorro (2008) *Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. Cuadernos de la ENIA, Montevideo, Ed. Trapiche.
- García, Socorro (1999) *Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia*. Documento de Trabajo No.8, Montevideo, UDELAR-Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Trabajo Social.
- Gomes da Costa, Antonio (1998) “Pedagogía y Justicia”, en: VV.AA. *II Encuentro Nacional de Educadores*, Montevideo, CENFORES.
- Gorlero Bacigalpi, Rúben (1978) *Protección social al menor en el Uruguay 1800-1935*, Montevideo, Universidad de la República.
- INAU (2012) *Memoria anual 2011*, Disponible en: <www.inau.gub.uy> Acceso: marzo 2012.

Uriarte, Carlos (2004) Prólogo, en: Uriarte, Carlos (coord.) Aproximación crítica al Código de la niñez y la adolescencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, FCU_UNESCO.

Uriarte, Carlos (1999) Control institucional de la niñez adolescencia en infracción, Montevideo, Carlos Alvarez Ed.

Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales de Montevideo y Área Metropolitana

DINEM - MIDES¹⁷⁶

Pensar las políticas en términos territoriales, la desagregación espacial de la información socioeconómica y las diferentes formas de medición de las privaciones en hogares y personas, captan la atención tanto de científicos sociales como de quienes diseñan, gestionan y ejecutan las políticas. En este trabajo confluyen esas inquietudes y se aproximan resultados en clave territorial de tres métodos diferentes de medición de la pobreza: línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y el método integrado. Los aportes más importantes se centran en los esfuerzos metodológicos que permiten con muestras poblacionales trabajar a escala de dominios pequeños, así como dejar en evidencia en los resultados para el Área Metropolitana de Montevideo, que el uso de una u otra forma de aproximar a las vulnerabilidades no es inocuo y por lo tanto en el diseño de políticas no pueden soslayarse estos problemas.

Introducción

Este artículo surge a partir de la confluencia de dos tendencias. Una de ellas tiene que ver con una creciente demanda desde la política de pensar y diseñar políticas y programas sociales en términos territoriales, que lleva a buscar métodos para caracterizar a los territorios. La segunda, de tipo teórico o de

paradigma, refiere al desarrollo de conceptualizaciones en las que la dimensión territorial adquiere un papel relevante.

El desafío metodológico que se plantea es doble. Por un lado, conceptualizar y operacionalizar la vulnerabilidad socioeconómica. Por el otro, definir cuál es la desagregación espacial adecuada, resolviendo la tensión entre el concepto mismo y la base informacional para instrumentar la medición.

Esto último no es menor. La restricción de trabajar con datos de la Encuesta Continua de Hogares obliga a definir un mínimo aceptable, desde el punto de vista estadístico, por debajo del cual no es posible trabajar con niveles razonables de precisión. Dicho de otra forma, existe una escala por debajo de la cual no es recomendable trabajar, frente a lo cual se asume el riesgo de que esa escala mínima oculte diferencias u homogeneice territorios que no lo son.

Una aclaración necesaria es que en este trabajo se habla de territorios vulnerables para simplificar el lenguaje, ya que lo que se estudia son características de hogares y de personas que viven en un territorio dado, esto es, las unidades de análisis son hogares y personas, no el territorio, por lo que no es posible adjudicarle a éste las características de sus habitantes.

De todas formas, y salvada la falacia ecológica, es importante decir que los niveles de incidencia de fenómenos tales como la pobreza, el desempleo o el bajo nivel educativo, entre muchos otros, ciertamente determinan formas de ser territoriales.

176. El presente artículo es un resumen de un trabajo realizado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social. El mismo ha sido elaborado por Karina Colombo, Julio Llanes y Pablo Messina, y es parte de una investigación más amplia en la que participaron; Lorena Custodio, Martín Hahn, Juan Pablo Labat, Luis Lagaxio, Cecilia Papalardo, Mario Real, Laura Zacheo.

Para realizar este trabajo la fuente de datos utilizada es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al año 2009.

El estudio abarca al Área Metropolitana, entendiendo por tal a Montevideo y su Anillo Periférico.

La vulnerabilidad socioeconómica se conceptualiza a través de tres métodos diferentes de medir la pobreza: el método del ingreso (o línea de pobreza), el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método integrado, que es una combinación de los dos primeros.

La opción de no considerar únicamente la pobreza medida por ingresos, se debe a que este método supone un nivel mínimo *necesario* para cubrir determinados estándares de bienestar, pero tener los ingresos suficientes no implica que los hogares efectivamente *alcancen* dichos niveles de bienestar.

Como se verá más adelante, los resultados a nivel de territorios son diferentes utilizando los distintos métodos, sobre todo en lo que refiere a su ordenación de acuerdo a los niveles de incidencia de la pobreza, por lo que se justifica plenamente la decisión adoptada.

El artículo se ordena en cuatro capítulos. En el primero se presenta la metodología utilizada en el trabajo, para en los tres siguientes aplicarla a los casos de Montevideo, su Anillo Periférico y al Área Metropolitana. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

Aspectos metodológicos de la construcción de indicadores de pobreza

El análisis de la vasta literatura sobre el concepto de pobreza permite advertir la existencia de múltiples aproximaciones al fenómeno, donde se destacan principalmente tres: la pobreza como “necesidad”, como no acceso a un “estándar de vida” y como “insuficiencia de recursos” (Feres y Mancero, 2001a).

Altimir (1979) señala la pobreza como un “síndrome situacional”, que generalmente se percibe asociado a situaciones de infraconsumo, bajo nivel educativo, malas condiciones sanitarias y de vivienda, inserción inestable en el mercado laboral, etc.

Más allá de la definición de pobreza que se adopte, su medición requiere de la construcción de un indicador o conjunto de indicadores que reflejen dicha definición. Esto implica una metodología para identificar a los pobres, mediante la comparación del bienestar de las personas con un umbral determinado, de forma de dar cuenta de la situación de carencias de la población. Las controversias y debates en este sentido son variadas. En primer lugar, no existe aún consenso sobre la variable a utilizar como indicador del bienestar de las personas. Por ejemplo, existen argumentos a favor de la utilización del consumo corriente como del ingreso del hogar. A su vez, a pesar de que la utilización de indicadores per cápita se muestra como superior frente a indicadores a nivel del hogar, continúa el debate acerca de su ajuste mediante escalas de equivalencia, que den cuenta de las economías de escala a la interna del mismo (Feres y Mancero, 2001a).

Asimismo, a pesar de que las operacionalizaciones más convencionales consideran al hogar como unidad de análisis, persisten las discusiones con respecto al tema. Éstas se centran en la siguiente interrogante: ¿la medición de pobreza debería realizarse considerándose como un atributo a nivel del hogar, extrapolando su condición de pobreza a las personas que integran el mismo, o debería realizarse a nivel del individuo? A modo de ilustrar, ciertos autores basándose en el enfoque de las capacidades de Sen, arguyen la necesidad de observar la pobreza en términos individuales. Esto se fundamenta en varias razones: una distribución no equitativa de los ingresos y recursos dentro del hogar, diferentes funcionamientos y logros para los individuos de un mismo hogar y distintas dimensiones relevantes para el bienestar según la etapa del ciclo vital en que la que se encuentran las personas (Biggeri et al, 2006).

Como mencionamos, en este artículo la pobreza será conceptualizada y presentada a través del método del ingreso, el de las necesidades básicas insatisfechas y el método integrado.

Método del ingreso

El método más difundido para la medición de la pobreza es el indirecto o “de la línea de pobreza” (LP), que busca aproximarse al bienestar a través del ingreso per cápita de los hogares. La construcción de la línea se realiza en base a la cobertura por parte del estrato de referencia de una canasta mínima nutricional, así como de otros gastos en bienes y servicios no alimentarios asociados a dicho estrato. Aquellos hogares cuyo ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza, son considerados pobres. A su vez, los que posean un ingreso per cápita insuficiente para cubrir sus necesidades alimentarias, son considerados indigentes o en situación de pobreza extrema (Feres y Mancero, 2001a). En Uruguay, la medición oficial de la pobreza e indigencia se realiza a partir de este enfoque, utilizando la metodología 2006 elaborada por el INE.

El método de la línea de pobreza no está exento de críticas. Principalmente debe decirse que la medición del bienestar se realiza de forma indirecta, según el flujo de ingresos que tenga un hogar. Esto implica suponer que el acceso a los medios requeridos para satisfacer sus necesidades, se traduce en la satisfacción de las mismas, midiendo el consumo potencial y no el efectivo. Por otra parte, la volatilidad de los ingresos de un hogar le imprime una volatilidad a la caracterización de un hogar como pobre que no es propia de la dinámica de la pobreza. Por último, al tomar como referencia el ingreso per cápita del hogar, no permite dar cuenta de las diferentes distribuciones de recursos que pueden existir a la interna de los hogares (Ibíd).

Necesidades básicas insatisfechas

El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), como abordaje multidimensional, relaciona el bienestar con la satisfacción ex-post de dichas necesidades. Para su cálculo, se debe definir a priori ciertas dimensiones que el hogar debería satisfacer para lograr un mínimo nivel de bienestar, y luego agregarlas en un único indicador. Es una medida estructural, dado que considera dimensiones que difícilmente pueden resolverse en un lapso corto de tiempo. Además, presenta un alto contenido normativo, en el entendido de que se basa en un con-

junto de bienes y servicios que se consideran políticamente necesarios (De los Campos, 2000).

Este método presenta algunos problemas metodológicos. En primer lugar, las necesidades a satisfacer son determinadas por quien realiza la evaluación y ello torna arbitraria la definición de umbrales de satisfacción y agregación de dimensiones, en tanto no existe un único criterio posible (Feres y Mancero, 2001b). A su vez, la forma de definir a un hogar como pobre a través de este método, constituye otro problema no menor. El criterio que se adopta en este artículo es el siguiente: ante la presencia de una NBI –sin importar cuál sea ella– el hogar es definido como hogar con necesidades básicas insatisfechas. Este criterio no permite identificar la intensidad de las necesidades. Hay quienes adoptan el criterio de dos o tres NBI como umbral para ciertas medidas de pobreza o extrema pobreza, ó utilizan mecanismos estadísticos más sofisticados derivados del análisis factorial o juicios de valor, los cuales, entre otras cosas, interpelan si todas las necesidades básicas tienen –o deberían tener– el mismo peso relativo en el bienestar del hogar (Alkire y Foster, 2008). En este trabajo aceptaremos tácitamente que cada NBI tiene la misma ponderación, dado que no forma parte de su objetivo profundizar en este aspecto.

Para realizar el análisis se considera la lista más clásica de dimensiones de necesidades básicas, a saber: hacinamiento, acceso a agua potable, acceso a energía eléctrica, acceso a servicios de salud, evacuación, educación y materiales de construcción de la vivienda. Para la determinación de los umbrales que definen un hogar como carente en cada dimensión, se utilizaron los criterios de De los Campos (2000).

El método integrado

El tercer abordaje metodológico de la pobreza es el método integrado propuesto por Kaztman (1989), que surge de la combinación del método de las necesidades básicas con el método del ingreso, a partir de lo cual resulta un nuevo indicador que permite clasificar a los hogares en cuatro categorías que se presentan a continuación.

- *No pobres*: en esta categoría se ubican los hogares cuyo nivel de ingresos per cápita su-

para el umbral de la línea de pobreza y que además tienen cubiertas las necesidades básicas (NBS).

- **Pobreza crónica o estructural:** agrupa a los hogares en situación más crítica, ya que son aquellos que presentan insuficiencia de ingresos a la vez que no logran la satisfacción de al menos una necesidad básica.
- **Pobreza inercial:** incluye a los hogares cuyos ingresos per cápita superan la LP, pero no tienen cubierta al menos una necesidad básica.
- **Pobreza reciente:** son hogares que presentan insuficiencia de ingresos (sus ingresos per cápita se encuentran por debajo de la LP), pero no presentan ninguna necesidad básica insatisfecha. El autor asocia esta situación con hogares que han caído en la pobreza por cuestiones como el ciclo económico, pero presentan condiciones estructurales que no corresponden a tal condición.

Cuadro 1: Método integrado de medición de la pobreza

		Enfoque de las necesidades básicas	
		NBI	NBS
Método del ingreso	No pobres	Pobres inerciales	No pobres
	Pobres	Pobres en situación crónica (estructural)	Pobres recientes

Fuente: Feres y Mancero (2001a:27).

Indicadores de pobreza

Para los tres métodos propuestos, el análisis se realizará a partir de la proporción de hogares identificados como pobres, dejando al margen la severidad en las carencias. Merece destacarse, que la utilización del índice de recuento o incidencia de la pobreza es insensible a la profundidad y severidad de la misma, y esto se presenta por lo tanto, como una limitación importante a la hora de realizar comparaciones (Feres y Mancero, 2001a).

$$\text{Incidencia de la pobreza} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{hogares pobres}}{N}$$

Donde N es la cantidad de hogares, y hogares pobres es un indicador dicotómico que toma el valor 1 si el hogar es identificado como pobre.

Montevideo

La ECH como instrumento para captar la pobreza en unidades espaciales de Montevideo

En consonancia con los objetivos del presente trabajo, la utilización de la ECH para realizar estimaciones a nivel de unidades espaciales pequeñas, tales como barrios, presenta la siguiente dificultad: su diseño fue concebido para unidades administrativas mayores. De hecho, la muestra fue diseñada para obtener resultados sobre actividad económica e ingresos para la totalidad del país, mientras que la desagregación por departamentos puede realizarse en forma trimestral, semestral y anual (INE, 2009). En consecuencia, la desagregación a nivel territorial debe realizarse con suma cautela.

Propuesta de desagregación espacial para Montevideo

En línea con lo mencionado, el nivel de precisión de las estimaciones en dominios pequeños se torna crucial para realizar inferencias que nos permitan elaborar descripciones acertadas. En este sentido, dentro de las distintas medidas que consideran la precisión de los estimadores, en el presente trabajo se considera la varianza de la estimación a través del intervalo de confianza, utilizando un nivel de confianza del 95%. A los efectos de calcular dichos intervalos para parámetros poblacionales que constituyen proporciones dentro de un cierto dominio, se utilizó la transformación logística.

En el entendido de que el intervalo de confianza denota el rango de valores dentro del cual esperaríamos

que se encuentre el verdadero valor del parámetro, a determinado nivel de confianza, la amplitud del mismo refleja el nivel de precisión de la estimación puntual realizada. La amplitud del intervalo depende esencialmente de la varianza del estimador, la cual varía por lo general a raíz de dos factores: la cantidad de casos muestrales y la varianza muestral de la variable a estimar. El primer factor influye de forma inversa, mientras que el segundo lo hace de forma directa (Särndal y Swensson, 1997).

En ese marco, si se pretende estimar con una confianza del 95% la incidencia de la pobreza en una determinada región, se cumple que: a igual proporción de población pobre, cuanto mayor sea el tamaño muestral de la unidad espacial considerada, mayor será la precisión de la estimación. Asimismo, dado que también influye la varianza de la variable, a medida que la proporción de pobres se acerca al 50%, aumenta la varianza y con ello la amplitud del intervalo¹⁷⁷.

Para la estimación a nivel de agrupaciones territoriales “pequeñas”, la ECH contiene distintas unidades espaciales a considerar:

- Centro comunal zonal (ccz)
- Barrio¹⁷⁸
- Sección censal
- Segmento censal
- Zona

Por lo general, sería esperable que a medida que nos trasladamos hacia unidades territoriales más pequeñas, mayor sea la amplitud del intervalo de confianza. A modo de ejemplo, si se estima la incidencia de la pobreza en hogares en el CCZ 18, la estimación puntual es del 39% y su intervalo de confianza se encuentra entre 34,3% y 43,9%, lo que se traduce en una amplitud de aproximadamente 4,8 puntos. Sin embargo, al considerar uno de los barrios que for-

ma parte de dicho CCZ, Paso de la Arena, se obtiene una estimación puntual del 38% con un intervalo entre 32,0% y 44,3%, lo que implica una amplitud de más de 6 puntos.

Para realizar el análisis territorial se escogió un punto intermedio entre la desagregación por comunales y por barrios. A continuación se presenta una propuesta donde, agrupando los 62 barrios INE de Montevideo, se logra confeccionar 38 unidades espaciales. Esta nueva agregación responde a los siguientes tres criterios:

- a) Proximidad territorial –entendiéndola como contigüidad–.
- b) Similar estimación puntual para la incidencia de la pobreza en hogares.
- c) Cantidad de casos en la muestra –superando los 400 casos en la ECH 2009 al considerar las nuevas agrupaciones–.

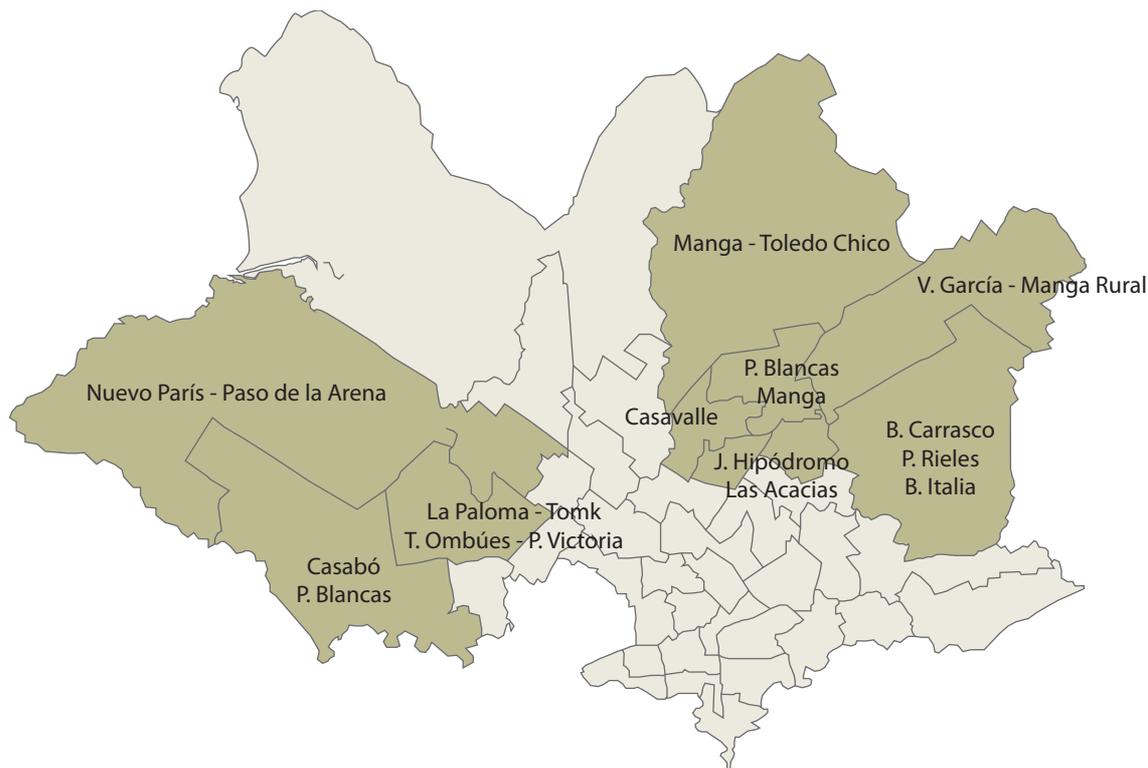
La elección de estos criterios se encuentra directamente vinculada con los propósitos de este trabajo, que busca ser insumo para el despliegue de políticas sociales en zonas prioritarias de acuerdo a su mayor vulnerabilidad socioeconómica. En esta línea, para la identificación de las unidades espaciales con mayor incidencia de la pobreza, se toma como criterio de selección la existencia de al menos un 25% de hogares pobres a un nivel de confianza del 95%. De esta manera, el requisito que se impone es que el límite inferior del intervalo de confianza para la estimación de hogares pobres supere dicha cifra. Más allá de la arbitrariedad en la elección de dicho punto de corte, la misma implica que de cada cuatro hogares al menos uno de ellos es pobre, lo que parece ser un guarismo importante para considerar a la zona prioritaria en términos de intervención.

De esta forma se seleccionaron nueve unidades espaciales que se aglomeran en dos zonas: una al oeste, y la otra al noreste de la capital. Estas refieren a los siguientes agrupamientos de barrios (ver mapa 1)¹⁷⁹:

177. En el caso de las variables binarias, la varianza se hace máxima cuando la media poblacional es del 50%, mientras que se reduce en la medida que nos acercamos a los extremos (0% y 100%).

178. La delimitación de barrios en la ECH responde a la realizada por el INE.

179. Cabe destacar que en el trabajo de Macadar y Mendive (1997) donde se identifican los 15 barrios INE más pobres, se incluyen a todos los

Mapa 1: Unidades espaciales más pobres en Montevideo según barrios agregados (método LP)

Fuente: elaboración propia.

- Bañados de Carrasco - Punta Rieles, Bella Italia
- Jardines del Hipódromo - Las Acacias
- Casavalle
- Piedras Blancas - Manga
- Manga - Toledo Chico
- Casabó, Pajas Blancas
- La Paloma, Tomkinson - Tres Ombúes, Pueblo Victoria
- Nuevo París - Paso de la Arena
- Villa García, Manga Rural

Análisis comparativo de las situaciones de pobreza

Método del ingreso

A los efectos de comparar los valores de incidencia de la pobreza que presentan las unidades más pobres de Montevideo, se definieron tres grupos de referencia: el departamento de Montevideo en su totalidad, las unidades no seleccionadas dentro de las más pobres, consideradas en su conjunto, (de ahora en más “resto de Mdeo”) y las agrupaciones

seleccionados en el presente trabajo, a excepción de Flor de Maroñas. Este fue incluido por los autores mencionados, mas no es seleccionado en el presente análisis. A su vez, trabajos sobre segregación residencial en Montevideo y el Área Metropolitana encuentran “mapas de pobreza” similares al actual, desde al menos la década de los noventa (Veiga y Ribori, 2001).

que presentan una incidencia de la pobreza por el método del ingreso inferior a la media montevideana (“barrios por debajo de la media”).

El gráfico a continuación muestra la incidencia de la pobreza para las nueve agrupaciones más pobres. En primer lugar, se destaca que cuatro de las nueve unidades presentan estimaciones puntuales que superan al 40% de hogares pobres: Casavalle, Manga-Toledo Chico, Casabó-Pajas Blancas y La Paloma-Tomkinson-Tres Ombúes-Pueblo Victoria.

En segundo lugar, es posible afirmar a un 95% de confianza que estos agrupamientos presentan una incidencia de la pobreza superior a Piedras Blancas-Manga, Jardines del Hipódromo-Las Acacias y a Nuevo Paris-Paso de la Arena.

Por su parte, el departamento de Montevideo en su conjunto presenta un porcentaje de hogares pobres menor al 18%; los restantes agrupamientos un valor inferior al 11% y los barrios por debajo de la media de pobreza presentan una estimación menor al 6% (gráfico 1).

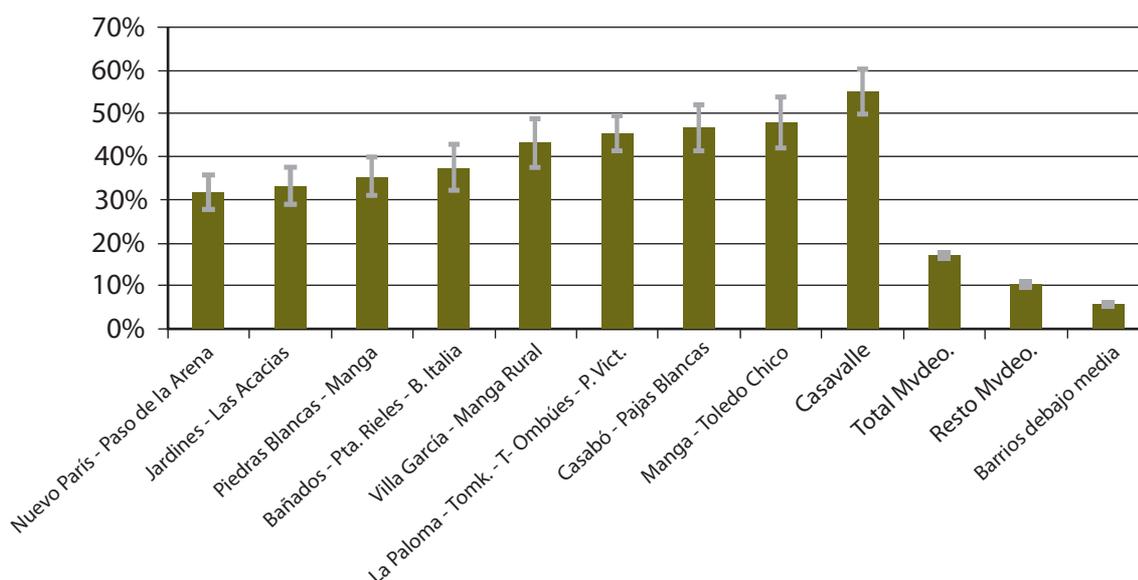
Necesidades básicas insatisfechas

El análisis de las unidades espaciales más pobres a partir del método de las NBI muestra resultados similares a aquellos obtenidos por el método del ingreso. Nuevamente las zonas más empobrecidas se encuentran al oeste y noreste del departamento, con estimaciones puntuales superiores al 32% para el porcentaje de hogares con NBI.

Tal como se observa en los mapas a continuación, si se seleccionan las nueve agrupaciones en situación más crítica según la incidencia de NBI, éstas coinciden casi en su totalidad con aquellas definidas a partir del método del ingreso: ocho de las nueve agrupaciones seleccionadas concuerdan, siendo que a partir del primer criterio se incluye también al barrio Colón centro y noreste, mientras que no comprende a Piedras Blancas – Manga (mapa 2).

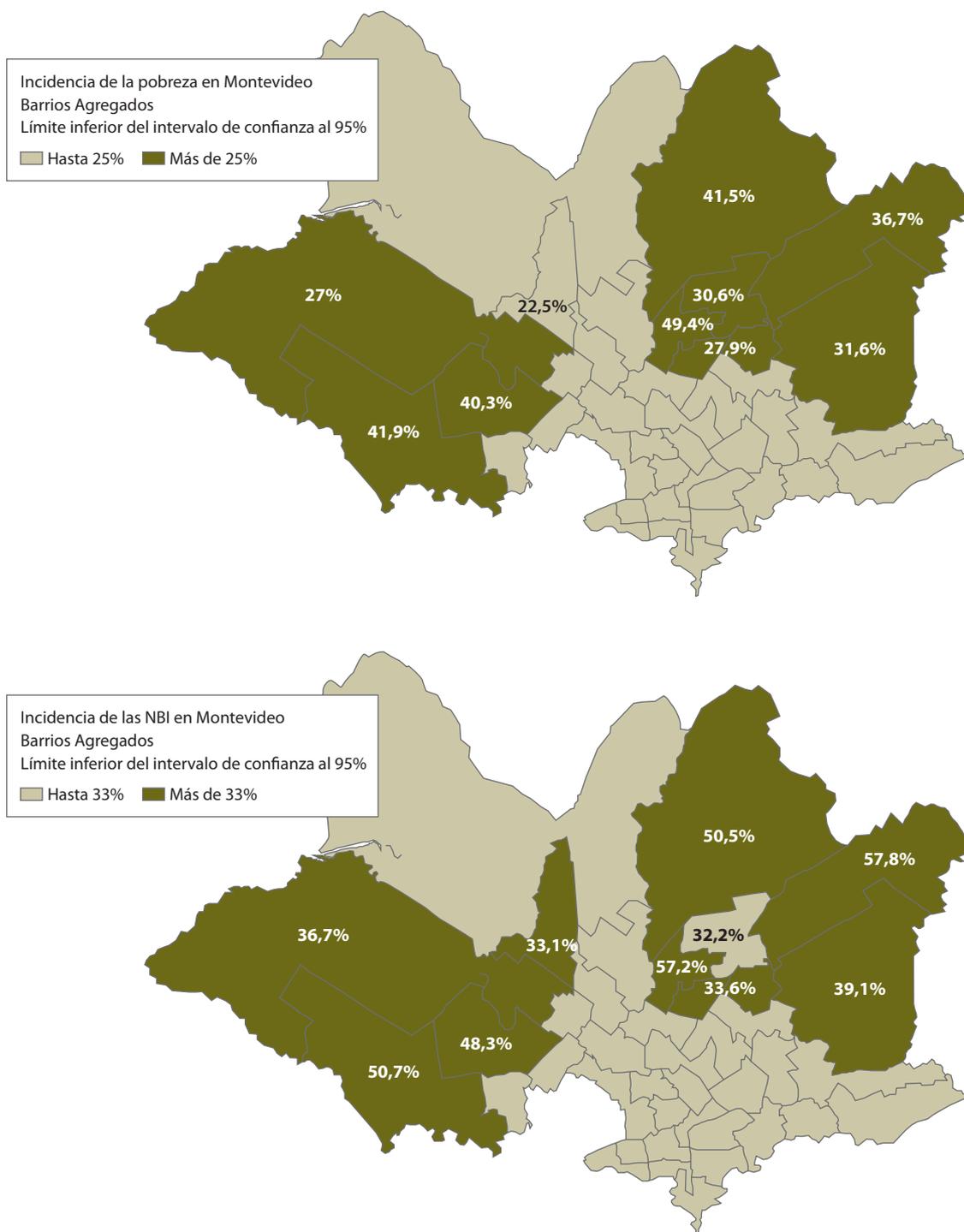
De todas formas, cabe destacar que las nueve agrupaciones de barrios escogidas por el método del ingreso muestran una incidencia de las NBI significativamente superior a la media montevideana,

Gráfico 1: Incidencia de la pobreza en hogares de Montevideo para las agrupaciones seleccionadas frente a las de referencia (método LP)



Fuente: elaboración propia en base a la ECH 2009.

Mapa 2: Límite inferior del intervalo de confianza para la incidencia de la pobreza (método Ip) y de las NBI en Montevideo según barrios agregados



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2009.

al resto de los barrios de Montevideo y también a aquellos que están por debajo de la media en cuanto a su incidencia de la pobreza.

A su vez, dentro de las nueve agrupaciones seleccionadas se pueden diferenciar tres grupos según sus niveles de NBI. En la peor posición relativa se encuentran Casavalle y Villa García-Manga Rural con una incidencia de NBI superior al 55% de los hogares a un 95% de confianza; un grupo intermedio está formado por Casabó-Pajas Blancas, Manga-Toledo Chico y La Paloma-Tomkinson-Tres Ombúes-Pueblo Victoria, con un porcentaje de hogares con NBI superior al 45%; y, por último, en una mejor situación en términos relativos pero con valores que superan el 30%, se encuentran Bañados de Carrasco-Punta de Rieles-Bella Italia, Nuevo París-Paso de la Arena, Jardines del Hipódromo-Las Acacias y Piedras Blancas-Manga.

El método integrado

A la hora de comparar la coincidencia entre el método del ingreso y de las NBI para la identificación de hogares pobres, la utilización del método integrado resulta provechosa. Mientras que altos valores de pobreza estructural y de no pobres indicarían que ambos métodos plantean un criterio alineado, niveles significativos de pobreza inercial y reciente denotarían la situación contraria, con hogares identificados como pobres solamente por uno de los dos métodos.

En lo que refiere a las unidades espaciales más pobres de Montevideo, existe una alta predominancia de la condición de pobreza estructural y de no pobre, frente a la pobreza inercial y reciente. En todas las unidades seleccionadas la coincidencia entre el método de las NBI y el método del ingreso se traduce en al menos un 65% de hogares identificados en la misma categoría (pobre o no pobre) por ambos criterios.

De todas formas, las agrupaciones seleccionadas por el método del ingreso presentan situaciones diferenciadas según el método integrado. En primer lugar, Jardines del Hipódromo-Las Acacias, Manga-Piedras Blancas y Paso de la Arena-Nuevo

París muestran niveles similares para las cuatro categorías, con diferencias no significativas. Estas unidades se encuentran en la situación menos crítica dentro de los barrios pobres, con los menores niveles de pobreza estructural. Las estimaciones puntuales se encuentran en el entorno del 21% de pobreza estructural, 16% de pobreza inercial y 13% de pobreza reciente.

En segundo lugar, los agrupamientos Manga-Toledo Chico, Casabó-Pajas Blancas, La Paloma-Tomkinson-Tres Ombúes-Victoria, Villa García-Manga Rural y Casavalle no presentan diferencias estadísticamente significativas en las cuatro categorías. Los valores de pobreza crónica superan el 30% en todos los casos, por lo que conformarían un tipo de unidad espacial crítica desde el punto de vista de la intervención.

Bañados de Carrasco-Punta de Rieles-Bella Italia no difiere significativamente con ninguno de los dos grupos recién mencionados, por lo que se encuentra en una situación intermedia.

Anillo Periférico de Montevideo

El Área Metropolitana es definida por el INE como la suma de las localidades comprendidas en un radio de 30 km desde el km 0 de Montevideo, sin considerar a las áreas rurales de San José y Canelones que quedan en intersticios entre las localidades que la componen. Es decir que el Área Metropolitana no es un área continua, a diferencia del departamento de Montevideo. A su vez, está compuesta por dos unidades administrativas diferentes: el departamento de San José al oeste, y el departamento de Canelones al norte y al este. En esta línea, el Anillo Periférico de Montevideo (AP) queda compuesto por las localidades urbanas de San José y Canelones que pertenecen al Área Metropolitana.

A diferencia de otros trabajos que abordan al “Gran Montevideo” como una única unidad espacial, en el presente entendimos que existen especificidades por las que el Anillo Periférico amerita un tratamiento particular.

En primer lugar, en lo que refiere a la medición de la pobreza, dado que el Anillo Periférico corresponde a las unidades administrativas de Canelones y San José, siguiendo el método oficial corresponde utilizar la LP prevista por el INE para el Interior Urbano. Por otra parte, las diferencias en los resultados entre el método del ingreso y el enfoque de las NBI se amplían, disminuyendo así la correlación casi perfecta que en Montevideo muestran los resultados por ambos criterios.¹⁸⁰ Por ejemplo en el caso de Ciudad de Plata, la incidencia de la pobreza según el método del ingreso se encuentra por debajo de la media de Montevideo, mientras que la estimación puntual para el porcentaje de hogares pobres con NBI es de 51,9%.

En segundo lugar, el Anillo Periférico presenta interés en sí mismo como unidad de análisis. En parte, su conformación y morfología actual se vincula a los procesos de expansión de Montevideo, por lo cual su estudio no puede despojarse de estas interacciones. Principalmente en las últimas dos décadas, dicha expansión converge con la reconfiguración de procesos específicos que permiten identificar rasgos particulares en el Anillo Periférico, así como una heterogeneidad importante a nivel local y regional al interior de la misma.

Dentro de la red de factores determinantes deben señalarse los distintos patrones de movilidad y asentamiento de la población, los grados de diversificación económica y desarrollo en infraestructura y servicios, el perfil socioeconómico de la población localizada y los tipos de estrategias familiares que participan para establecer la residencia en un lugar determinado. A modo de ejemplo, según Veiga y Riboir (2001), se observa un crecimiento predominante de hogares jóvenes con hijos hacia Ciudad de la Costa con un fuerte crecimiento inmobiliario e incluso la creación de “barrios privados” con claras diferencias en lo que refiere al crecimiento demográfico con el resto de la periferia montevideana y las zonas oeste y norte del Anillo Periférico.

180. El coeficiente de correlación entre la pobreza medida a través del método del ingreso y medida a través del método de las NBI para el departamento de Montevideo es 0,98, para el Anillo Periférico es 0,87 y para el Área Metropolitana es 0,88.

Propuesta de desagregación espacial para el Anillo Periférico

Con el objetivo de realizar un análisis similar al presentado en la sección anterior para el departamento de Montevideo, se realiza una desagregación del Anillo Periférico en unidades espaciales más pequeñas.

A estos efectos se utilizaron varios criterios para la conformación de nuevas unidades territoriales. En primer lugar se consideró la mera contigüidad entre localidades a la hora de realizar la agregación. En el caso de localidades que no fueran estrictamente contiguas a otras, como Toledo, se agregaron a las más cercanas. A su vez, se utilizó también la información socioeconómica proveniente de datos administrativos del MIDES así el “conocimiento de campo”. Por último, se consideró la cantidad de casos muestrales.

A partir de la distribución de casos en la ECH, se logró desagregar el Anillo Periférico en nueve agrupamientos para luego seleccionar los que se encuentran en situación más crítica.

El criterio utilizado para seleccionar las agrupaciones del AP resulta de la combinación de los resultados vertidos por la incidencia de la pobreza según el método del ingreso y el porcentaje de hogares con NBI. Esta decisión se fundamenta, entre otras cosas, en la existencia de un umbral de ingreso diferente al de Montevideo para definir pobreza según la LP, por lo que se entendió que este criterio permite realizar comparaciones más robustas.

La operacionalización del mismo implica considerar a partir del método integrado las agrupaciones que resaltan por su incidencia de la pobreza, estimándola mediante la suma de sus tres categorías (inercial, estructural y reciente). En particular, se tomó como criterio de selección para las unidades espaciales poseer al menos un 45% de hogares pobres con un nivel de confianza del 95%¹⁸¹. Cabe resaltar que dicho punto de corte permite separar nítidamente las unidades más pobres, ya que los intervalos de confianza para la estimación de pobreza

181. Este criterio se traduce en la selección de unidades que presenten un intervalo de confianza inferior para la estimación de la pobreza por el método integrado, superior al 45%.

en las unidades menos pobres no alcanzan el 45% en ninguno de los casos.

A continuación se presentan las cinco unidades espaciales seleccionadas como más pobres en el Anillo Periférico (mapa 3):

- Ruta 1 – Ciudad del Plata
- Ruta 5 – Progreso
- Ruta 5 – Periferia
- Ruta 6 y 8 – Toledo – Barros Blancos
- Ruta 10 – Norte

Análisis comparativo de las situaciones de pobreza

El fenómeno de la pobreza aproximado mediante el método del ingreso muestra una baja incidencia en el Anillo Periférico, con un valor promedio que oscila entre un 12,0% y un 14,5% a un 95% de

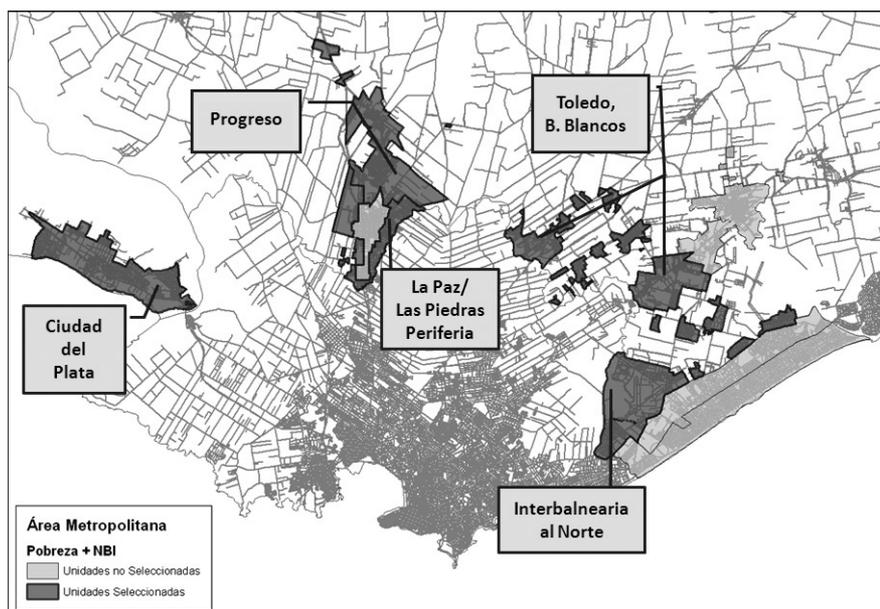
confianza, mientras que para Montevideo es de al menos un 16,3%.

Más allá de los bajos valores que presenta el área en su conjunto, se encuentran grandes disparidades entre las agrupaciones. Dentro de las unidades que muestran una mayor incidencia de la pobreza por ingresos se encuentran: Ruta 6-Toledo-Barros Blancos, Ruta 5-Periferia y Ruta 5-Progreso, con valores de al menos un 15%.

Por otra parte, si se consideran las estimaciones de la incidencia de la pobreza según el método de las NBI, ésta aumenta drásticamente para el AP. De hecho, las estimaciones puntuales de NBI más que duplican las realizadas por LP para todas las agrupaciones del anillo.

La incidencia de las NBI se ubica entre un 37,0% y un 40,9% para el AP en su totalidad, siendo que la media Montevideana tiene como extremo superior un 25,9%, por lo que es significativamente menor a la primera en al menos 11 puntos porcentuales. En esta línea, las cinco agrupaciones seleccionadas como más vulnerables se destacan por su incidencia

Mapa 3: Unidades espaciales más pobres en el Anillo Periférico (método integrado)



Fuente: elaboración propia.

de NBI: en todos los casos es de al menos un 40,3% de los hogares.

En resumen, se constata una alta incidencia de NBI en contraposición con una baja incidencia de hogares pobres por el método del ingreso. De aquí se desprende que en el método integrado necesariamente debemos encontrar un porcentaje importante de pobreza inercial. A su vez, cabe remarcar que en su inmensa mayoría aquellos hogares pobres por el método del ingreso presentan a su vez alguna NBI, lo cual explica los bajísimos niveles de pobreza reciente a favor de una participación importante de pobreza estructural.

De los resultados anteriores se desprende que la pobreza medida a partir de las NBI podría permitir una mejor identificación de los hogares vulnerables en el Anillo Periférico, en comparación con el método del ingreso.

Área Metropolitana

Definición del Área Metropolitana

Con el objetivo de seleccionar las unidades geográficas más pobres, de forma de priorizar la intervención en términos de políticas sociales, en este capítulo se busca ahondar y problematizar acerca de las conclusiones arribadas en los apartados anteriores. Para esto se analiza la pobreza en Montevideo y el Anillo Periférico a través de una unidad geográfica diferente a la utilizada hasta el momento, considerando a ambos como una unidad espacial en su conjunto.

La creación de una nueva escala territorial que aglomera dichas localidades urbanas, responde al hecho de considerarlas “como un sistema de asentamientos urbanos interrelacionados” (Mastrángelo, 1994), lo que se explica en parte por las tendencias en el uso del territorio por parte de la población, condicionadas por el acceso a servicios básicos en la zona, entre ellos el flujo de transporte entre el anillo periférico y su núcleo. En la literatura acerca del tema se caracteriza al anillo periférico como un conjunto de áreas urbanas separadas de la ciudad núcleo, siendo sin embargo dependientes de la misma y

justificándose en su vinculación con ella a través de relaciones cotidianas. El Área Metropolitana se configura entonces como la zona de influencia local del centro metropolitano, en este caso la ciudad de Montevideo, que se extiende por fuera de los límites administrativos de la misma, dónde se evidencian vínculos económicos y sociales entre los núcleos de población de dicha red urbana (Mastrángelo, 1994). Por ejemplo, para el año 2009, un 44.72% de los ocupados del Anillo Periférico se encontraban trabajando en el departamento de Montevideo.¹⁸²

En esta línea, el programa “Agenda Metropolitana”¹⁸³ concibe al Área Metropolitana como “la región comprendida en el territorio de los tres Departamentos, en donde tienen lugar en forma interrelacionada, con relativa intensidad, un conjunto de relaciones humanas (sociales, económicas, comerciales), sus actividades básicas de intercambio, más allá de las competencias de los departamentos de la zona sur del país en torno a la presencia de la capital.”

Metodología para la estimación de la pobreza en el Área Metropolitana

Considerar a Montevideo y su Anillo Periférico como una unidad de análisis en su conjunto, conlleva una serie de discusiones vinculadas a la medición de la pobreza en dicho territorio. La estimación de la pobreza a través de la línea de pobreza metodológica 2006, implica considerar umbrales diferentes según tres regiones geográficas: Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural. Esta diferenciación busca reflejar el costo de satisfacer las necesidades de los hogares, al considerar las características particulares de los mismos según la región a la que pertenecen.

En dicha metodología, la construcción de las líneas de pobreza se basa en los hábitos de consumo de la población de un estrato de referencia, el cual indi-

182. Estimaciones propias a partir de la ECH 2009, considerando únicamente el trabajo principal de los ocupados en el Anillo Periférico.

183. Agenda Metropolitana es un programa de gestión compartida entre las Intendencias de Montevideo, Canelones y San José, que “busca profundizar la descentralización y avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral.” Información tomada de <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/programas/agenda-metropolitana>>

ca la composición de la canasta básica alimentaria (CBA) así como la relación entre el gasto en alimentación y el gasto total de los hogares, lo que permite construir la canasta básica no alimentaria (CBNA) a partir del método de Orshansky. Para la selección del estrato de referencia se considera el primer quintil móvil para el cual los hogares cubren en promedio sus requerimientos calóricos, procedimiento que se realiza por separado para los hogares de cada una de las regiones geográficas mencionadas: Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural. En el cuadro a continuación se presentan los percentiles que integran los tres estratos de referencia (INE, 2009).

Cuadro 2: Percentiles incluidos en los estratos de referencia según región

Región	Percentiles incluidos en el ER
Montevideo	18 al 37
Interior Urbano	19 al 38
Interior Rural	3 al 22

Fuente: INE, 2009.

De esta forma, el utilizar los distintos estratos de referencia en la elaboración de la LP, permite tomar en cuenta las diferentes pautas de consumo existentes en cada región. En la construcción de la CBA, se consideró a Montevideo y el Interior Urbano en su conjunto, es decir al total del área urbana del país, dado que las cantidades y tipos de alimentos consumidos eran similares en ambas regiones. No fue así para el caso del Interior Rural, dónde se encontró una estructura de consumo diferencial, por lo que la CBA para dicha región fue elaborada por separado. Por su parte, la CBNA fue estimada para cada uno de los estratos de referencia, considerando la existencia de economías de escala.

A su vez, la valoración de las canastas fue realizada según los precios implícitos de cada una de las tres regiones, inclusive en el caso de la CBA urbana, dado que se encontraron diferencias entre Montevideo y el Interior Urbano.

El resultado de esta metodología es la construcción de una línea de pobreza que considera umbrales diferentes según la región geográfica en la cual se ubica un hogar. Por ejemplo, el valor per cápita de la LP

a diciembre de 2009 es de \$6627 para Montevideo, \$4473 para el Interior Urbano y de \$2991 para el Interior Rural. Si consideramos el caso de un hogar nuclear con dos hijos, e introducimos las escalas de equivalencia, el umbral mínimo de ingresos para no ser considerado pobre es de \$21.617 para Montevideo, \$14.996 para el Interior Urbano y de apenas \$10.360 para el Interior Rural.

De lo anterior se deduce que la aplicación de dicha metodología a nuestro caso de análisis implica utilizar la línea de Montevideo para la medición de la pobreza en el departamento de Montevideo, mientras que para el Anillo Periférico corresponde utilizar la línea elaborada para el Interior Urbano. En consecuencia, la estimación de la incidencia de la pobreza en los hogares del Área Metropolitana se calcularía a partir dos umbrales diferentes, según si el hogar habita en Montevideo o su Anillo Periférico, siendo que el umbral para estos últimos se construye a partir del gasto de consumo del estrato de referencia del Interior Urbano, el cual presenta un ingreso per cápita promedio inferior al estrato de referencia considerado para Montevideo. Esto se traduce en la construcción de un umbral menos exigente para estimar la pobreza en el Anillo Periférico, es decir, en la comparación del ingreso per cápita de los hogares del Anillo Periférico con el umbral de la línea de pobreza, se lo compara con valores menores que en el caso de los hogares de Montevideo.

A su vez, de los factores ya indicados se desprende que Montevideo y su Anillo Periférico podrían ser considerados como una unidad geográfica en sí misma, siendo que los hábitos de consumo y los precios a los que se enfrentan los hogares al realizar sus gastos podrían recogerse mejor a través de la línea de pobreza de Montevideo, frente a la línea construida para el conjunto de los hogares del Interior Urbano.

A partir de estas observaciones se decidió estimar la incidencia de la pobreza en el Área Metropolitana utilizando la metodología oficial, es decir, la línea de Montevideo y del Interior Urbano según si el hogar se encuentra en Montevideo o su Anillo Periférico respectivamente, así como también la comparación de estos valores con los obtenidos utilizando la línea de pobreza de Montevideo para todo el territorio comprendido en el Área Metropolitana.

Esto permitiría problematizar acerca de la medición de la pobreza a partir de la discusión de los criterios aplicados en una zona fronteriza, como lo es el Anillo Periférico de Montevideo, la cual podría considerarse tanto como parte del Interior Urbano o como parte del Área Metropolitana en conjunto con Montevideo.

Incidencia de la pobreza en el Área Metropolitana

Incidencia de la pobreza a partir de la metodología oficial

A continuación se presentan las estimaciones de la incidencia de la pobreza en el Área Metropolitana, según las desagregaciones espaciales ya discutidas, a partir de la utilización de la metodología oficial. Es decir, se compara el ingreso per cápita del hogar con la línea de Montevideo para los hogares que

habitan en este departamento, mientras que para el Anillo Periférico se utiliza la línea correspondiente al Interior Urbano.

Como se puede observar en el cuadro 3, todas las agrupaciones seleccionadas como más pobres en el Anillo Periférico presentan una incidencia de la pobreza menor a las agrupaciones pobres de Montevideo. En concreto, si consideramos la agrupación del AP que se encuentra en peor situación, Ruta 5 – Progreso, y la comparamos con la agrupación seleccionada para Montevideo que presenta una mejor situación relativa, Nuevo París – Paso de la Arena, podemos observar que la incidencia de la pobreza en la primera se encuentra entre 19,4% y 27,9%, mientras que la incidencia en la segunda se encuentra entre 27,6% y 35,6% a un 95% de confianza.

Al comparar la incidencia de la pobreza en las agrupaciones de Montevideo y del Anillo Periférico con

Cuadro 3: Incidencia de la pobreza según la metodología oficial para agrupaciones seleccionadas del Área Metropolitana

Agrupaciones seleccionadas del Área Metropolitana	Incidencia de la pobreza según metodología oficial		
	Estimación puntual	IC inferior	IC superior
Interbalnearia al Norte	14%	11%	19%
Ciudad del Plata	16%	13%	21%
Toledo - B. Blancos	19%	16%	23%
La Paz/Las Piedras Periferia	21%	16%	25%
Progreso	23%	19%	28%
Nuevo París-Paso de la Arena	31%	28%	36%
Jardines-Las Acacias	33%	29%	38%
Piedras Blancas-Manga	35%	31%	40%
Bañados-Pta.Rieles-B.Italia	37%	32%	43%
Villa García- Manga Rural	43%	38%	49%
La Paloma-Tomk.-T.Omb-P.Vict.	45%	41%	49%
Casabó- Pajas Blancas	47%	41%	52%
Manga- Toledo Chico	48%	42%	54%
Casavalle	55%	50%	60%
Área Metropolitana	16%	16%	17%

Fuente: elaboración propia en base a la ech 2009.

los valores promedio del Área Metropolitana, podemos constatar que todas las unidades seleccionadas de Montevideo presentan valores muy superiores a la media: seis de las nueve unidades espaciales al menos duplican la incidencia promedio del AM a un 95% de confianza, incluyendo la agrupación Casavalle que más que triplica dicha incidencia. Por su parte, ninguna agrupación del AP duplica la incidencia promedio de la pobreza en el Área Metropolitana.

Si se considera esta medida como un buen indicador de la situación de vulnerabilidad socio-económica para la zona de referencia, podríamos concluir que todas las agrupaciones del Anillo Periférico se encuentran en una mejor posición relativa que las pertenecientes a la capital, y que, por ende, la intervención a nivel del territorio debería focalizarse en las agrupaciones de Montevideo, dado que presentan una situación más crítica. Sin embargo, las estimaciones realizadas a través del método de las NBI y del método del ingreso a partir de la utilización de un único umbral para toda el Área Metropolitana, sugieren que estas conclusiones pueden ser erradas.

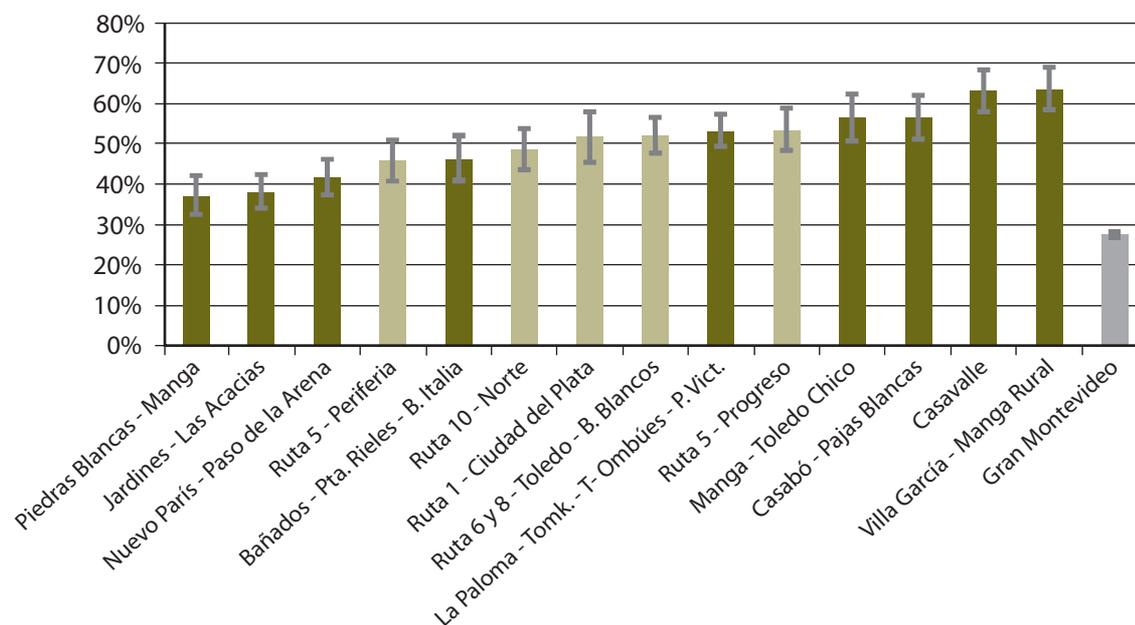
Incidencia de las Necesidades Básicas Insatisfechas en el Área Metropolitana

Al evaluar la incidencia de las NBI, como se observa en el gráfico 3, el ordenamiento relativo de las agrupaciones varía significativamente. En primer lugar, las unidades geográficas pertenecientes al Anillo Periférico ya no se encuentran en una mejor posición relativa, sino que este lugar lo ocupan las siguientes tres agrupaciones de Montevideo: Piedras Blancas – Manga, Jardines – Las Acacias, Nuevo París – Paso de la Arena, las cuales también se encuentran en la mejor posición relativa según LP entre las agrupaciones pobres de Montevideo.

Por otra parte, Casabó – Pajas Blancas, Manga – Toledo Chico y Casavalle se mantienen en la peor situación relativa, a la cual se suma Villa García – Manga Rural. Tanto Casavalle como Villa García – Manga Rural duplican la incidencia promedio de NBI en el Área Metropolitana a un 95% de confianza.

Considerando las agrupaciones del Anillo Periférico se observa que estas empeoran su posiciona-

Gráfico 2: Porcentaje de hogares con NBI en el Área Metropolitana para las agrupaciones seleccionadas



Fuente: elaboración propia en base a la ech 2009.

miento relativo, siendo que, a excepción de Ruta 5 – Periferia, todas se encuentran en una peor posición relativa que alguna otra agrupación pobre de Montevideo a un 95% de confianza. En consecuencia, la situación relativa entre el Anillo Periférico y Montevideo no se define de forma tan clara como en el punto anterior. Esto cuestiona las afirmaciones acerca de la menor vulnerabilidad socio-económica que podría presentar el Anillo Periférico, tal como se desprende del análisis a partir del método del ingreso.

Estimaciones de la incidencia de la pobreza en el Área Metropolitana mediante el método del ingreso a partir de la línea de Montevideo

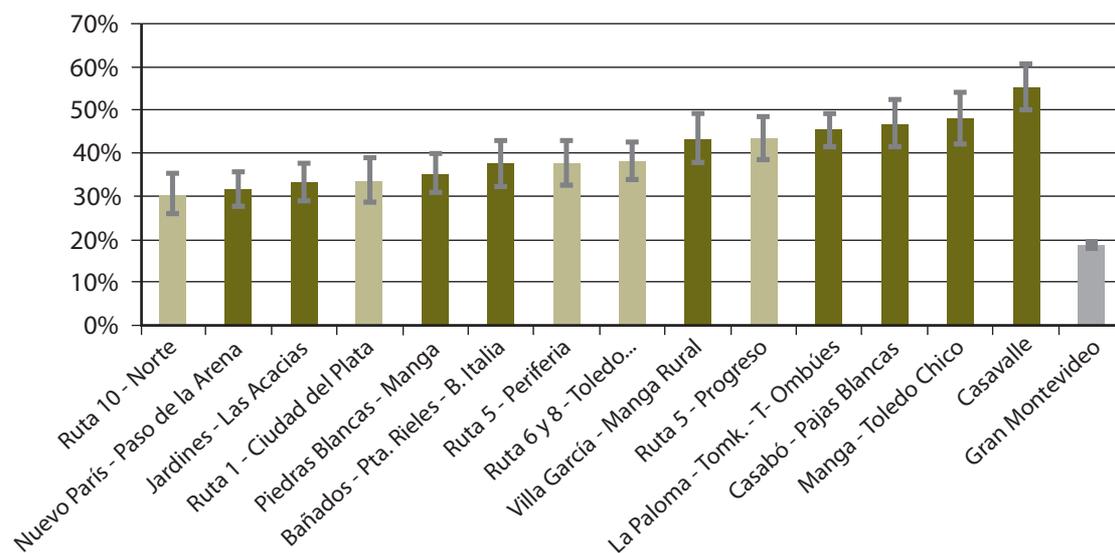
A continuación se presentan las estimaciones para la incidencia de la pobreza en el Área Metropolitana, construidas a partir de la utilización de un único umbral, la línea de pobreza de Montevideo, tanto para los hogares pertenecientes a Montevideo como a su Anillo Periférico. En este caso se comparan los ingresos per cápita de los hogares del Área Metro-

politana con la línea de pobreza de Montevideo y a partir de esto se determina si el hogar es o no pobre.

En el gráfico a continuación se puede observar una situación muy diferente a la presentada según la línea de pobreza oficial. Se destaca que la ubicación relativa de las distintas agrupaciones, en términos de incidencia de la pobreza no presenta una relación directa con la región a la cual pertenece la agrupación espacial.

Nuevamente, al igual que en el caso de las NBI, la ordenación relativa cambia significativamente en comparación con la generada a partir de la línea de pobreza oficial. A excepción de Ruta 10 – Norte, todas las agrupaciones del Anillo Periférico empeoran su situación relativa, siendo que las estimaciones puntuales aumentan 18 puntos porcentuales en promedio. En particular, Ruta 5 – Progreso pasa a encontrarse dentro de las agrupaciones que presentan una peor situación relativa en el Área Metropolitana, junto con Casavalle, Manga – Toledo Chico, Casabó – Pajas Blancas, La Paloma Tomkinson – T. Ombúes – Pueblo Victoria y Villa García – Manga Rural, unidades que más que duplican la incidencia

Gráfico 3: Porcentaje de hogares pobres en el Área Metropolitana para las agrupaciones seleccionadas (método LP con línea de Montevideo)



Fuente: elaboración propia en base a la ech 2009.

promedio de la pobreza en el Área Metropolitana a un 95% de confianza.

Las diferencias que se generan en el ordenamiento de las agrupaciones espaciales según las líneas de pobreza que se utilicen, pueden separarse según los cambios evidenciados en las unidades que se encuentran en situaciones extremas y aquellas que están en situaciones más intermedias. En el caso de las primeras, tanto las agrupaciones que presentan situaciones más críticas como las que se encuentran en una mejor posición relativa, mantienen su lugar por ambos criterios, es decir que el ordenamiento coincide. Por otra parte, si se consideran las unidades en situaciones intermedias, siguiendo el método oficial para

medir la pobreza ninguna de las agrupaciones de la AP supera en incidencia de la pobreza a las agrupaciones más pobres de Montevideo; mientras que utilizando la línea de Montevideo para toda el Área Metropolitana, el AP empeora su posición relativa.

En síntesis, salvo aquellas unidades en situaciones extremas, todas las unidades presentan diferencias con respecto al ordenamiento que surge del método oficial de medición de la pobreza.

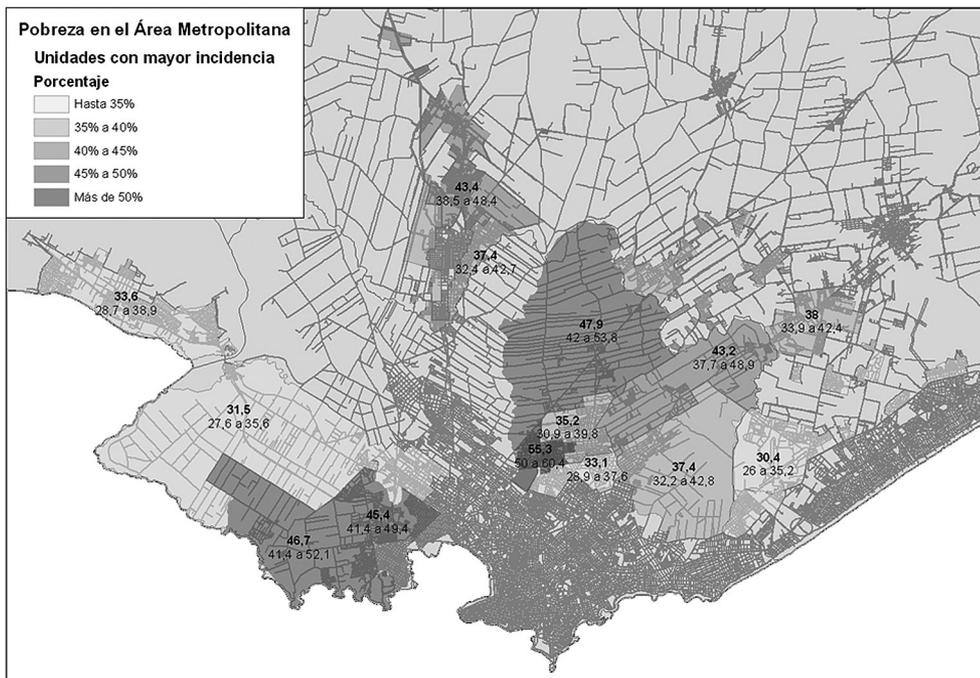
De esta forma, el mapa de pobreza en el Área Metropolitana, a partir de la línea de pobreza de Montevideo, queda configurado tal como se muestra en el mapa 4.

Tabla 4: Incidencia de la pobreza según la lp oficial y la de Montevideo para las agrupaciones seleccionadas del Área Metropolitana

Línea de pobreza oficial			Línea de pobreza de Montevideo		
Numeración según ordenamiento LP oficial	Agrupación	Incidencia	Numeración según ordenamiento LP oficial	Agrupación	Incidencia
1	Casavalle	55%	1	Casavalle	55%
2	Manga - Toledo Chico	48%	2	Manga - Toledo Chico	48%
3	Casabó - Pajas Blancas	47%	3	Casabó - Pajas Blancas	47%
4	La Paloma - Tomk. - T. Omb. - P. Vict.	45%	4	La Paloma-Tomk. - T.Omb - P.Vict.	45%
5	Villa García - Manga Rural	43%	10	Ruta 5 - Progreso	43%
6	Bañados - Pta. Rieles - B. Italia	37%	5	Villa García - Manga Rural	43%
7	Piedras Blancas - Manga	35%	12	Ruta 6 y 8 - Toledo - B. Blancos	38%
8	Jardines - Las Acacias	33%	11	Ruta 5 - Periferia	37%
9	Nuevo París - Paso de la Arena	31%	6	Bañados - Pta.Rieles - B. Italia	37%
10	Ruta 5 - Progreso	23%	7	Piedras Blancas - Manga	35%
11	Ruta 5 - Periferia	21%	13	Ruta 1 - Ciudad del Plata	34%
12	Ruta 6 y 8 - Toledo - B. Blancos	19%	8	Jardines-Las Acacias	33%
13	Ruta 1 - Ciudad del Plata	16%	9	Nuevo París - Paso de la Arena	31%
14	Ruta 10 - Norte	14%	14	Ruta 10 - Norte	30%

Fuente: elaboración propia en base a la ech 2009.

Mapa 4: Incidencia de la pobreza en el Área Metropolitana para las agrupaciones seleccionadas según la LP de Montevideo



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2009 - INE.

Conclusiones

La conceptualización de la pobreza y su medición mediante la construcción de indicadores, constituye un debate de larga data en las ciencias sociales. Su dilucidación no es caprichosa y la elección de un método u otro muestra que además de disímiles niveles de privación relativa, se da cuenta de fenómenos diferentes. No sólo se mira desde un lugar distinto, sino que el objeto que se analiza no es el mismo.

Por otra parte, las estimaciones en dominios pequeños –principalmente cuando se realizan desagregaciones mayores a las previstas por el diseño de la muestra– requieren un análisis meticuloso de forma tal de evitar inferencias que conduzcan a afirmaciones fundamentadas en estimaciones con baja precisión.

Asimismo, la medición de la pobreza y su desagregación en términos territoriales, muestra que adoptar una u otra definición no es inocuo. Los resultados obtenidos demuestran que la elección del método de medición de la pobreza lleva a incidencias y ordenamientos diferentes, así como que la agregación territorial que se utilice como unidad de análisis incide en estos resultados.

Por último, en lo que refiere a la implementación de políticas, los hallazgos de este trabajo refuerzan la necesidad de articular los problemas sociales que se pretenden atender, con la definición de pobreza que se elija para dar cuenta de ellos, así como con los indicadores que se utilicen para medirlos.

Bibliografía

- Alkire, S. y Foster, J. (2009): *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Working Paper No. 32. OPHI University of Oxford. Disponible en <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf>>
- Altimir, O. (1979) *La dimensión de la pobreza*. Cuaderno de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile.
- Biggeri, M., Libanora, R., Mariani, S. y Menchini, L. (2006) *Children Conceptualizing their Capabilities: Results of a Survey Conducted during the First Children's World Congress on Child Labour*. *Journal of Human Development*, Vol. 7: 1, 59-83. London: Routledge.
- De los Campos, H. (2000) *El índice de necesidades básicas insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Documento de Trabajo del Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR.
- Feres J. C. y Mancero X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. LC/L.1479-P/E. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en [http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf)
- Feres J. C. y Mancero X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. LC/L.1491-P. CEPAL.
- Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/6564/lcl1491e.pdf>>
- INE (2009) *Línea de pobreza 2006. Metodología y resultados*. Disponible en <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf>>
- Katzman, R. (1989) *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*. Revista de la CEPAL N° 37, Santiago de Chile.
- Mastrángelo, J. (coord.) (1994) Estudio del Área Metropolitana de Montevideo. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo - Facultad de Arquitectura – UDELAR. Convenio ITU-MVOTMA, Disponible en <http://www.farq.edu.uy/estructura/servicios_docentes/institutos/itu/InvBasica/amm/ammcap.htm>
- Mendive C. y Macadar D. (1997) *Estimación indirecta de ingresos y proporción de hogares pobres: una metodología para jerarquizar áreas menores*. Notas de Población, Año XXV, N° 66, CELADE, Santiago de Chile.
- MIDES-AGEV (2011). *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay Social*. Disponible en <<http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=24&m=1>>
- Särndal, C. y Swensson, B. (1992) *Model assisted survey sampling*. Springer-Verlag, Nueva York.
- Veiga, D. y A. L. Rivoir (2002). *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR.

Lógica de gobernanza y participación efectiva de los actores no estatales en el policy making de las estrategias de combate a la pobreza y vulnerabilidad social del Uruguay (2005-2010)

Rossanna González¹⁸⁴

Partiendo del supuesto de que la participación de la sociedad civil en las políticas públicas es un objetivo ambicioso y común de las nuevas izquierdas gobernantes de la región, la misma se torna un concepto relevante a la hora de analizar los sistemas de capacidades estatales de gobernanza efectivamente desarrollados en este caso, por la izquierda uruguaya. En particular, cuando la participación social es concebida como estrategia de empoderamiento y ejercicio de derecho ciudadano de poblaciones en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

En este marco, el presente artículo intentará aproximarse al análisis del policy making de los principales planes de política de combate a la pobreza y vulnerabilidad social ensayados por el Ministerio de Desarrollo Social en el período 2005-2010, desde el enfoque de los sistemas de capacidades institucionales para la gobernanza, buscando identificar la configuración resultante en términos de las relaciones Estado – Sociedad Civil y su vínculo con el principio de participación social en la gestión pública.

Ensayando la hipótesis de que la capacidad administrativa estatal –y la creación de mecanismos ins-

titucionales de concertación socio-política supuso una condición necesaria pero no suficiente– para alcanzar una participación efectiva de los actores no estatales en el policy making.

Introducción

Un análisis previo¹⁸⁵ en el que se abordaba el proceso de construcción de las capacidades institucionales del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en torno al PANES y el Plan de Equidad (PEQ), avaló la hipótesis de que dicho organismo había comenzado a construir capacidades institucionales limitadas en su intervención pública ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, bajo parámetros que no respondían a la lógica del nuevo gerenciamiento público, sino que por el contrario, conservaban fuertes rasgos del modelo tradicional jerárquico-burocrático. Esto a pesar de que la misión institucional y los cometidos de las Direcciones Nacionales bajo su órbita nos llevaran a imaginar que nos encontraríamos frente a un escenario de innovación institucional, auspiciando la creación de un sistema estatal de gobernanza participativa de redes.

184. Licenciada en Ciencia Política y aspirante a Magíster en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Uruguay. Encargada del Área Social de la Dirección Nacional de Energía e investigadora Go. 1 en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.

185. Monografía Final de Grado (2010) **“Una aproximación al proceso de construcción de capacidades institucionales ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social en el Uruguay 2005-2009”** Rossanna González. FCS.

En este marco de divergencia entre los objetivos institucionales y la lógica imperante, es que resulta interesante describir los espacios de concertación socio-política creados por el Ministerio y la participación efectiva que ejercieron los mismos tanto en la concepción, como en la gestión de los Planes de referencia.

A tal fin, se desarrolló un abordaje descriptivo-exploratorio, analizando y sistematizando de forma cualitativa el contenido de los documentos oficiales –en particular, de las memorias anuales del organismo, las encuestas de satisfacción a los beneficiarios, y las publicaciones de evaluación y monitoreo– así como las memorias anuales, documentos e informes que develaban la percepción de los actores de la sociedad civil publicados oportunamente por ANONG. Asimismo, se consideraron las declaraciones volcadas en encuestas por parte de los actores de la sociedad civil, publicadas en trabajos académicos nacionales.

Revisión sumaria del actual concepto de gobernanza

Según Aguilar, (2007: s/p)¹⁸⁶ el enfoque de la gobernanza es post gubernamental, y parte de sostener que, si bien ciertos gobiernos han demostrado su capacidad institucional para llevar adelante en forma eficiente el proceso de dirección social, la complejidad de los actuales contextos de intervención, obliga a repensar la conveniencia de reconceptualizar el rol del Estado en dicho proceso. Entendiendo al mismo como un agente de dirección necesario pero insuficiente, quien, al pretender llevar adelante el proceso de dirección social de forma satisfactoria, se verá en la necesidad de valorar las capacidades sociales en que se inscribe su entorno de gestión. En este marco, la gobernanza moderna podría conceptualizarse como *“el proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos –resolver problemas, enfrentar desafíos, crear*

futuros de valía– y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales.”

La literatura reciente en torno al concepto de gobernanza, reconoce que la cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil en el proceso de elaboración de las políticas públicas, puede ser llevada a cabo de distintas formas con el fin de dar solución a los problemas colectivos que conciernen a los actores involucrados en cada arena de política.

Dicho enfoque busca develar y comprender, entre otros, el papel que juega el Estado –y el sector público en general– en el sistema de toma de decisiones. Aun cuando en algunos casos se manifiesta cierta cautela a la hora de identificar el poder político en base a la acción exclusiva del gobierno representativo, en líneas generales, la centralidad del Estado como organismo rector de la interacción con la sociedad es aceptada. Los modelos clásicos que estudian las relaciones Estado-sociedad, entienden que el primero es dominante en el diseño y ejecución de la política pública, mientras que el enfoque de redes considera al Estado como un actor más de la interacción, que puede enfrentarse a actores con capacidad de no acatar sus lineamientos.

Partiendo de una visión Estado-céntrica, el papel desarrollado por los gobiernos en arreglo a sus capacidades institucionales –administrativas y políticas– es un aspecto vital de la gobernanza, más allá de la interdependencia de recursos que se pueda evidenciar en las distintas configuraciones. Esto en tanto que el mismo es el órgano experto por excelencia en materia de políticas públicas, que por sus dimensiones constitutivas¹⁸⁷ logra ser un actor de peso inigualable en el proceso.

186. Disponible en: <http://www.slideshare.net/guestfe92ce7d/aguiar-villanueva-aporte-del-new-public-management-a-la-gobernanza>.

187. O'Donnell, (2008:8) identifica cuatro dimensiones fundamentales del Estado: “Una, su **eficacia** como conjunto de burocracias, segunda, su **efectividad** como sistema legal, tercera, su **credibilidad** como rea-

Le Galés (1998)¹⁸⁸ por su parte, insiste en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre los distintos actores vinculados a la política pública, identificando en el concepto de gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Supone la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, tanto en términos de integración política y social, como en términos de capacidad de acción. Las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, donde las fronteras son cada vez más difusas, se replantean. Se define así a la gobernanza como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr las metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”¹⁸⁹

La gobernanza se vincula también en otra de sus acepciones, al principio normativo de “buena gobernanza”. Entendiendo que la misma se da cuando “*todos los actores involucrados en la gestión de bienes colectivos contribuyen a la determinación de los objetivos, negocian los principios de relación entre ellos, los implantan posteriormente y evalúan los impactos ocasionados así como las relaciones de los actores*” (Parrado, Löffler y Bovaird, 2005:4). Según dichos autores las tres características distintivas de la gobernanza pública son el énfasis en la existencia de múltiples agentes institucionales y sociales, el interés por el resultado final y los impactos, así como el énfasis en la calidad de proceso interactivo a través del cual se toman las decisiones.

Por su parte, Ruano de la Fuente (2002:2), sostiene que

“la gobernanza aparece como una forma de gobierno –en su sentido más amplio– en la que la coherencia de la acción pública –la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución– no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación de distintos niveles y multiactoral, cuyo resultado,

siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas.”

Tensiones entre las lógicas de los sistemas de capacidades estatales de gobernanza y autonomía relativa del Estado

Dado que cada configuración socio-política resuelve su interacción de forma distinta, es pertinente preguntarnos de qué depende que la autonomía relativa de las organizaciones públicas –o la “autonomía enraizada” en términos de Peter Evans (1996)– sea mayor o menor. Frente a ello se podría sostener que los niveles de autonomía alcanzados guardan relación por una parte, con las capacidades institucionales que desarrollan los organismos públicos, y por otra, con las lógicas de gobernanza presentes en las distintas esferas estatales. Así como también guarda relación con las capacidades de los actores sociales que interactúan en cada entramado institucional. En este sentido, entiendo que es en el análisis de dichas variables donde, en términos generales, podemos encontrar algunas de las pautas explicativas que den cuenta de los distintos grados de autonomía estatal evidenciados en la gestión pública.

El concepto de capacidad institucional comprende a un tiempo la capacidad administrativa burocrática y la capacidad política desplegada para el logro de los objetivos públicos, remitiendo a la idea de “autonomía enraizada”, que armoniza desde un enfoque relacional la “coherencia interna” con las “conexiones externas”, combinando la capacidad técnico profesional, con la relativa autonomía del Estado. Que el Estado conserve su autonomía relativa es importante, ya que es la que le permite sostener la perspectiva del interés colectivo frente a las presiones que puedan surgir del sistema político. Ya sea por parte de los partidos, de los intereses particulares, corporativos, o clientelares, u otros

lizador del bien común de la nación o del pueblo, y cuarta, su condición de **filtro** adecuado al interés general de la población.”

188. Citado en José Manuel Ruano de la Fuente (2002:1).

189. *Ibidem* p. 1.

grupos sociales o individuos, sin perder la posibilidad de alimentarse de las capacidades disponibles en el contexto de intervención en el que se inscribe la gestión pública, ensayando experiencias de interacción con otros actores.

Desde la otra cara, y partiendo de una perspectiva institucionalista, se sostiene que los arreglos institucionales moldean las relaciones que se dan en su seno. Se explica por qué actores con intereses autónomos, aceptan las restricciones que las instituciones le imponen a su acción integrándolas o interactuando en su ámbito, entendiendo que las principales razones para ello podrían encontrarse al considerar los beneficios que el marco institucional les brinda, tanto en la provisión de valores y/o roles, como en la configuración de condiciones de regularidad y previsibilidad.

Por su parte, políticos de gobierno y funcionarios del aparato estatal en su autonomía relativa, construyen una determinada capacidad de acción alternativa mediante la elaboración de políticas, que van delineando distintos tipos de Estados y modelos de desarrollo e inclusión social. La autonomía del Estado no debe ser considerada como aislamiento, sino como la capacidad de detectar los problemas y demandas de la sociedad civil, estableciendo vínculos que enriquecen la visión estatal del conjunto, y por consiguiente, su capacidad de respuesta e iniciativa frente a los problemas públicos.

En el entendido de que el Estado es un actor, el concepto de autonomía relativa del Estado cobra relevancia, ya que el mismo permitirá en el transcurso, ordenamiento y desarrollo de las distintas correlaciones de fuerzas y alianzas sociales, realizar acciones que desde su visión de conjunto las trasciendan. Más allá de que la especialización burocrática lleve a un mayor grado de enraizamiento con algunos grupos particulares de la sociedad y la autonomía se vea debilitada en su coherencia interna.

Por tanto, cuando se aboga por mayores niveles de autonomía relativa en el Estado, es porque se entiende que ésta es condición necesaria para alcanzar una racionalidad estatal que trascienda los intereses de la sociedad, la organice e integre. Por tales motivos, hablar de autonomía del Estado, es

hablar de un Estado capaz de generar un modelo de desarrollo sostenible y alternativo al que las presiones particularistas le imponen. El logro de dicho objetivo depende en buena medida entonces de las capacidades institucionales que construya el Estado y de la lógica de gobernanza que promueva en cada entramado institucional.

En este marco, la complejización de las actuales formas de conducción social supone la coexistencia de distintas lógicas de gobernanza que entran en tensión. Si bien, por lo general, es posible identificar la configuración de una lógica predominante en el sistema de capacidades estatales, para cada coyuntura o realidad institucional. De acuerdo a Narbondo, Ramos y Zurbriggen, (s/f) estos tipos ideales de conducción societal podrían conceptualizarse como: la gobernanza jerárquica, la gobernanza de mercado y la gobernanza participativa de redes.

En la gobernanza jerárquica, el gobierno y el aparato estatal cuentan con la capacidad potencial del Estado de conducir por la vía de la autoridad jerárquica a las empresas y agencias públicas, de modo de alcanzar la eficiencia para el conjunto de la ciudadanía.

En la gobernanza de mercado, si bien el Estado mantiene la responsabilidad de definición de los objetivos y acciones públicas, así como de control y regulación, la conducción se rige por la lógica de mercado, es decir, por la competencia. La incorporación de la lógica de mercado en la gestión de los servicios públicos, implica una auto restricción del Estado en su capacidad de actuar.

Por su parte, la gobernanza participativa de redes se basa en la lógica de la negociación, en la que se identifican características específicas en cada red de política pública, transversalizando los procesos de formulación y gestión. En este sentido, los citados autores sostienen que el Estado, cuando se halla inscripto en esta lógica, matiza su capacidad de imponer la visión de conjunto, para adaptarse a cada negociación particular.

Siguiendo esta lógica, la tensión a nivel de las capacidades de conducción de la gobernanza de tipo jerárquica versus la gobernanza participativa de redes, se caracteriza por la oposición de la lógica cen-

tralizadora, con la de la autonomía de decisión del individuo, de organizaciones y/o redes, no subordinadas a la jerarquía estatal.

Entre las lógicas de mercado y de redes, se identifican también posibles fuentes de tensión, relacionadas con sus características constitutivas. Por una parte, en el mercado, el criterio orientador es la eficiencia económica basada en el poder de compra, articulada con el principio de maximización de ganancias. Por otra parte, en la lógica de red, la interacción se basa en un intercambio de recursos de poder más amplio, que busca llegar a acuerdos y consensos, para orientar la acción y roles colectivos, entrando por tanto en tensión con la lógica individualista del mercado.

En suma, la forma específica que adopte cada institución, en el marco de sus interacciones socio-políticas, en tanto los tipos de gobernanza que se tornen dominantes, condiciona las posibilidades de definición de objetivos públicos y los modos en que éstos serán gestionados en el policy making, condicionando la autonomía relativa del Estado, así como las capacidades de acción de los actores, y el logro de sus metas y objetivos.

Espacios Políticos Institucionales

El Mides ha impulsado en el marco de su proceso fundacional la creación de una serie de Espacios Institucionales, tanto para el diálogo y coordinación interestatal, como de concertación socio-política. Estos espacios fueron concebidos como mecanismos participativos, que aportarían a la discusión, diseño, implementación, monitoreo, y/o evaluación de las diversas estrategias de intervención pública que conformaron los paquetes de política del PANES y el Plan de Equidad.

Los espacios de participación abiertos a la sociedad civil en su concepción, podrían asimilarse a la idea de “espacios de concertación sociopolítica” planteada por Longo (2010), que en líneas generales pretenden institucionalizar la deliberación pública en torno a las políticas, buscando un feedback de información fiable entre los distintos actores, tornándose capaces de ejercer la responsabilización, evaluación y aprendizaje de forma conjunta. Los principales espacios identificados en el período se describen en las tablas que se presentan a continuación.

Cuadro 1. Gabinete Social

Cometidos	Lógica de diseño	Participantes	Rol efectivamente desarrollado	Percepciones	Periodización de reuniones
Asesorar y proponer al Poder Ejecutivo para su consideración y aprobación, los planes, programas y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran. Analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social, y establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales entre los diversos Ministerios. Articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales de carácter sectorial, con los diferentes órganos y entes públicos.	Instancia Interministerial de convergencia, que busca alcanzar mayores niveles de coordinación, planificación y articulación de las políticas sociales entre las distintas unidades ejecutoras.	MEF-MEC-MTSS-MSP-MVOTMA-MTD-MIDES-OPP-Invitado: Presidente del Congreso de Intendentes.	Dificultad para aprobar una agenda común de trabajo que fuese prioritaria en sus respectivas carteras. Principalmente delegó sus cometidos limitándose a aprobar las propuestas elevadas por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.	La participación en el Gabinete no parece haber sido una prioridad para los Ministros de las respectivas carteras.	Esporádica. Serias dificultades para reunirse. En promedio bianual.

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias Anuales de Mides (2005-2010).

Cuadro 2. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Cometidos	Lógica de diseño	Participantes	Rol efectivamente desarrollado	Percepciones	Periodización de reuniones
Oficiar de institución integradora entre los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los actores sociales, asociaciones y organismos internacionales y regionales para integrarlos al debate y al proceso de elaboración de las políticas públicas. Asistir programática y técnicamente al Gabinete Social. Instrumentar y ejecutar las resoluciones del Gabinete Social, realizar el monitoreo del Plan de Equidad.	Órgano de carácter técnico, concebido para la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones alcanzados a nivel del Gabinete Social.	Equipo multidisciplinario de técnicos representantes de los ministerios que integran el Gabinete Social, así como también en carácter de invitados permanentes, integrantes de ANEP, BPS, INAU, INE, Congreso de intendentes. Pocos actores y de participación estable.	Hegemónico - Protagonista en las etapas de planificación y diseño, de las grandes líneas programáticas del PANES y el PEQ, así como también en las instancias de coordinación intergubernamental y con la sociedad civil.	Actores con poder simétrico que articulan esfuerzos y cooperan en pro de alcanzar metas comunes en lógica horizontal.	Semanal - quincenal

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias Anuales de Mides (2005-2010).

Cuadro 3. Mesas Interinstitucionales

Cometidos	Lógica de diseño	Participantes	Rol efectivamente desarrollado	Percepciones	Periodización de reuniones
Contribuir a la sistematización de un inventario de las políticas sociales con que cuenta cada departamento, a la elaboración de una Agenda Social Departamental identificando las prioridades locales y elaborando un cronograma de actividades que determinase las acciones a impulsar, las medidas de gestión, los plazos y productos esperados y formular por último, las recomendaciones que consideraran pertinentes en materia de políticas públicas sociales. Interacción con las organizaciones de la sociedad civil y con las otras Mesas para apoyarse y coordinar acciones conjuntas. Busca atender las situaciones críticas en el territorio.	Ámbito de articulación de los organismos públicos a nivel del territorio. Dispositivos integrados que permiten a los organismos que integran el Gabinete Social, definir de forma conjunta una agenda común, determinando las prioridades en consideración de las particularidades de cada localidad.	Delegados de organismos públicos a nivel territorial	Generar instancias de intercambio, discusión, presentación de inquietudes y materialización de las intervenciones conjuntas, trabajando en torno al Plan de Equidad.	Déficit en capacidad de propuesta e iniciativa que dificultaron la posibilidad de consolidar el espacio, en tanto los cometidos planteados para el mismo. Por lo que el espacio de referencia en términos de articulación interestatal fue el CNCPS. Hacia el final del período se expresa que el mismo estaba evidenciando un fortalecimiento institucional en tanto instrumento fundamental de la territorialización y la participación en las políticas sociales.	s-d

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias Anuales de Mides (2005-2010).

Cuadro 4. Consejos Sociales

Cometidos	Lógica de diseño	Participantes	Rol efectivamente desarrollado	Percepciones	Periodización de reuniones
Proponer y acompañar las políticas. Construir la agenda social departamental. Observancia, análisis y elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas a nivel territorial. Integración al proceso de monitoreo participativo.	Espacios permanentes de diálogo departamental no capitalinos de articulación de demandas y de promoción de la participación ciudadana.	Actores sociales departamentales de distinto grado de organización y áreas de desempeño, con capacidad para proponer, aportar y acompañar las políticas públicas.	Intercambio de información, y relevamiento de las demandas ciudadanas mediante la realización de charlas abiertas, talleres y movidas culturales. Se preveía que se retroalimentaran con las Mesas Interinstitucionales mediante la elaboración de propuestas. Participaron de experiencias piloto de evaluación participativa.	Se propusieron ser un ámbito habilitado para la presentación de preocupaciones y propuestas, articulando la mirada local con la nacional, y potenciando el diálogo entre la sociedad civil y el Estado en cada departamento. Al cierre del período no habían logrado constituirse aún como un ámbito efectivo de influencia. Hacia el final del período se expresa que el mismo parece reflejar un fortalecimiento institucional en tanto instrumento fundamental de la territorialización y la participación en las políticas sociales.	Permanente

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias Anuales de Mides (2005-2010).

Cuadro 5. Espacio de Diálogo Social

Cometidos	Lógica de diseño	Participantes	Rol efectivamente desarrollado	Percepciones	Periodización de reuniones
Analizar y asesorar en lo referente al diseño, implementación y evaluación de los planes de política social diseñados por el gobierno.	Ámbito de diálogo social institucionalizado, entre Estado y Soc. Civil. Espacio permanente de intercambio de intereses e información.	Organizaciones de la Sociedad Civil de Segundo y Tercer grado. Se destacan: FUCVAM, FECOVI, FCPU, CUDECOOP, AUDEC, ANONG, Comisión de Mujeres para la Democracia, Caritas Uruguay, Red de Economía Solidaria.	Implementación	Su papel fue relegado a efectores de política.	s/d. Si bien se establece que a fines del 2006, se crea un espacio de articulación entre éste y el CNCPS a fin de dotar de periodicidad a los intercambios, lo que nos permite inferir que los mismos eran esporádicos.

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias Anuales de Mides (2005-2010).

El rol de los Espacios Políticos Institucionales en el policy making

La creación de los Espacios antes referidos, la misión institucional, así como los cometidos de las Direcciones Nacionales del organismo, insinuaban la voluntad política del gobierno de dar impulso a la construcción de un nuevo tipo de gobernanza participativa de redes para gestionar el área social bajo la órbita Mides. Este concepto, tal como se mencionó anteriormente, parte de la idea de que la búsqueda de una democracia más participativa debe manifestarse en la deliberación, la toma de decisiones y el control de las políticas, llevando a la inclusión de nuevos actores sociales a la hechura de las mismas.

Ahora bien, del análisis documental se desprende que más allá del giro discursivo, en materia de diseño, elaboración y evaluación de los planes, es ciertamente débil la influencia de los actores locales y de la sociedad civil durante el período relevado, cuestionando en los hechos el principio normativo de “buena gobernanza” presente en la lógica de diseño de los Espacios, que se vio matizado por una lógica de gestión Estado-céntrica.

Con el fin de analizar el funcionamiento de los Espacios, se buscó identificar a partir de los informes y memorias institucionales, de la percepción y memorias de los actores, así como también de los trabajos académicos nacionales, los aportes efectivamente recogidos en el proceso de implementación, monitoreo y evaluación del PANES, como también en el diseño del PEQ, de modo de contrastarlos con los cometidos formales atribuidos a los mismos. Es posible inferir que si bien intentó ser participativo y logró un satisfactorio nivel de inclusividad –que da cuenta del alto número de actores involucrados en las distintas instancias– derivó por la vía de los hechos en un proceso centralista, donde las asimetrías de poder, en especial entre el Estado y el tercer sector, fueron muy altas.

En el período de análisis se observa que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales ha mostrado cierta preponderancia o hegemonía en el

policy making, en particular en las primeras etapas del mismo, tornándose el espacio privilegiado para la toma de decisiones. Cabe aclarar que se enfatiza el marco temporal, dado que la conformación de dichos Espacios reviste per se una naturaleza plenamente rotativa, por lo que las capacidades políticas de los mismos y sus consecuentes asimetrías de poder, pueden variar en el transcurso de los años. Se abre así un principio de incertidumbre en torno al rol que cada uno de ellos puede llegar a asumir a futuro de acuerdo a las capacidades y autonomía que desarrollen a partir de la interacción.

En el marco del Plan de Equidad, fue el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales quien protagonizó el debate, estableciendo las prioridades políticas estratégicas de su ejecución, con miras a definir la nueva matriz de bienestar uruguayo. Los acuerdos programáticos del PEQ se obtuvieron en el seno del mismo, mediante la realización de varias reuniones bilaterales de trabajo intergubernamental, que sirvieron para ahondar las líneas y propuestas específicas que posteriormente serían homologadas por el Gabinete Social. A modo ilustrativo se pueden citar como ejemplo, la redacción de los Proyectos de Ley de los programas Asistencia a la Vejez, Asignaciones Familiares y Uruguay Trabaja.

Por otra parte, la UdelaR se identifica como el actor no gubernamental más relevante en términos de la incidencia de su participación en el proceso, quien colaboró en el diagnóstico, diseño e implementación de ambos Planes, así como en la elaboración de informes de evaluación y seguimiento mediante la celebración de convenios interinstitucionales. Según declaraciones de la Ministra de Desarrollo Social¹⁹⁰ realizadas en el marco del convenio Mides-UdelaR, la necesidad de tomar decisiones acertadas en cuanto al diseño e implementación de los Planes requería de la evaluación técnica, es decir que fue necesario “evaluar para ejecutar”. Efectivamente, para la elaboración del PANES, antes de que el Mides existiese legalmente como tal, se comenzó a trabajar con un convenio de palabra en primera instancia, y de hechos después, que desencadenó en un trabajo conjunto y de carácter sostenido. Según

190. www.mides.gub.uy 16/10/08.

jerarcas del organismo, el Mides nace con la disposición de lograr un trabajo de carácter permanente con la UdelaR, en el entendido de que la filosofía de proponer una idea a la misma, significaba discutirla y analizar su implementación realizando un trabajo de campo conjunto, atendiendo a la idea de que los apoyos externos de los expertos agregan valor al proceso.

Se puede afirmar, por tanto, que los objetivos políticos del organismo se vieron continuamente respaldados en su concreción por la experticia técnica, que ofició de eslabón fundamental en la labor de institucionalizar una gestión orientada al desempeño, sistematizándose prácticas conjuntas de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de los resultados para los principales programas gestionados, que se sumaron oportunamente a las acciones que permitieron el acceso a nuevos sistemas de información y de gestión. De esta manera, se institucionalizó una cultura evaluadora de las políticas, donde se identifica como muy relevante el aporte que la UdelaR brindó en el proceso.

Estas observaciones están en consonancia con las afirmaciones realizadas en el marco de la investigación de Gallardo, Garcé y Ravecca, (2009:13, 24,25) donde los institutos universitarios encuestados perciben que su incidencia en el policy making presenta un importante impacto en el diagnóstico de los problemas. *“Existe un amplio acuerdo en que la UdelaR ha sido la institución más solicitada por el actual gobierno. La Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas han sido protagonistas destacadas en algunas de las iniciativas emblemáticas de la nueva administración como el Plan de Emergencia (PANES)”*, dotando de un importante componente técnico a las principales políticas implementadas. *“Tanto el Plan de Emergencia como el Plan de Equidad fueron diseñados e implementados con un fuerte respaldo de expertos en políticas sociales (...)—mientras que— el diseño final de las políticas ha sido asumido por el equipo técnico y político del propio Ministerio”*

En esta línea, la relación del organismo con el Thinks Tanks de expertos en el policy making del proceso fundacional, se evidencia principalmente en la institucionalización de las relaciones con la

UdelaR, generando ámbitos propicios para el trabajo conjunto, alcanzando una mayor proximidad entre las instituciones formales generadoras de conocimiento y la función pública, cuando lo analizamos en términos relativos a lo que la historia de la gestión en la esfera estatal uruguaya nos tenía acostumbrados. En este sentido, el Mides ha demostrado un interés y/o necesidad constante de contar para la toma de decisiones con el diagnóstico de los expertos. No obstante, la decisión última siempre fue de carácter político-gubernamental.

En lo que respecta al papel de las Mesas Interinstitucionales y los Consejos Sociales, el nivel de incidencia —que surge de las fuentes secundarias antes referidas, principalmente, cuando observamos el proceso de elaboración y discusión de los Planes— es bajo. Los procesos de evaluación participativa del período fueron casi nulos, llegando apenas a la implementación de algunas experiencias piloto, sobre el final del mismo. Estos Espacios, en términos generales, oficiaron como mecanismos de accountability y de deliberación pública periférica, auspiciando una institucionalización embrionaria de los mecanismos previstos para concertar de forma descentralizada, las relaciones interinstitucionales y socio-políticas. A su vez, facilitaron al Ministerio la labor de acceder a cierta información en lógica territorial, aunque del análisis documental no se desprende que de la experiencia hayan surgido propuestas efectivamente incorporadas a los Planes.

En esta línea, el control social que podría esperarse que los Consejos Sociales ejercieran, no se evidenció en posibilidades de veto o incidencia ante las propuestas elaboradas centralmente por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; sin embargo, dotaron con su participación, de legitimidad simbólica al proceso. El reconocimiento en las memorias institucionales de los déficits de capacidad institucional con el que se enfrentaron estos Espacios para llevar adelante sus cometidos específicos, en particular en los primeros años de gestión, llevó a que el organismo se plantease la necesidad de implementar en los mismos estrategias de capacitación, coordinación y/o de fortalecimiento institucional.

Por otra parte, de acuerdo a los datos que surgen de las encuestas de satisfacción a los beneficiarios,

se presenta una elevada no concordancia entre los objetivos de los programas y las expectativas de los beneficiarios del PANES. Ello no había sido previsto por el organismo ni en el diseño del Plan, ni tampoco en el diseño de la evaluación y fue descubierto en forma tardía como resultado no esperado de la estrategia de evaluación cualitativa. Quizá un funcionamiento eficiente de los Consejos Sociales –como Espacio encargado de propiciar la participación ciudadana– habría permitido un conocimiento temprano de la situación, dotando al Ministerio de un mayor margen de maniobra.

En esta línea, del análisis documental –y en particular de aquellos que recogen la percepción de los actores no gubernamentales– se desprende que en los Espacios de Diálogo Social, se reproduce el patrón observado en los Consejos Sociales, en términos de su baja incidencia tanto en el proceso de diseño como de evaluación de las políticas.

En este sentido, se infiere que en su etapa fundacional, el organismo tendió a desestimar la experiencia y acumulación que estos actores han desarrollado en su trayectoria histórica de intervención social, quienes entienden que no fueron consultados, sino informados de las decisiones. En particular, cuando analizamos la percepción de las OSC's y ONG's acerca del rol que jugaron en el proceso participativo, se puede sostener que las mismas perciben que fueron relegadas a la función de meras efectoras de política, sin mayor incidencia en el resto de las etapas. Este proceso pondría en cuestión la posibilidad de haber creado más que débilmente nuevos tipos de legitimidad para con la sociedad civil, tales como la legitimidad de entrada, de proceso y/o de salida.

Lo anterior conduce a cuestionar las acciones desarrolladas en torno a la posibilidad de haber iniciado un proceso de institucionalización de una nueva gobernanza en red en el área social, entendida como un intento de inclusión efectiva de los actores sociales individuales o colectivos en la gestión pública, es decir, como partícipes de la deliberación, la toma de decisiones y el control de las políticas.

Quizá este corolario encuentre su justificación en la atomización de ámbitos de discusión y/o en la debilidad en cuanto a capacidades de propuesta de

los incipientes Espacios Institucionales, tal como se esbozaba para algunos ámbitos por parte del organismo. Por lo que continuar con el proceso de fortalecimiento y potenciación de los mismos, sería un tema de agenda a considerar en el próximo período de gobierno, a fin de lograr mejores resultados en materia de participación y descentralización política.

Cabe aclarar sin embargo, que lo expuesto no desconoce el papel vital que ocuparon las OSC's y ONG's en la implementación de los Planes estudiados, en el trabajo directo con los protagonistas, ejecutando las políticas diseñadas por el gobierno, ya que el Mides no hubiese contado en su estructura funcional con la capacidad administrativa para implementarlas al margen de éstas.

Un análisis diagnóstico llevado adelante por la Asociación Nacional de ONG's (ANONG)¹⁹¹ a partir de las apreciaciones de sus afiliados en torno a su participación en los Espacios de Diálogo, respalda las apreciaciones realizadas en cuanto a la casi nula posibilidad de discutir o negociar la elaboración de los planes. No obstante, en el mismo se observa que los representantes de la sociedad civil que han participado del Espacio, en términos generales, valoran positivamente la herramienta. Principalmente, en el entendido de que ésta institucionaliza una experiencia innovadora para el país, abriendo las puertas a la participación de la sociedad civil organizada y la coordinación de esfuerzos conjuntos con el Estado, dotando de legitimidad a las acciones emprendidas por el gobierno. En este sentido, el Espacio es entendido como un lugar en el que se accede a una mirada global de las problemáticas y políticas sociales del país, y que trasciende a la sectorialización que en general se inscribe el trabajo de campo que es llevado adelante por las OSC's y ONG's.

Pero, entre las dificultades detectadas por los asociados, se destaca la falta de experiencia de las organizaciones en cuanto a la participación en ámbitos globales. Desde esta perspectiva, la forma como se construye el Espacio presenta un problema en sí

191. ANONG. "Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social. Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas" (Diciembre 2007).

mismo ya que la mayoría de los entrevistados sostienen que la discusión en conjunto de las distintas políticas sectoriales, deriva en la poca riqueza de la misma, y le resta tiempo a la maduración y reflexión de los temas. Las energías divididas y los tiempos acotados, no ayudaron a la tarea, generando bloqueos en la realización de propuestas de política. La falta de un plan de trabajo con metas y resultados preestablecidos es también una preocupación de la mayoría de los entrevistados, quienes entienden que sería más productivo trabajar por áreas temáticas en coordinación con los técnicos.

En otro orden, uno de los principales déficits que se subraya en el testimonio de los entrevistados refiere a la insuficiencia de la información brindada por las autoridades del Ministerio a los participantes. Se percibe que las decisiones políticas se adoptan concentrando la información en las elites político-técnicas. Obviamente si los espacios son alimentados con informaciones parciales por parte del organismo, difícilmente puedan producirse resultados óptimos en relación al feedback socio político esperado al ensayar este tipo de mecanismos participativos. A modo de ejemplo, en referencia a la elaboración de PEQ en particular, sostienen que cuando la propuesta fue presentada ante ellos, se tuvo la sensación de que la misma no estaba en debate, sino que ya había sido resuelta con anterioridad, no existiendo la posibilidad de proponer por parte de ANONG temas sustantivos para el Plan, cuestionándose el fin de su participación en el Espacio.

Lo expuesto –si bien es posible cuestionar la representatividad de los testimonios en el conjunto de organizaciones vinculadas al ámbito– ilustra y reafirma las inferencias realizadas en torno a que no se observan aportes en el proceso provenientes de actores no gubernamentales –a excepción de la UdelaR– mediante el análisis documental.

En esta línea de argumentación, las apreciaciones que surgen de la encuesta de ANONG, están en sintonía con los testimonios recogidos en el marco de la investigación realizada por Gallardo Garcé y Ravicca, (2009:13,25), donde se subraya que las ONG’s perciben que la fuerza política en el gobierno ha mostrado una fuerte desconfianza hacia la sociedad civil. A modo de ejemplo, uno de los entrevistados

es bastante gráfico a la hora de reafirmar las observaciones que venimos desarrollando.

“En el gobierno anterior nosotros tuvimos una altísima capacidad de incidencia. En este no. Fíjate que a nosotros no nos consultaron en ningún momento para el diseño del Plan de Emergencia, ni nos consultaron en ningún momento para el diseño de ninguno de los programas del Plan de Equidad. ¿A dónde va el Ministerio de Desarrollo Social con el tema del Plan de Emergencia para plantearle temas operativos? A la Facultad de Ciencias Sociales. Las universidades privadas no existen. Las ONG’s tampoco.”

Estas observaciones estarían evidenciando en la práctica gubernamental, la preeminencia de una lógica centralista en la gestión, así como el afán del gobierno por “defender” su autonomía en la definición de políticas, de la influencia de actores que no ostenten la calidad de representantes del conjunto de la ciudadanía. Esto evidencia importantes asimetrías de poder en relación a la incidencia que los integrantes de los distintos Espacios ejercieron efectivamente, al tiempo que reafirma el centralismo y el control político de las decisiones de la cartera.

Por lo expuesto, del análisis de los Espacios Políticos Institucionales y su rol en el policy making, se desprende que el proceso no logró institucionalizar en la práctica una lógica participativa de gobernanza en red tal como se podría prever, dada la pluralidad de actores convocados. Por el contrario, se observó una importante centralidad político-técnica liderada por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que, acompañada de una casi nula incidencia de los demás Espacios, tornó a la participación de éstos últimos como una pantalla legitimadora de las políticas desarrolladas por el organismo. Se puede entonces argumentar que en el período analizado no se mostró más que como un giro discursivo en relación al rol desempeñado en las etapas definitorias del ciclo de políticas, donde la capacidad de lograr una participación efectiva y creciente de los beneficiarios en el desarrollo de las distintas etapas, fue puesta en cuestión.

Se observa una distancia considerable entre los objetivos ambiciosos planteados por la izquierda en

torno a la participación ciudadana, y la escasa incidencia de la sociedad civil en términos reales. Se configura de esta forma una lógica de gestión institucional “desde arriba”. Esta lógica es reforzada por el papel residual asumido por las OSC’s y ONG’s, que no demostraron capacidad de propuesta o de veto frente a las lógicas políticas burocráticas, dejando en duda la posibilidad de consolidar la legitimidad de entrada en el proceso.

En esta línea en materia de aprendizajes institucionales, el análisis documental arroja las siguientes reflexiones en la transición entre el PANES y el PEQ por parte del Ministerio.

En primer lugar, se proponía que los resultados evidenciados en el PANES fueran considerados en las propuestas de diseño de evaluación del PEQ. Un aprendizaje importante que surge de las reflexiones de la DINEM es que no siempre el diseño de evaluación más acabado es el más productivo para quienes diseñan las políticas, ya que éstos dependen de la velocidad en la producción de insumos, para reflexionar sobre los programas mientras están aún en ejecución.

En segundo lugar, se establece que lo crucial para alcanzar el éxito en las políticas sociales durante el período de estudio, más que en el diseño como se pensó inicialmente, se encontraba en la solución de los problemas que fueron surgiendo en la implementación de las mismas. Se tornó entonces necesario revisar las posturas adoptadas, tomando en cuenta a quienes llevan adelante las tareas rutinarias de los programas y no sólo a los grandes decisores. En el marco del PEQ se hace énfasis en la conveniencia de incluir la perspectiva de los demás actores vinculados –en particular al tercer sector– en el proceso de evaluación de los programas.

Tercero, de acuerdo a la experiencia desarrollada, se observa que hay evidencia de que en muchos casos los resultados de los componentes del PANES dependieron de la forma de trabajo de las OSC y equipos técnicos, por lo que en el PEQ se hace vital construir procedimientos que permitan discriminar e identificar los resultados alcanzados por las OSC en la implementación, que hasta el momento no habían sido sistematizados.

Por último, a partir de los aprendizajes en el marco del PANES, se busca también un mayor contacto y participación de la DINEM en el diseño e implementación de los componentes, implementándose el seguimiento a supervisores, coordinadores y demás actores vinculados a los programas.

Por otra parte, y atendiendo a las recomendaciones de reformas orientadas a la demanda, que son promovidas en la literatura reciente por los teóricos del management –y que comprenden entre otros componentes al e-gobierno, a la participación creciente de los usuarios en la gestión y la planificación, y al gobierno abierto– cabe resaltar algunas innovaciones en la gestión donde se observaron incipientes avances institucionales hacia el fin del período. Como por ejemplo, aquellas que promovieron la realización de distintas acciones de consulta a la ciudadanía, así como también en lo que respecta a los postulados de la Ley 18.381, donde se busca promover el acceso a la información pública concebido como derecho ciudadano y como buena práctica institucional con fines de transparencia. En este sentido, el portal web del organismo es rico en cuanto a la información que pone a disposición de la ciudadanía para su consulta.

Sin embargo, el segundo punto –la participación creciente de los usuarios en la gestión y planificación– tal como se ha expuesto, no ha tenido asidero real en la práctica institucional, más allá de alguna referencia discursiva y de la implementación de encuestas de seguimiento. En este marco, se destaca la aspiración –aun tímida– del organismo, de comenzar a construir un Sistema de Evaluación Participativo integrando a los Consejos Sociales en el marco del PEQ. En este sentido es posible esperar que se revisen los mecanismos de participación ensayados, a fin de que en la práctica institucional, los mismos no reflejen un simple giro discursivo.

En este sentido, observando la relación con la sociedad civil organizada, podemos afirmar que si bien el Mides dependió de ella para la implementación de sus componentes, en términos políticos la imagen que resalta es la fragilidad evidenciada por las organizaciones sociales a la hora de mostrar su capacidad de propuesta o incidencia en el policy making del período relevado. Las mismas no estuvieron a la

altura para disputar mayores cuotas de poder ante el centralismo estatal, que se vio reforzado además por prácticas burocráticas celosas de brindar información para la discusión de las políticas.

Si la idea es promover la participación efectiva de los distintos actores en el desarrollo del ciclo de políticas –tal como se recogía en el programa de gobierno– es de esperar que a futuro se oficialicen prácticas tendientes a dotar de un mayor grado de legitimidad e incidencia a los Espacios Institucionales creados. Estas acciones responderían a los compromisos suscriptos por el Gobierno de la República en el marco de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

Del análisis se desprende asimismo, que el organismo se mostró abierto a incorporar modernos elementos de gestión administrativa, en sintonía con las recomendaciones ensayadas por los defensores del enfoque de la New Public Management, en particular, con aquellos que apelan al logro de la eficiencia en la gestión siempre y cuando, su incorporación no interfiriera en el control político que detenta en el área social, principalmente, en el proceso de elaboración de las políticas y la toma de decisiones. Evidenciando las tensiones entre la lógica jerárquica que se iba institucionalizando y la lógica de gobernanza participativa de redes, que no alcanzó a instaurarse. Como se mencionó anteriormente, el Ministerio mostró en sus distintas aristas el celo por defender el control político que detenta como representante de la voluntad política del conjunto de la ciudadanía en la elaboración y gestión de sus políticas sociales, tal como lo defienden los postulados neoweberianos de la Administración Pública, en torno a la autonomía estatal.

En otro orden, si bien no se puede considerar cabalmente como una estrategia de control por resultados, el mecanismo de responsabilización o accountability privilegiado por el organismo –más allá de los controles legales y/o parlamentarios tradicionales– se centró en la publicación sistemática de documentos oficiales en el sitio web, donde se presentaban los resultados de las estrategias de evaluación y monitoreo de los planes, a fin de que pudieran ser consultados por la ciudadanía. Asimismo, la publicación mensual de distribución gratuita “Infomi-

des” fue otra forma de responder por lo actuado, acercando la información a la comunidad, distribuyendo los periódicos en diversos puntos del país.

Siendo aún muy débiles y esporádicos los mecanismos de control social ensayados, es plausible esperar que dados los aprendizajes institucionales observados, se avance en el objetivo de incorporar a nuevos actores al proceso de evaluación de los programas.

El control por competencia administrada a las OSC's y ONG's no fue ejercido durante el período, control que según surge de los aprendizajes institucionales antes referidos, debería considerarse para la implementación de las políticas en el marco del PEQ de la actual administración.

Por otra parte, los Espacios de Diálogo Social, se constituyen también en una herramienta de responsabilización o accountability ante la sociedad civil, que tiene la capacidad potencial de sustentar la institucionalización de nuevos tipos de legitimidad, en particular, la legitimidad de entrada.

Asimismo, el Gabinete Social y en especial, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dotaron de institucionalidad a la articulación y coordinación interestatal, que podría mediante estos espacios jugar un papel particularmente importante de cooperación y asistencia técnica en el marco del “pluralismo institucional”, en el que el Mides se va posicionando como órgano rector del proceso.

Por lo anterior es de esperar que, dadas las características constitutivas del Plan de Equidad, donde se establece la descentralización de competencias y de la responsabilización de las acciones para el logro de las metas sociales globales, la articulación y coordinación de esfuerzos interestatales se consoliden institucionalmente en el actual período de gobierno.

En suma, la construcción de Espacios Institucionales de concertación socio-política con poder de incidencia efectivo en el policy making, sigue siendo una asignatura pendiente para el Ministerio, si lo que busca es institucionalizar un sistema de gobernanza en red en el área social, configurando las bases de

una gestión pública más participativa, en consonancia con los postulados programáticos y compromisos internacionales asumidos en la materia.

Reflexiones Finales

Por lo expuesto, hablar de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos resulta paradójico, si se compara el elevado optimismo discursivo sobre los alcances de la participación perseguidos por el organismo, versus la escasa intervención efectiva de la ciudadanía en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Seguramente en consonancia con la precariedad de las condiciones sociales básicas de la población objetivo para el ejercicio de la ciudadanía social.

Se identifica a un tiempo cierto desencanto por parte de las OSC's y ONG's con la forma en que se concibió la participación desde las autoridades ministeriales. El principio de participación social en la toma de decisiones no se aplicó en forma genuina y pareció existir una decisión predeterminada "desde arriba" que encausaba la forma en que se efectuó todo el proceso participativo con los agentes sociales.

En suma, la creación de instrumentos participativos no ha garantizado por el momento la consolidación de una participación efectiva. Es pertinente pensar que la eficacia de la participación debería analizarse más en función de las lógicas políticas, que de la bondad intrínseca de los diseños institucionales. Más allá de ello, es importante reconocer que la creación de los mecanismos participativos analizados es una condición necesaria para permitir avances y facilitar la interacción. Y que es de suponer que la institucionalización de procesos participativos contribuirá a una mayor capacidad de "exigibilidad" por parte de la población y de la sociedad civil, a pesar de que durante el período de estudio se hayan mostrado incapaces de articular sus recursos para fortalecer la contraparte.

Es en este sentido que se sostiene que la capacidad administrativa estatal y los mecanismos institucionales de participación, son condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una participación efectiva de los actores no estatales en el policy making.

Es tarea pendiente de investigación determinar si el alcance de la participación efectiva de los actores sociales en el policy making depende principalmente de las lógicas políticas burocráticas, o si, por el contrario, es en las capacidades políticas de los actores sociales que encontraremos las variables explicativas del nivel de participación efectivamente alcanzado en el proceso.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007) "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" <http://www.slideshare.net/guestfe92ce7d/aguilar-villanueva-aporte-del-new-public-management-a-la-gobernanza>
- ANONG (2007) "Diagnóstico sobre el espacio del diálogo social. Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas". www.anong.org.uy/.../documentos%20ANONG/espaciodialogo.pdf
- _____ (2006-2009) "Memoria anual" <http://www.anong.org.uy/softis/A/cl/9>
- Evans, P. (1996) "El Estado como problema y como solución" en Revista de Desarrollo Económico Vol. 35, Nro. 140. Buenos Aires.
- Gallardo, J., Garcé, A. & Ravecca P. (2009) "Think Tanks y Expertos en el Gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005-2008)" Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documentos de Trabajo. Documento on line N° 01/09 (julio 2009), Montevideo.
- Longo, F. (2010) "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana" en Revista del Clad Reforma y Democracia N° 46. Caracas.
- Narbondo, Ramos, C & Zurbriggen C. (s/f) "Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales y organizativas de los sistemas de gobernanza" (Inédito)
- O'Donnell, G.(2008) "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras".

<http://www.clad.org/congresos/documentos/congreso/odonnell>

Parrado, S., Löffler, E. & Bovaird, T. (2005) “*Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea*” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 33 (Oct. 2005). Caracas.

En: Boletín Tecnología para la Organización Pública, n° 5. Buenos Aires.

Ruano De La Fuente, J. M. (2002) “*La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*” ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. Lisboa, Portugal 8-12 Octubre de 2002.

El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de sus destinatarios¹⁹²

Alicia Rodríguez¹⁹³, Sabrina Rossi¹⁹⁴,
Lucía Pierri¹⁹⁵, Ana Carina Rodríguez¹⁹⁶,
Irma Castro¹⁹⁷ y Mónica Da Silva¹⁹⁸

A partir de avances de la investigación “Inclusión Social y Subjetividad”, desarrollada desde la perspectiva de la Psicología Social Comunitaria en la Facultad de Psicología de la UDELAR, se abordan algunas líneas de debate: el vínculo operador-sujeto de las políticas sociales como mediatizador de la misma, el fenómeno de la personalización y los efectos de la personificación del Estado en dicho operador, el lugar de la singularidad en los diseños. Se destaca la importancia de la mirada sobre la construcción de significados de los sujetos destinatarios de políticas públicas sociales en los procesos de inclusión social.

Se concluye que, tanto los fenómenos de personalización y personificación en el vínculo entre operadores sociales y sujetos de su intervención, como la dimensión colectiva que involucre la política pública social, son aspectos claves a la hora de considerar qué tipo

de sujeto social se construye y por lo tanto, qué tipo de sociedad las políticas contribuyen a conformar.

Introducción

Políticas Públicas Sociales y subjetividad

Comenzaremos señalando algunas premisas que están presentes en las ideas que desarrollaremos en este trabajo.

Las Políticas Públicas (PP en adelante) y en particular, las Políticas Públicas Sociales (PPSS en adelante), construyen sujetos sociales mediante la acción de seleccionar la población a la que van dirigidas, el modo de nombrarlas, las acciones específicas que desarrollan, las formas de categorizar y explicar los problemas que pretenden resolver, las metodologías, los roles que asignan a cada actor y el tipo de vínculo que se construye entre los operadores y las personas destinatarias (Giorgi, 2003; Rodríguez, 2006, 2009a, 2009b, Sandominsky, 2010).

Al mismo tiempo, en la relación de los sujetos con las políticas, éstos construyen significados acerca de las mismas y le atribuyen intencionalidades. Conocer estos significados puede aportar a entender algunas respuestas que las personas desarrollan en el marco de los programas sociales, sus expectativas, sus valoraciones en relación al grado en el que cubren o no sus necesidades y el impacto de aquéllas.

192. Programa Psicología Social Comunitaria, Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Universidad de la República. Durante el proceso de investigación participaron también estudiantes del último ciclo de la formación en Psicología de la Universidad de la República: Virginia Gadea, Natacha González, Diana García y Ester Romero, en el año 2009, y Virginia Aostalli, Pilar Cuenca y María Serellanes, en el año 2010.

193. Psicóloga, Magister en Psicología Social Universidad Nacional de Mar del Plata. Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Udelar.

194. Licenciada en Psicología. Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Udelar.

195. Licenciada en Psicología. Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Udelar.

196. Licenciada en Psicología. Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Udelar.

197. Licenciada en Psicología. Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Udelar.

198. Licenciada en Psicología, Magister en Derechos de Infancia y Políticas Públicas Udelar, UNICEF. Instituto de Fundamento y Métodos en Psicología, Facultad de Psicología, Udelar.

También implica, desde la percepción de los sujetos, ubicar el peso relativo de las políticas en relación a otros factores que operan en su vida cotidiana (familia, redes sociales, barrio) y que contribuyen a los procesos inclusivos.

Las PPSS suelen perder de vista los componentes de singularidad de los fenómenos sociales, por su necesaria perspectiva poblacional y la jerarquización de los elementos comunes a los sectores de población a la cual van dirigidas. Esto sucede sobre todo en el nivel del diseño y de la gestión intermedia. Incluir los distintos modos de “ser pobre”, o de “ser ocupante”, o de “ser familia en situación de vulnerabilidad social”, o las diversas trayectorias vitales que han supuesto llegar a la situación actual, permite retroalimentar los diseños y sus componentes a partir de una comprensión intensiva y profunda de los fenómenos sociales.

En síntesis, analizar el tipo de sujeto que construyen las PP, conocer y comprender los significados que las personas le atribuyen y profundizar en las dimensiones singulares involucradas, implica abordar los procesos subjetivos que se ponen en juego en este escenario.

La investigación “Inclusión social y subjetividad”

Una parte de las reflexiones que compartimos en este trabajo, se apoya en los resultados preliminares del estudio “Inclusión Social y Subjetividad” que desarrollamos en el marco del grupo de investigación denominado “Psicología Comunitaria, Políticas Públicas y procesos de exclusión-inclusión social” radicado en la Facultad de Psicología de la Universidad de la República. Al mismo tiempo, estos resultados se articulan con las experiencias de trabajo en distintos ámbitos de implementación de PPSS con que cuenta la mayoría de las integrantes de este equipo.

Partiendo de la percepción de los sujetos que han experimentado situaciones de exclusión o vulnerabilidad social y que han transitado hacia situaciones vitales más favorables, la mencionada investigación analiza los factores que han incidido en los cambios acaecidos y el carácter de los procesos subjetivos

que tienen lugar en dicho tránsito. Entre los factores intervinientes destaca el papel que han cumplido las PPSS (Rodríguez, 2008).

La estrategia de recolección de información fue la narración de relatos de vida construidos a lo largo de 3 o 4 entrevistas realizadas en el período comprendido entre setiembre de 2008 y octubre de 2010. Se seleccionaron 8 personas de entre 23 y 55 años de ambos sexos que hubieran experimentado cambios positivos en sus vidas al menos en tres de los siguientes aspectos: integración al mundo del trabajo, al sistema educativo, redes familiares y sociales, condiciones residenciales y habitacionales, cuidado del cuerpo, construcción como sujeto y como sujeto de derecho.

Para el tratamiento de la información se recurrió al análisis de contenido a partir de categorías construidas previamente y otras emergentes de los relatos. A los efectos del presente trabajo hemos priorizado el papel de las PP en los cambios vividos por el sujeto.

El estudio toma la noción de exclusión social difundida a partir de los años '70, que marca la caída de la sociedad salarial como producto de una crisis de acumulación del sistema capitalista e inaugura la etapa neoliberal en su evolución (Isuani, 1998). Se trata por tanto de un fenómeno que originalmente se ubica en un plano socio-económico de carácter macro, pero que no puede ser comprendido en su desarrollo sin considerar las múltiples dimensiones que involucra: económica, social, política, cultural, simbólica y subjetiva (Castel, 1997; Baraibar, 1999; Giorgi, 2006).

Siguiendo a Galende (2004:39), “*El proceso de individuación y de singularización subjetiva se realiza siempre en relación con una región de lo social y cultural y con una época a la que pertenece, en relación con la cual define su propia identidad*”. La subjetividad es producida por la cultura a la vez que el individuo es productor de cultura y da vida a la forma social.

Por tanto, hablar de exclusión social y subjetividad implica hablar de la producción de singulares formas de *ser, pensar, sentir y estar* en el mundo vinculadas a una dimensión histórico social y cultural y al mismo tiempo prestar atención a las producciones de sentido acerca de qué significa estar excluido

o incluido en la sociedad contemporánea y qué tipo de sujetos sociales la misma contribuye a generar.

La noción de inclusión social, por su parte, se presenta como un desafío conceptual en el propio proceso de nuestra investigación. Considerarlo como el reverso de la exclusión implicaría poner en juego un pensamiento lineal y simplista, desconociendo el carácter dinámico y complejo del fenómeno (Galende, 2004). Exclusión e inclusión social constituyen un par dialéctico donde ambos términos son interdependientes y dan cuenta de las relaciones de poder y dominación en el escenario de un sistema socio-económico que produce sufrimiento a grandes sectores de la población. Coincidimos con Bader Sawaia (2004) en la perspectiva ético-política del problema y en señalar los riesgos de generar procesos de pseudoinclusión o de inclusión social perversa cuando no se lo aborda como un profundo problema de desigualdad y de injusticia social.

La relación operadores sociales-destinatarios de la Política

Uno de los aspectos que nos interesa analizar es la presencia que las PP tienen en la vida de los sujetos a través de la figura de los operadores sociales¹⁹⁹ y las implicancias que ello tiene.

Los operadores sociales mediatizan la relación entre las PP y sus destinatarios. Hay “un alguien”, “un otro” que es con quien las personas generan un vínculo, la “cara visible” del Estado (aún cuando se trate de una organización de la sociedad civil que ejecuta un proyecto en convenio con un organismo estatal). Es con quien es posible o no construir un camino alternativo para cambiar las condiciones de vida.

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 visua-

lizan 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.

Por otra parte, el vínculo con los sujetos destinatarios de la política se constituye en una herramienta de trabajo para el operador y es un aspecto a ser analizado. Dice 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” (Fleury, 2002:10)

Desde este entendido, el tipo de vínculo que se construye con el operador no es inocuo para el logro de los objetivos buscados. Esto tiene especial importancia en las personas que viven situaciones de exclusión donde uno de los aspectos más afectados es el relacional. En estas situaciones, la vivencia de desafiliación, de desvinculación y los niveles de conflictividad y sufrimiento involucrados en la vida cotidiana son altos. El respeto, la confianza, el posicionamiento ético y la capacidad de sensibilizarse ante la situación del otro, además de adquirir un sentido en sí mismo (en el marco de la imprescindible humanización de las relaciones), habitualmente se relacionan con la eficacia de la intervención.

Pretendemos en esta oportunidad analizar dos fenómenos involucrados en esta relación. Uno de ellos es la *personalización*, que alude a una modalidad en el establecimiento del vínculo entre el operador y los sujetos que contempla el abordaje de los problemas en su expresión singular en cada situación. Supone el reconocimiento de la diversidad, el respeto por el otro y su consideración como sujeto. La misma siempre incluye una especial actitud y disposición del operador frente a su tarea y puede estar facilitada por el diseño de la política y por los dispositivos de intervención que la misma prevé. El otro fenómeno, el de la *personificación* refiere a un efecto de la relación

199. Con el término operadores sociales nos referimos genéricamente a los efectores de PP. Las múltiples denominaciones que este rol ha adquirido merecería un análisis en sí mismo que no es pertinente en esta oportunidad.

entre la política y sus destinatarios y al lugar que el operador adquiere en la implementación de la misma para los sujetos con los que trabaja. Nos ubica en la mirada del sujeto destinatario de la política y en la percepción que construye acerca de la misma. Como veremos, *la personificación* puede ser consecuencia de *la personalización* en el vínculo y derivar en la invisibilización de la organización, del Estado y de la política desde la que se opera.

Pasemos ahora al análisis de cada uno de estos fenómenos y de la relación entre los mismos.

El vínculo personalizado y sus potencialidades. El lugar de la singularidad en la Política Pública Social. La co-construcción del problema en la intervención

En un vínculo personalizado entre el operador y los sujetos de la política, las personas encuentran la posibilidad de ser comprendidas en su situación vital, esclareciendo las causas de sus situaciones de sufrimiento, nombrando y ubicando el o los problemas en los que están inmersas. Así, uno de los participantes de nuestra investigación expresa lo siguiente en relación a los maestros que tuvo en su pasaje por la escuela:

“...Porque se supone que por algo eras como eras, por algo tenías las reacciones que tenías. Entonces descubrieron que había falta de afecto, en fin, no había una familia constituida, tengo cuatro hermanos de los cuales no, no hubo el afecto de vivir en familia, compartir un almuerzo, una cena, un juego, una escuela ¿no?...”(Humberto, 48 años)

Habilitar la explicación y la comprensión junto con el otro, evita los riesgos de culpabilizar y estigmatizar y genera así mejores condiciones para encontrar respuestas a las situaciones. Isabel nos habla de lo que supuso el hecho de que la asistente social comprendiera y pusiera nombre a su situación familiar.

“...Entonces ahí Mariana dijo: ‘ese es un típico caso de violencia doméstica’ y ahí me dijo: ‘¿te animás a ir a tal lugar?’. Sí me animo, problema de coraje no, entonces me mandó, me dio una di-

rección, una calle... y bueno y ahí sí se dio que sí que era una caso de violencia doméstica...” (Isabel, 52 años)

Muchas veces nombrar y explicar una situación contribuye a desprivatizar el sufrimiento, ubicándolo en una cadena de sentidos que trasciende lo individual y que permite la búsqueda de nuevas respuestas. No obstante, es necesario atender los efectos estigmatizantes que muchas veces pueden tener los diagnósticos técnicos, cuando lo que prima es la clasificación o la categorización de los problemas de las personas por sobre la comprensión y la búsqueda de respuestas en conjunto con ellas. Se trata de que el diagnóstico cobre sentido en la vida cotidiana de cada uno de los sujetos.

En este sentido, 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.

En este sentido, podemos encontrarnos con diversos escenarios. Uno de ellos se plantea cuando el sujeto solicita un servicio o una intervención porque percibe un problema o porque tiene conciencia de un derecho. Otro se presenta cuando quien se acerca es el operador, porque desde un *a priori* vinculado al diseño de la política el sujeto es considerado como parte de la población que ha sido seleccionada para la implementación de la misma. En ambos casos se hace necesario desplegar un proceso de construcción de demanda que involucra una diversidad de componentes: las expectativas mutuas, las necesidades percibidas desde el Estado y las percibidas y sentidas por los sujetos, el significado que cada uno otorga a un mismo problema en función del lugar que ocupa en la relación, por mencionar sólo algunos de ellos (Rodríguez et al, 2001).

Nos interesa transmitir que la atención a la singularidad no debiera confundirse con la ilusión de una política para cada persona según sus necesidades.

Se trata más bien de la posibilidad de hacer dialogar el nivel de la implementación de la política con el diseño de la misma. La construcción de demanda, entendida como *la co-construcción del problema* en cada situación en particular (individuos, familias, grupos, barrios, organizaciones sociales) juega un papel fundamental en este sentido. La atención a la singularidad supone dar lugar a los componentes cualitativos de los fenómenos sociales y por tanto, comprender en mayor medida la producción y dinámica de los mismos, insumos fundamentales para diseñar políticas pertinentes.

La personificación del Estado, de la Política y de la Organización en el operador social

La personalización en el vínculo de los operadores con los sujetos, deriva muchas veces en la personificación de la política en dicho operador. Así, ambos fenómenos aparecen fuertemente imbricados. Algunos de los sujetos entrevistados en nuestro estudio, transmiten el lugar clave que tuvo la maestra en su infancia, en términos de protección, puesta de límites, preocupación, comprensión, estimulación y provisión de afectos. Es la escuela que sustituye las funciones familiares y que aparece personificada en la figura de la maestra. Dos de los sujetos lo expresan del siguiente modo:

“...y bueno me tuve que ir y empecé a mostrar interés, pero la maestra descubrió que yo ya sabía un montón de cosas, pero yo no demostraba que yo sabía y entonces me dijo la maestra: ‘vos podés seguir Victoria si vos tenés muy buenas notas, yo te quiero mucho’, la maestra a mi me ofreció mucho cariño, ella sí porque ella se dio cuenta de lo que me estaba pasando, afecto me ofrecía, yo que sé, ella veía que yo... sin que yo le dijera que preciso tal cosa, ella agarraba y me compraba y tomá...” (Victoria, 42 años)

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 en su proceso inclusivo.

“...y bueno llegó un momento que me domaron ¿no? tuve la fortuna, este... de, de tener maestros en esa escuela que eran una especie de asistentes sociales, cosa que ya no hay ese tipo de maestros, ¿no? entonces de repente te aparecían en tu casa un sábado, un domingo, sin previo aviso, entonces ahí te encontraban, eeehh, con los mocos colgando o todo sucio, esteee.....Y bueno como te decía, yo tuve la fortuna de tener buenos maestros, ¿no? que me ayudaron un montón a razonar las cosas...” (Humberto, 48 años)

La alusión que hace Humberto al hecho de ser visitado en fin de semana, se reitera entre distintos entrevistados. Este hecho implica un componente de desburocratización: el operador hace algo más allá de lo que se espera de él, trascendiendo los límites en tiempo y espacio de la organización en la que trabaja. Otro de los participantes del estudio lo expresa así:

“Que vengan funcionarios del Estado a visitarte un sábado es inimaginable, impensable, es una utopía que no tiene descripción ninguna, ninguna, un sábado a las tres de la tarde, dos muchachitas...” “...un sábado a las tres de la tarde el Mides en mi casa, ehh!, José, del Ministerio de Vivienda en mi casa!, quiere decir que el gobierno vino a verme...me viene a decir que no hay gente sentada allá por estar sentada y charlando mmm?, y es muy importante, para mí, digo fue un hecho que jamás...” (Javier, 47 años)

De esta forma, los sujetos dan cuenta de *la personificación de las PPSS en el operador social*, de modo que la respuesta que ella da a sus necesidades parece depender del operador y de sus características personales, de sus capacidades, más que del diseño y de la intencionalidad de aquélla.

En algunos casos, el operador queda en un lugar idealizado. Si bien se lo puede reconocer en el marco de una organización, la persona como tal y sus cualidades positivas se ponen de relieve:

“...son dueños de mi total admiración, esas madres que hay del INAU, que tienen sus casas y les dan el amor y la atención a todos esos chiquilines no tuvieron esa oportunidad, es algo que me parece honorable, admirable...” (Susana, 34 años)

“... yo cuando lo veo en la parada digo ‘este hombre me trae la llave, este hombre trae la llave’... hombre humilde, alto, pelado muy inteligente, este hombre tiene que ser profesor, tiene que ser algo grande, y de hecho me confirma porque yo tengo la tarjeta de él, licenciado no se en cuánto..., profesor no sé de qué...” (Javier, 47 años)

En un sentido contrario y en el marco de un vínculo negativo con el servicio que ofrecen las PPSS, emergen el enojo, la rabia y la desconfianza, que facilitan un posicionamiento reivindicativo hacia el operador. Si bien en este caso también se personifica a la organización, se nombran las profesiones, no a las personas. Victoria expresa:

“No, no tuve nunca confianza... viene la psicóloga y me dice me agarra así, me abraza, le digo ‘no me abrases, no me gusta que me abracen personas falsas’, ‘sentate ahí yo te escucho, si querés que yo te escuche...’, se sentó así como vos y me dice no pero yo te quiero no sé cuánto, ‘no, mentira, usted no quiere a nadie, porque si usted quisiera a la gente, es ayudarlo, le da el espíritu a la persona... que tiene la posibilidad de salir adelante y yo no tengo esas cosas acá ... Yo no estaba pidiendo solo para mí, yo pedía por todas mis compañeras, que hubiera un poco de afecto, porque lo que yo necesitaba era cariño, amistad de la persona, no era odio...” (Victoria, 42 años)

Es bien conocida la relevancia que tiene para las personas lo que el operador cree o no cree acerca de ellas, la percepción o no de la confianza en su propia intervención y en las capacidades del otro para cambiar, o de lo contrario, los efectos de la puesta en juego del prejuicio y del estigma.

Ahora bien, nos interesa analizar aquí qué supone el hecho de que la personificación de la política en el operador vaya unido muchas veces a una suerte de *invisibilización de la Organización* a la que éste pertenece y del Estado mismo, o sea a la *invisibilización de la Política*.

Partimos de la base que la capacidad de las personas de discriminar entre las organizaciones y sus operadores, o entre las políticas y sus efectores, se rela-

ciona 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.

Tanto la investigación como nuestra experiencia de intervención nos permiten formular la premisa de que a mayor vulnerabilidad en los destinatarios de las políticas, mayor es la posibilidad de percibir sólo al operador-persona y no a la organización desde la que él opera, o sea al propio Estado. Esto crea las condiciones para generar vínculos de dependencia y de dominación y por tanto un círculo vicioso de difícil ruptura, obstáculo fundamental para los procesos de inclusión social.

Con cierta frecuencia, hemos encontrado situaciones en las que el operador relata su sorpresa y la del propio sujeto de la intervención cuando este último “descubre” que del otro lado tiene un trabajador que recibe una remuneración por lo que hace. Esto sucede sobre todo cuando el tipo de tarea parece exceder lo más conocido o esperado y se configura un vínculo de mayor proximidad entre ambos (por ejemplo, un campamento, una conversación en la plaza). Es el extremo de la personificación de la política en el operador y de la invisibilización de la organización. A partir de estas situaciones nos preguntamos, ¿qué supuestos y creencias construye el sujeto acerca de quién es el “otro” y sobre el por qué y para qué está ahí?

Es frecuente que desde los operadores se parta del supuesto de que las personas cuentan con información acerca de la organización y la política específica. En la práctica se constituye en algo del orden de lo “no dicho”, no necesariamente por la intencionalidad de ocultarlo, sino simplemente porque no se visualiza como un aspecto central de la tarea. Otras veces, el contenido de lo que se informa o el modo de informar y los códigos que se emplean al hacerlo, muestran una inadecuación al lenguaje y a la vida cotidiana de los sujetos, de modo que se informa sin informar.

En tal sentido, si se explicita en el vínculo cuál es el marco del mismo, por qué se está, para qué y cuáles son los roles de cada uno, se hace posible separar al operador-persona de la organización y de la política y visibilizar a estas últimas. Es conocido que la información y la posibilidad de discernir sobre la misma son componentes imprescindibles de la participación. Difícilmente se pueda optar, reclamar o buscar algo que no se conoce o cuyo sentido no se comprende.

Ahora bien, podría plantearse la siguiente interrogante: ¿los destinatarios de la política la personalizan en la figura del operador porque éste personaliza al sujeto y desburocratiza la relación? Entendemos que *la personalización* en el vínculo posibilita la intervención y favorece el logro de los objetivos. No obstante, de acuerdo a lo planteado antes, el problema se presentaría cuando dicha personalización redunde en la invisibilización de la política y del Estado.

Por otra parte, este tipo de situaciones nos interpelan acerca del carácter de los procesos subjetivos que se generan a partir de los regímenes de protección social que se han venido implementando en nuestras sociedades y que se materializan o concretan entre otras cosas, en la relación establecida entre el operador y los sujetos.

Podríamos decir que de algún modo, la consolidación del Estado Social y la lógica de seguro social a partir del avance de los derechos políticos y sociales producto de las luchas obreras a inicios del siglo XX, institucionaliza las protecciones colectivas permitiendo concebirlas como aplicación de derechos acreditados y no como dádivas a ser otorgadas ante infortunios sufridos en las trayectorias individuales de las personas.

En este sentido, se produce un avance en cuanto a desligar el otorgamiento de recursos y prestaciones de servicios, de la evaluación moral del técnico o del vínculo de proximidad entre quien asiste y quien es asistido.

Sin embargo, la experiencia y los relatos de los sujetos entrevistados, nos colocan ante una situación al menos paradójica: si bien la posibilidad de objetivar

necesidades, ubicando las causas y respuestas a las mismas en un registro social y colectivo y no meramente individual, constituye un avance respecto a la tradicional función de las instituciones de beneficencia, por otro lado sigue siendo valorado por los sujetos el establecimiento de un vínculo personal y afectivo, de un otro que se acerque, conozca y reconozca.

¿Es acaso esto producto de un régimen de bienestar que ha quedado a mitad de camino entre un régimen residual y otro social democrata? (Esping-Andersen, 2000) Y seguidamente nos preguntamos ¿cómo construir sujetos de derecho sobre la base de la internalización de un régimen de bienestar que no ha estado sostenido, al menos en forma predominante, en el principio de ciudadanía?

El lugar de lo colectivo en las Políticas

Cuando nos referimos al vínculo entre el operador y los destinatarios de su intervención, o al tipo de sujeto que las políticas contribuyen a construir, estamos hablando de individuos, de familias y/o de colectivos. Al mismo tiempo, cuando hablamos de individuos o de familias no los concebimos en forma aislada de sus espacios de pertenencia. En esta sección nos interesa hacer hincapié en el papel de lo colectivo en la relación que los sujetos construyen con la política y en el lugar que ésta otorga a ese componente.

La construcción de ciudadanía y la conciencia de ser sujeto de derecho son inseparables de ese aspecto. Hacemos referencia con ello a una dimensión colectiva de la cual el sujeto forma parte y que supone una visión crítica y reflexiva acerca de su capacidad de incidencia en el campo político y en el espacio de lo público. Tiene que ver también con el grado de confianza en el sistema social que lo comprende, así como también en los valores y creencias compartidos.

Ahora bien, en ocasiones, la conciencia de ser sujeto de derecho, ubica a su portador en un lugar de reivindicación individual que también se personaliza en la figura del operador y que genera la ilusión de

producir una relación de dominación invertida. En nuestro estudio, Javier lo expresa en forma elocuente:

“...Lo mismo que le había dicho a la mujer: ‘usted está acá sentada con esa lista porque yo soy un beneficiario si yo no fuera beneficiario y este plan no se hubiese creado usted no está ahí sentada. Usted fue contratada por un periodo, entonces usted es empleada mía, ¿sabe?, mi derecho es su deber, ¿sabe?’ Así es como funciona el sistema” (Javier, 47 años)

Se abre aquí una interrogante: ¿cómo favorecer la emergencia de un sujeto de derecho que no cristalice una relación individuo-Estado sino que favorezca el sentido de pertenencia societal y como tal, habilite a producir cambios con otros? Podríamos pensar que la construcción del sujeto de la política, concebido como un *sujeto colectivo* o como un sujeto *en lo colectivo*, es clave en la producción de subjetividades en esa dirección. 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 Hoppenhayn, 1986), que implican necesariamente a los otros.

En nuestra experiencia hemos constatado que frecuentemente, las estrategias de proximidad en la intervención territorial que conllevan un componente de personalización como aspecto positivo, corren el riesgo de aislar al sujeto de la red social más amplia de la que forma parte y favorecer la construcción de un sujeto de asistencia. Tomando los planteos de Bader Sawaia (2003) en relación a la intervención familiar en el marco de las PP, la misma puede suponer un aislamiento y tener efectos disciplinadores, o bien potenciar el deseo por lo común a través del abordaje de la afectividad como motor de la acción colectiva y política.

Marta, participante de nuestra investigación, expresa del siguiente modo la lucha por una solución habitacional que implica el reconocimiento de los propios

derechos, pero también la conciencia de la relación de los mismos con las necesidades de los demás. Está instalada en ella la noción de que el ejercicio de los derechos de unos no debiera contraponerse al de otros que se encuentran en similar situación:

“Entonces era todo un trabajo de venir a hablar con la gente que estaba ocupando acá, de ir a la Intendencia y que la gente acá entendiera, que era nuestro sueño pero que también ellos no podían ir a la calle, la lucha en la Intendencia era: queremos el terreno pero que ellos no vayan a la calle...” (Marta, 55 años)

Así, algunos entrevistados refieren a la gestión colectiva para la satisfacción de sus necesidades, que en ocasiones supone sustituir el papel del Estado, mientras que en otras, opera como plataforma para los reclamos ante el mismo.

La existencia de un sujeto colectivo, que puede adquirir formas muy distintas, supone la puesta en juego de capacidades de organización y de negociación, lo que permite tomar decisiones con relativa autonomía y discernir qué es lo más conveniente para sí mismos.

Susana, para quien la conformación de un taller literario acompañado por una ONG de la zona donde reside ha sido clave en su proceso de inclusión social, relata las discusiones mantenidas a propósito de la publicación de un libro:

“Nosotras escuchamos la propuesta del MIDES y no nos gustó, lo pensamos entre todas y decidimos que no. El MIDES con la Intendencia... querían hacer campaña con nosotras, incluso llegaron a plantearnos algo de un realojo. Pero no nos gustó... Con (fundación que finalmente financió la publicación) editamos el libro y realizamos la biblioteca...” (Susana, 34 años)

Por su parte, Marcos alude a las políticas como conquista colectiva, lo que le permite fundamentar su disposición a participar en la implementación de las mismas:

“Pero hay otra política, también a esfuerzo de mucha gente que la viene peleando de abajo. Por-

que hay muchas políticas que se desarrollan que es porque la gente la peleó fuertemente de abajo, o las exigió. Como las exigí también las apoyo, las apoyo en el sentido de que bueno, si en realidad si necesitan contar conmigo para llevarlas adelante yo estoy, es la única manera que tengo, entonces...” (Marcos, 40 años)

No obstante, ello no está despojado de conflictos que emergen ante la organización de los destinatarios de la política y la presión y control que ejercen sobre el Estado. Son muchas las experiencias que dan cuenta de los efectos de desmovilización y de desilusión en los que aquellos conflictos derivan.

“...el Estado... nos ha venido tirando para atrás en la organización y por cosas que el Estado se comprometió porque estamos hablando de (...) después se hizo todo un trabajo con la gente que influyeron a la toma de decisiones, en el control y resulta que cuando la gente entró a controlarle bien como iba la cosa no les gustó ni al Estado ni le gustó a los que llevaban la obra adelante y hoy está parada la obra de vuelta... el vecino estaba cumpliendo con la función de controlar como le había pedido el mismo proyecto... (...) Esos tejes y manejes que lo único que hace es promover que el vecino se desmovilice...” (Marcos, 40 años)

La posibilidad de percibirse ocupando un lugar de control en las PP y como parte de un colectivo que pretende incidir se constituye en un claro componente político de los procesos de inclusión social.

Conclusiones

Hemos buscado resaltar el lugar de los procesos subjetivos en la implementación de las PPSS y particularmente, algunos fenómenos ligados a la relación de sus efectores con los sujetos de la intervención.

El vínculo personalizado que éstos establecen, siempre y cuando se sostenga sobre la base del respeto y la comprensión de las circunstancias vitales de las personas, es percibido positivamente por los involucrados y ubicado como un elemento clave para los procesos de inclusión social.

La personalización favorece la personificación de la política en el operador, lo que en ocasiones supone la invisibilización de la organización desde la que el mismo opera y por tanto del Estado y de su rol en la sociedad.

La capacidad de discriminar entre el operador y la institución, o entre el efector y la política, es imprescindible para construir sujetos de derecho con posibilidades de tomar decisiones en forma autónoma. Por el contrario, la sujeción al operador y a las acciones que éste lleve a cabo, más aún cuando la misma está mediatizada por los afectos, conlleva el riesgo de generar vínculos de dependencia y de una asistencia sostenida. Las PP debieran contemplar dentro de sus diseños, el espacio para el establecimiento de relaciones personalizadas y próximas, y al mismo tiempo garantizar la información adecuada acerca del por qué, del para qué y desde dónde se desarrollan las distintas acciones, de manera que los sujetos puedan adoptar una actitud crítica ante las mismas.

Por otra parte, nos hemos interrogado acerca del tipo de sujeto que construye la política y en especial el lugar que la misma otorga a lo colectivo en sus concepciones y acciones. Esta dimensión está vinculada al modo en que la política concibe al sujeto de su intervención y en particular al modelo de desarrollo humano que sostiene. Lo colectivo se pone de manifiesto en los participantes de nuestra investigación como interdependencia de derechos, como instrumento de gestión de las necesidades cotidianas, y de presión y negociación con el Estado. La capacidad de las políticas para incluir la dimensión colectiva en sus propósitos y en sus acciones supone restituir precisamente su carácter político, del que muchas veces han sido despojadas.

Finalmente, se constituye en un desafío la comprensión de la relación de los aspectos expuestos en este trabajo con el carácter de los sistemas de protección social que nuestras sociedades implementan. Más allá de las intencionalidades y de los discursos, el entramado que se genera en el escenario mismo de la ejecución de la política, donde son diversos los actores que participan, es clave para comprender las subjetividades que contribuyen a generar la PP vista desde una perspectiva macro.

Bibliografía

- Baraibar, X (1999) Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social. *Serviço Social e Sociedade*, v.: 59, p.: 80 - 101, 1999
- Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Esping-Andersen, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Barcelona: Ariel
- Fleury, S. (2002) *Políticas Sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
- Galende, E. (2004) Subjetividad y resiliencia: el azar y la complejidad. En Melillo, A., Suarez Ojeda, E. y Rodríguez, D. *Resiliencia y subjetividad. Los ciclos de la vida*. Buenos Aires: Paidós
- Giorgi, V. (2003) *Niñez, subjetividad y políticas sociales en América Latina. Una perspectiva desde la Psicología Comunitaria*. (Inédito)
- Giorgi, V. (2006) *Construcción de la subjetividad en la exclusión*. En: Seminario: Drogas y exclusión social. (pp. 46-56) Montevideo: RIOD Nodo Sur / Compila: Encare.
- Isuani, A. (1998) Una nueva etapa histórica. En Isuani, E.A y Filmus, D. *La Argentina que viene*. Ed. Norma: Buenos Aires
- Max Neef, M.; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. CEP/AUR/Fundación Dag Hammarskjöld (Santiago de Chile)
- Rodríguez, A.; Giménez, L.; Netto, C; Bagnato, M.J.; Marotta, C. (2001) De ofertas y demandas: una propuesta de intervención en Psicología Comunitaria. *Revista de Psicología Universidad de Chile*, v. X 2 ,101-109.
- Rodríguez, A. (2006) *Retos para la Psicología Comunitaria en el campo de las Políticas Públicas*. Ponencia de apertura. Coloquio: "La Psicología en el campo de las Políticas Públicas: nuevas voces, nuevos desafíos", Montevideo, 18 de octubre de 2006.
- Rodríguez, A. (2008) (Responsable) *Proyecto de Investigación Inclusión Social y Subjetividad*. Facultad de Psicología. Universidad de la República, Montevideo.
- Rodríguez, A. (2009a) Social Policies in Uruguay: A view from the political dimension of Community Psychology. *Journal of Community Psychology*, v. 43, p. 122-133, 2009
- Rodríguez, A. (2009b) Aportes de la Psicología Comunitaria al campo de las Políticas Públicas Sociales. El caso de Uruguay. En: *Políticas Sociales y Psicología Comunitaria. Encuentros y desencuentros*. Editores: Jaime Alfaro y Alba Zambrano (Chile) y Alipio Sánchez Vidal (España) Editorial Paidós (en prensa)
- Sandominsky, M. (2010) De las Políticas Públicas a la construcción del sujeto de las políticas. En E. Saforcada, M. De Lellis y S. Mozobancyk. *Psicología y Salud Pública*. Buenos Aires: Paidós
- Sawaia, B. (2003) La comunidad como principios y entidad cívica. Una discusión sobre democracia y felicidad centrada en la familia. *Fundamentos em Humanidades*. Año/vol.4, número 007-008, Universidad Nacional de San Luis. San Luis, Argentina. 9-17
- Sawaia, B (2004) O sufrimento ético-político como categoría de análise da dialética exclusão/inclusão. En: B. Sawaia (Org.) *As Artimanhas da exclusão. Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis, RJ: Editora Voces.

Anexo

La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción²⁰⁰

1. Introducción

La Reforma Social se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo ya definida en el Plan de Equidad 2007 cuando se asume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social “(...) capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta. El conjunto de las políticas económicas, el actual sistema tributario, el crecimiento sostenido del PBI, las políticas de estímulo a la inversión y la generación de empleo –entre otros vectores– concurren a consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjugue crecimiento económico con justicia social. Precisamente se trata de garantizar que los frutos de la renta nacional sean distribuidos equitativamente entre toda la población, para que efectivamente se ejerzan plenamente los derechos sociales, económicos, culturales y políticos” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2007). Es por lo tanto una estrategia de desarrollo humano con cohesión social pues se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas (en aspectos tales como el acceso al conocimiento, a alimentación adecuada, a servicios de salud de calidad, a vida más segura, a esparcimiento satisfactorio, a libertades políticas y culturales, etc.) posibilitando que éstas disfruten de vidas largas, saludables y creativas²⁰¹; con una vinculación virtuosa entre los mecanismos instituidos de integración y bienestar y el sentido de pertenencia y adhesión (comportamientos y valores compar-

tidos) de las personas y grupos a la sociedad de la que forman parte (CEPAL, 2007).

En consecuencia, la nueva matriz de protección debe, como se señalaba en el Plan de Equidad 2007, “(...) considerar la actual estructura de riesgos con una mirada prospectiva, esto es, dando cuenta de los desafíos a resolver en los próximos años” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2007).

Si el desafío a encarar es la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad, ello solo es posible si se actúa articulada y coherentemente con variados instrumentos de las políticas públicas sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen (Martínez Bengochea, 2008). Si se renuncia a actuar en alguno de estos campos, o se actúa en forma parcial o desarticulada, (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las mejoras alcanzadas no se sostengan en el mediano o largo plazo. En otras palabras es preciso continuar 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 esta Reforma Social.

2. Pobreza, segmentación socio-territorial y desigualdades

2.1. La pobreza presenta en nuestro país algunas características relevantes, algunas de larga data y

200. Documento aprobado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales el día 19 de setiembre de 2011.

201. Tal como lo ha expresado Mahbub ul Haq inspirado en las ideas de Amartya Sen poniendo el énfasis en los logros y en las capacidades (conjunto de opciones) de las personas para alcanzar esos logros.

otras que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: Los hogares pobres son por lo general más numerosos, y lo son cuánto más extrema es la pobreza; los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en estos hogares; las personas adultas poseen bajo nivel educativo; los perceptores de ingresos del hogar son proporcionalmente menos que en los hogares no pobres, y esto se agudiza en la pobreza extrema; los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno; y por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales. El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de una subcultura de la pobreza cuando las personas perciben que los mecanismos de ascenso social no le llegan o dejaron de operar y priman las estrategias de sobrevivencia en la pobreza.

2.2. Históricamente los distintos grupos sociales se han ubicado diferenciadamente en el territorio. Ello no es nuevo. Lo que sí es un proceso reciente en el país es su profundización, generando ámbitos territoriales más homogéneos en su interior y más diferenciados entre ellos, aislándose, reduciéndose las áreas de la ciudad por las que transitan unos y otros perdiéndose oportunidades de interacción. La agudización de estos procesos de *segmentación socio-territorial*, aún cuando los distintos grupos satisfagan adecuadamente sus necesidades, afecta las dimensiones pública y privada de la vida social y un debilitamiento de los sentimientos de ciudadanía en tanto se reducen las experiencias de compartir problemas, intereses, proyectos e iniciativas colectivas entre personas de condiciones socioeconómicas, educativas y culturales diferentes.

Estos procesos están asociados a cambios en el mundo del trabajo, en la distribución del ingreso, en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, en la localización de las actividades productivas y comerciales, en las formas de la urbanización y del acondicionamiento urbano, en los mecanismos de acceso a la vivienda, en la calidad de los servicios públicos (justicia, seguridad, trans-

porte, salud, educación, etc.) y en las percepciones y valores.

2.3. En la sociedad uruguaya se constatan también *desigualdades* de diverso tipo (en los ingresos, territoriales, intergeneracionales, de género, por origen étnico-racial, por condición de discapacidad) existiendo un conjunto de hogares pobres en los que se verifican la mayoría o todos los impactos derivados de estas situaciones de inequidad (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 20010a):

Desigualdades de ingresos: han sido pautadas por pérdidas importantes en la participación de la masa salarial en el PIB durante la década del 70 alcanzando un mínimo histórico en 1983-84 que volvió a repetirse en 2004; y a un aumento suave y sostenido de la desigualdad en la distribución del ingreso desde mediados de los años 90, tendencia ésta que se revierte en los últimos años. En efecto, se evidencia una disminución de la brecha y severidad de la pobreza, del índice de Gini y del ratio de ingresos del decil 10 respecto del decil 1, con valores para 2010 respectivamente de 3.4, 1.4, 0.421 y 15.

Desigualdades territoriales: las mayores desigualdades se concentran en los grandes aglomerados urbanos, especialmente en la aglomeración metropolitana de Montevideo entre la costa del Dpto. de Montevideo y la periferia metropolitana así como entre el país urbano y el país de las pequeñas localidades y áreas rurales. Es entre esas áreas donde se verifican las mayores desigualdades en el ingreso, la educación, la salud, el transporte, el acceso a servicios básicos como el saneamiento y las características del hábitat.

Desigualdades intergeneracionales: se expresan en la sobrerrepresentación de niños, niñas y adolescentes en los hogares pobres y en la presencia de los mayores problemas de mercado de trabajo entre los jóvenes respecto a otros grupos etáreos. La reproducción intergeneracional de la pobreza consolida una estructura social desigual.

Desigualdades de género: se manifiestan en la distribución del trabajo no remunerado en el hogar, en las mayores dificultades que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo, en la obtención de pue-

tos de responsabilidad públicos y privados, y en el acceso a cargos electivos. Por su parte, los varones registran una menor asistencia y un egreso más temprano de la educación media.

Desigualdades por origen étnico-racial: entre los afrodescendientes se constatan las mayores tasas de pobreza, los menores niveles educativos máximos alcanzados y la más precaria inserción en el mercado de trabajo.

Desigualdades por la condición de discapacidad: las personas con esta condición ven dificultado, entre otros aspectos, el acceso a educación y puestos de trabajo de calidad, por lo que se constata una mayor prevalencia en los hogares en situación de pobreza.

Desigualdades asociadas a la orientación sexual e identidad de género: se expresan en prácticas sociales discriminatorias en las esferas pública y privada y en el caso de las personas *trans* suponen una fuerte exclusión social.

Desigualdad de acceso a la seguridad: se manifiesta en la mayor probabilidad de sufrir agresiones a la integridad física o patrimonial. El delito se manifiesta de modo desigual en el territorio y la sociedad, siendo más vulnerables a la violencia aquellas familias y personas que tienen sus derechos sociales más desprotegidos.

3. La estrategia de la Reforma Social

3.1. Una estrategia orientada a la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades debe dar cuenta y operar sobre los múltiples asuntos que influyen en la generación y reproducción de aquellas así como en los niveles de bienestar de toda la sociedad: la inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo; las inequidades al inicio de la vida; los rezagos educativos; la disminución en cantidad y calidad de los espacios públicos; etc. En efecto, *un débil inicio de la vida* impacta negativamente en el desempeño educativo posterior, contribuyendo a fracasos de diverso tipo y consecuentemente a frágiles o precarias insercio-

nes en el mercado de trabajo; *los rezagos educativos* impactan negativamente en el desarrollo pleno del sujeto, generan dificultades para acceder a trabajo de calidad, refuerzan la segmentación socio-territorial y brindan pocos recursos de conocimiento para encarar la etapa reproductiva; *una precaria inserción en el mercado de trabajo* proporciona menores ingresos y malos empleos así como menor capital social (individual y colectivo)²⁰² a los menos educados, quienes incorporan tempranamente a sus hijos en la búsqueda de ingresos, los empuja a vivir en zonas periféricas y precarias, y les proporciona menores recursos para abordar la etapa de inicio de la vida; *la pérdida, deterioro o desuso de los espacios públicos* (la escuela, el almacén, el “boliche”, la vereda, la plaza, el parque, las arterias comerciales, etc.) debilita las interacciones sociales con la consiguiente pérdida de oportunidades para la conformación de opiniones colectivas, construcción de relaciones, generación de iniciativas, entre otras dimensiones socio-culturales, reduciendo el capital social de las personas, las familias y la comunidad.

Es preciso intervenir en todos estos campos simultánea y articuladamente, desde lo material y lo simbólico, reorientando las actuales tendencias. Ello constituye el desafío central para la nueva *Matriz de Protección Social* en construcción. Exige reformas profundas de los componentes universales (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etc.) y de la red de asistencia e integración social.

3.2. Esas reformas deben dar cuenta y nutrirse del proceso que inicialmente respondió a la emergencia social a través del PANES (2005-2007) y luego apuntó a construir rutas de integración social a través del Plan de Equidad (2008 a hoy), y que hoy demanda la construcción de políticas sociales integrales y de calidad. La clave de la integralidad de las políticas sociales reside en una fuerte articulación de las políticas y programas sectoriales tanto en el

202. Disponer de información, contactos, relaciones, son formas de capital social individual en tanto que la pertenencia a instituciones o asociaciones tales como sindicatos o cooperativas y el vínculo con los sistemas de seguridad social y laboral de los trabajadores formales (particularmente cuando estos ámbitos congregan a grupos numerosos y heterogéneos) son formas de capital social colectivo.

diseño de los mismos como en su implementación en el territorio. La clave de la calidad se asienta tanto en el diseño de los programas como en la evaluación de los mismos.

Es evidente que en 2005 el contexto social era otro. En los años transcurridos se alcanzaron mejoras la transformación de crecimiento en distribución: ingresos, acceso al empleo, acceso a servicios sociales. Las mejoras en el empleo, los salarios y jubilaciones reales, la baja del desempleo y sus impactos en pobreza, indigencia y desigualdad son notorios. Todo lo cual fue acompañado de un aumento sustantivo del gasto social. Para ello han convergido reformas estructurales (salud, tributaria, laboral) con medidas particulares en cada área de la política social en un contexto de crecimiento económico y decisión distributiva. Este período debe estar signado por la profundización de dichas políticas, la aparición de nuevas y el fortalecimiento de la llegada de todas a los sectores más vulnerables.

3.3. *El objetivo de la Reforma social es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social.*

3.4. Los cinco pilares de la Reforma Social

Esta Reforma Social se sustenta en 5 pilares que la definen como incluyente y distributiva:

- *De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades.* Lo que define a esta Reforma Social y la diferencia de las políticas excluyentes es la separación entre la contribución al financiamiento de la política social y el acceso a los bienes y servicios aportados por ésta. Para esta reforma social la política social no tiene precio sino valor y, por ende, se accede a los bienes y servicios proporcionados según las necesidades con independencia de cuanto se aporta al financiamiento, lo que depende del ingreso de los hogares. Como decía Antonio Machado musicalizado por Serrat: “*es de necio confundir valor con precio*”. Si esto no pasara, entonces las personas accederían a los bienes y servicios sociales pagando un precio que fijaría el mercado y por consiguiente sólo accederían a ellos quienes dispusieran de los ingresos que les permitieran pagar dicho precio.
- *Carácter universalista del acceso.* El carácter universal supone que las políticas están diseñadas para el conjunto de los ciudadanos del país. No son acciones focalizadas para dar respuesta a un problema concreto, sino acciones en las que convergen las situaciones de todos los ciudadanos. Obviamente esto no excluye que en ese marco haya prioridades en el proceso de implementación de la política. Por ello, la aparente contradicción entre universalidad y focalización, se salda cuando se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades, que prioriza los sectores de mayor vulnerabilidad para lograr primero la inclusión social, luego la integración social y en última instancia la igualdad social.
- *Conducción del Estado.* Ha quedado más que demostrado (y el Uruguay de los 90 es un vivo ejemplo de ello), que el mercado no es bueno para generar inclusión social y acceso con justicia social a la política social. Sólo el Estado puede garantizar universalidad, justicia social (nadie podría sino el Estado recaudar y luego gastar según prioridades) y accesibilidad. Cuando el mercado define el acceso, sólo acceden los que pueden pagar.
- *Participación social.* El cuarto pilar de una política social incluyente es la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones de usuarios, organizaciones de mujeres, entre otras).
- *Incremento presupuestal para la política social.* Finalmente, todo lo anterior sería letra muerta si no acompañamos esta estrategia

con recursos económicos, en función de los recursos disponibles, continuando con la línea de aumento del Gasto Público Social, y recomposición del mismo, iniciada en 2005.

3.5. Los ejes estratégicos de la Reforma Social

En esta etapa se concentran en:

- las inequidades al inicio de la vida;
- los rezagos educativos;
- la seguridad alimentaria y nutricional;
- la segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional;
- la inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social.
- cuidado de las personas dependientes

3.6. Los objetivos estratégicos de la Reforma Social

En esta etapa son:

- *Avanzar en la articulación sinérgica de las políticas públicas –económicas, sociales y urbano-territoriales– actuando sobre los distintos procesos sociales. El país ha avanzado en la articulación de algunas políticas públicas, particularmente en el campo de las políticas sociales. Es preciso: continuar fortaleciendo la articulación en este campo; promover un proceso de creciente articulación de las políticas económicas; hacer lo mismo con las urbano-territoriales; y generar un sistema que articule los tres grupos de políticas públicas. En todos estos campos debe integrarse lo sectorial sin perder especialización.*
- *Avanzar en las reformas de los componentes de carácter universal y en la articulación*

con la red de asistencia e integración social. El sistema debe contribuir a que quienes se encuentran en situación de pobreza superen esta condición, que quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad a la pobreza eviten caer en ella, que las capas medias se expandan incorporando nuevos hogares, que quienes poseen mayor riqueza e ingreso contribuyan al esfuerzo social.

- *Articular las dimensiones sectoriales con las territoriales. Esto tiene tres implicancias:*

Por un lado, en lo referente a la articulación entre Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales (GGDD), especialmente en aquellos ámbitos de las políticas públicas donde existe en Uruguay descentralización de competencias, caso de las políticas urbano-territoriales.

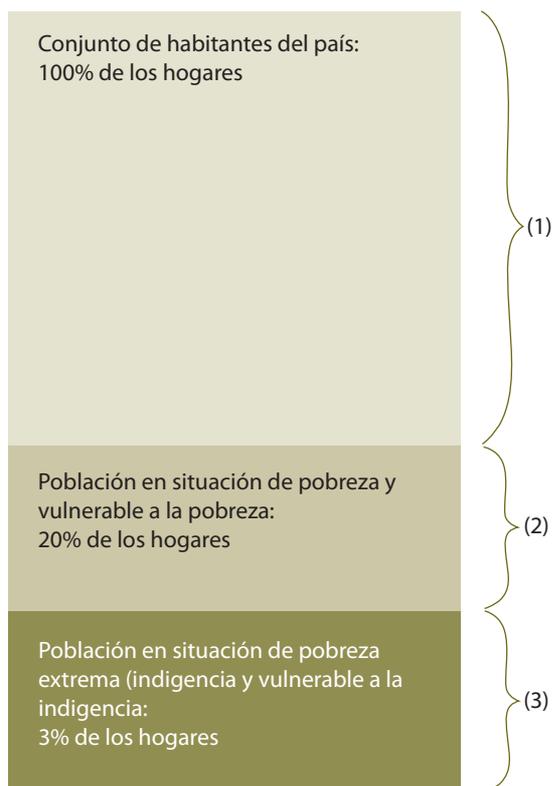
Por otra parte, en lo atinente a la gestión del actual proceso de desconcentración de servicios o la generación de otros nuevos “en el territorio” y su localización. Al respecto deberá tenerse en cuenta las diferencias entre distintas unidades territoriales, la conveniencia y posibilidad efectiva de desconcentrar los servicios, las posibilidades y riesgos de la cercanía, y los límites mismos del territorio como ámbito para la integración social y la cohesión social.

Por último, en lo que tiene que ver con los mecanismos de articulación interinstitucional existentes en el territorio, los que deberán ser fortalecidos y simplificados, propiciando la integración de las políticas en el territorio.

- *Articular el horizonte de acción de corto plazo correspondiente al actual período de gobierno (2014), con metas de mediano plazo (2020) y finalidades estratégicas de más largo alcance (2030). Por lo tanto, la Reforma Social debe comprender metas intermedias, reconocer eslabonamientos y combinar medidas necesarias con impacto en el corto plazo con acciones con otros tiempos de maduración pero que abordan aspectos estructurales.*
- *Definir trayectorias específicas de protección atendiendo al ciclo de vida de las personas y*

las familias con un enfoque pro movilidad ascendente.

- *Consolidar y desarrollar las perspectivas transversales* (vinculadas al género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual), *y los planes de acción en la materia* impulsando los ya formulados (Plan de acción 2010-2015 de la ENIA, Plan Nacional de Juventudes, PIONA, etc.) y desarrollando otros donde corresponda.
- *Mejorar la calidad y la accesibilidad a los bienes y servicios sociales*, estableciendo criterios y dispositivos de diseño, presupuestación, seguimiento y evaluación.



La trayectoria es de la inclusión a la igualdad pasando por la integración social. La matriz de protección social se compone asimismo de **un conjunto de políticas de carácter transversal** vinculadas a atributos de las personas tales como el género, la

- *Promover la participación social en los procesos de diagnóstico, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.*

3.7. Los componentes de la Matriz de Protección Social y sus poblaciones objetivo

Es posible distinguir tres aproximaciones poblacionales dadas las condiciones de vida de los hogares. Teniendo en cuenta los seis grupos de desigualdades a abordar y superar y los cinco ejes estratégicos antes definidos para esta etapa es posible diferenciar tres grupos de componentes de la Matriz de Protección Social:

(1) Componentes de carácter universal
Objetivo: Igualdad
Reformas estructurales con visión universal, y de sustentabilidad en el mediano y largo plazo, y desarrollo del pilar de protección social con la creación del Sistema de Cuidados.
(2) Red de asistencia e integración social (RAIS)
Objetivo: Integración hacia la igualdad
Consolidación del proceso de construcción de la RAIS en tanto sistema de acciones focalizadas.
(3) Componentes de la RAIS orientados a la población en situación de pobreza extrema
Objetivo: Inclusión e integración
Subsistema de acciones focalizadas, con una estrategia de trabajo articulado con las familias.

edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual y a la dimensión territorial. Ellas comprenden un conjunto de **acciones afirmativas** para respaldar el ejercicio de derechos.

Cuadro 1. Representación de la Matriz de Protección Social

		Políticas Universales												
		Salud	Educación	Vivienda y hábitat	Trabajo	Seguridad Social	Deporte	Cultura	Turismo	Sistema de cuidados		Situaciones de especial vulneración de derechos		
Población	1. Conjunto de los habitantes del país												Igualdad	Propósitos
	2.b. Vulnerable a la pobreza												Integración	
	3. En situación de pobreza													
	1.b. Vulnerable a la indigencia													
	1.a. Indigencia													



Fuente: elaborado por la Secretaría Técnica del CNPS.

4. Los componentes de carácter universal de la nueva matriz de protección social

4.1. La construcción de una nueva matriz de protección social solo será exitosa si efectivamente se avanza en las reformas de los componentes de carácter universal articulándolos entre sí y con los dispositivos de la red de asistencia e integración so-

cial. En caso contrario podrán mejorarse los ingresos de los hogares y aún las condiciones de vida de la población pero no se superará sostenidamente la pobreza y no se avanzará en términos de desarrollo humano y cohesión social.

4.2. Los objetivos estratégicos de esta etapa son:

- Avanzar en la articulación de los componentes universales de la matriz de protección,

tanto en la fase de diseño de las políticas y programas como en la etapa de implementación de las prestaciones.

- *Consolidar y continuar las reformas sectoriales* ya iniciadas; iniciar aquellas ya diseñadas; y proceder a la revisión y análisis de las restantes políticas sectoriales dando comienzo al diseño de las reformas que sean identificadas.
- *Consolidar y continuar el desarrollo de los componentes no sectoriales* ya implantados; aquellos en proceso de diseño (sistema de cuidados); y dar comienzo al diseño y posterior implantación de nuevos componentes identificados.
- *Dotar al conjunto de las reformas de un enfoque pro integración social* lo cual implica prestaciones de bienes y servicios públicos de calidad, incorporando acciones específicas sobre los sectores socioeconómicos medios y definiendo protocolos de localización de servicios atendiendo a razones de cobertura e integración social.
- *Definir y aplicar estándares de calidad* de los bienes y servicios públicos sociales.
- *Desarrollar mecanismos de vínculo e intervención en los servicios universales que permitan un mejor tratamiento de los colectivos vulnerables* a partir de trayectorias de protección preconfiguradas apoyadas en *modalidades de salida* de las prestaciones de la red de asistencia e integración social y *formas de protección alternativas*, cuando persisten riesgos, conduciendo al efectivo ejercicio de los derechos.
- *Implantar mecanismos específicos para el desarrollo y buen funcionamiento de las articulaciones* de diverso carácter (entre las políticas sociales, las económicas y las urbano-territoriales; entre los diferentes componentes de carácter universal de la matriz de protección; entre los componentes de carácter universal de la matriz de protección y la

red de asistencia e integración social; entre las dimensiones sectoriales y la dimensión territorial; entre las políticas nacionales y las departamentales).

4.3. Los componentes de carácter universal²⁰³ de la matriz de protección

Se distinguen tres grupos de componentes:

- Uno que comprende a aquellos *sistemas y políticas que se estructuran en orden a garantizar el ejercicio, por todos los habitantes, de derechos específicos*: salud, educación, vivienda, trabajo, etc. Son identificados como sistemas o políticas sectoriales tradicionales.
- Un segundo, no tradicional, incluye una nueva generación de sistemas y políticas cuyo propósito es garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de dependencia transitoria, permanente o asociada al ciclo de vida, promoviendo la autonomía personal y la atención y asistencia a las personas dependientes: el sistema de cuidados.
- Un tercero que incluye aquellas *políticas sociales que se orientan a garantizar el ejercicio de los derechos por personas en situaciones de especial vulneración de derechos*.

La nueva Matriz de Protección Social da cuenta también de dos ejes transversales:

- uno *vinculado a atributos de las personas, tales como el género, la edad y el origen étnico-racial*, que se ha comenzado a materializar en estrategias y planes de acción, ya elaborados o en proceso, tales como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA); la Estrategia Nacional

203. Universal no significa necesariamente prestaciones iguales para todos, reconociendo diferencias en el bien o servicio proporcionado atendiendo a características poblacionales, territoriales o de otro tipo.

de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 y su Plan de Acción 2010-2015; el Plan Nacional de Juventudes; el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez; el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación;

- otro vinculado al ámbito territorial de residencia (*región, departamento, micro-región; urbano, rural; periferia, centro; etc.*), una de cuyas expresiones es el recientemente elaborado Plan de Desarrollo Social de Artigas. Estos planes de desarrollo social cumplen un triple rol: i) por un lado expresan la interacción dialéctica entre los planes de desarrollo social nacionales con el territorio; ii) por otro, articulan las acciones locales de los distintos organismos integrantes del CNPS; y iii) articulan los planes de desarrollo social con los correspondientes planes de desarrollo económico de esos mismos ámbitos territoriales.

Componentes

a) Sectoriales

- Salud
- Educación
- Vivienda y hábitat
- Trabajo y empleo
- Seguridad social
- Deporte
- Cultura
- Turismo

b) No tradicionales

- Sistema de cuidados
 - i. personas adultas mayores dependientes;

ii. personas con discapacidad dependientes;

iii. infancia con énfasis en primera infancia.

a) Atención a situaciones de especial vulneración de derechos

- Violencia (en los espacios públicos; en las instituciones; en el ámbito familiar) que afecta especialmente a los niños/as y adolescentes, a las mujeres y a los ancianos
- Consumo de sustancias psicoactivas

Ejes transversales

a) Referidos a atributos de las personas

- Género.
- Edad: infancia y adolescencia; juventudes; envejecimiento.
- Origen étnico-racial.
- Discapacidad.
- Orientación sexual.

b) Referidos al territorio

Una mención especial merece la puesta en marcha de un *Sistema de Cuidados*, en el marco de una estrategia de despliegue gradual con metas de corto (2015), mediano (2020) y largo plazo (2030). Su diseño como política pública –tras un proceso abierto a la participación social– se sustenta en: 1) el reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado y la determinación de corresponsabilidades en relación al cuidado de personas dependientes; 2) la consideración de la dinámica demográfica del país (envejecimiento, baja natalidad en sectores medios y altos, y alta natalidad en sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica); 3) el progresivo aumento de las tasas de actividad femenina; 4) la importancia de la primera etapa de la vida en el de-

sarrollo posterior de capacidades de las personas; y 5) los problemas de calidad y cobertura que presenta la actual provisión de cuidados por parte del mercado; entre otros aspectos.

Dirigido prioritariamente a tres grandes poblaciones –la primera infancia (0 a 3 años), las personas con discapacidad dependientes y las personas adultas mayores dependientes–, el Sistema de Cuidados provee una nueva modalidad de protección social que apunta a: 1) socializar costos vinculados a las tareas de cuidado generando servicios públicos o bien estimulando y/o regulando la oferta privada; 2) valorar las tareas de cuidados y promover la corresponsabilidad entre las familias y el Estado, y entre mujeres y varones dentro del hogar; 3) actuar ante la evidencia del déficit de cuidados presente y futuro.

De acuerdo al documento elaborado por el Grupo de Trabajo conformado por Resolución 863/010 de la Presidencia de la República (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2010b), y validado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, los siguientes principios y criterios orientan el Sistema de Cuidados: 1) universalidad, focalizando sus acciones iniciales en los colectivos de mayor vulnerabilidad (según grado de dependencia, nivel de ingreso, entre otras características) con compromisos de mediano y largo plazo en la incorporación de colectivos hasta la plena universalización; 2) consideración de las perspectivas de derechos, de género, generaciones y étnico-racial; 3) utilización de diversos instrumentos complementarios, en particular los servicios y las transferencias monetarias evaluando su impacto en términos de género y de la calidad del servicio prestado; 4) corresponsabilidad entre varones y mujeres; 5) descentralización y desconcentración territorial generando “servicios de cercanía” y la participación de la comunidad; 6) profesionalización de la tarea a través de la capacitación de los cuidadores tanto familiares como asalariados.

El *sistema tributario* es asimismo un elemento central en el proceso de construcción de una nueva matriz de protección social y la reforma tributaria realizada y en curso resulta central para el logro de los objetivos políticos de la Reforma Social.

5. La red de asistencia e integración social

5.1. La *Red de Asistencia e Integración Social*, de acuerdo a lo planteado en el documento del Plan de Equidad 2007, se inserta en el sistema de protección social en su conjunto, estrechamente vinculada institucionalmente con los componentes de carácter universal (Midaglia, Castillo, 2011). Está destinada a atender a los problemas sociales (riesgos), entre los que están contemplados la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como también un conjunto atributos (edad, género, origen étnico-racial) o vulneraciones especiales de derechos asociadas a aquellas (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal).

Es así que esta Red de Asistencia e Integración Social se constituye a partir de un conjunto de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad. Como su nombre lo indica, las prestaciones de la Red deben estar vinculadas con las prestaciones de carácter universal, y orientadas claramente a la superación sostenible de la pobreza y a la integración social. En otras palabras, no son “servicios o programas para pobres”, no es una asistencia que tiene como mero objetivo “evitar lo peor”, que lo grave sea menos grave, sino que, atendiendo situaciones de vulnerabilidad social, tiene el horizonte de la integración social, lo que implica orientarse hacia los servicios universales de calidad y el mercado de trabajo formal.

5.2. Los objetivos estratégicos de esta etapa son:

- *Articulación y síntesis de las intervenciones públicas dirigidas a segmentos sociales similares*, las que se encontraban y aún se encuentran localizadas en diferentes Ministerios e Institutos pertenecientes a la Administración Central y organismos des-

centralizados, y que requieren de acciones intersectoriales y/o integrales.

- *Renovación y reformulación de prestaciones existentes, ya sea unificando criterios de focalización o revisando los mismos con miras a la ampliación de los sectores sociales, así como impulsando nuevas estrategias de acción que respondan a la nueva estructura de riesgos que presenta el país.*
- *Articulación entre la provisión de bienes y servicios públicos de calidad y las transferencias monetarias, las que deben complementar y facilitar el acceso a aquellos sin sustituir su provisión adecuada.*
- *Articulación de los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social con los componentes universales de la matriz de protección a partir de trayectorias de protección preconfiguradas que impliquen modalidades y compromisos de salida de las prestaciones y formas de protección alternativas, cuando persisten situaciones de vulnerabilidad, conduciendo al efectivo ejercicio de los derechos. Los componentes focalizados de la Red de Asistencia e Integración Social, al tiempo que aportan un amparo inmediato a quienes padecen situaciones de exclusión o vulnerabilidad, deben incorporar un mayor componente promocional en sus actividades previendo mecanismos para facilitar el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales universales de salud, educación, etc.*
- *Generación y consolidación de espacios de participación social.*

5.3. Población objetivo de la Red de Asistencia e Integración Social

La construcción de una nueva matriz de protección social es concebida como una reforma social para toda la población. En cambio, las orientaciones principales de la Red de Asistencia e Integración Social apuntan a atender a *los sectores socialmente más vulnerables y aquellos grupos que han logrado*

superar la línea de pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano²⁰⁴ y social (individual y colectivo) así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales son todavía precarias.

En consecuencia será necesario ajustar criterios y metodología que permitan la correcta definición (multidimensional) de la población objetivo así definida.

Como aproximación indicativa, pues se está considerando solamente la dimensión ingreso del hogar, téngase presente que el porcentaje de hogares que se situaron bajo la línea de pobreza en su momento de mayor magnitud, durante la crisis (2003 – 2004) fue el 30% (lo que representó el 40% de las personas) (gráfica 1).

Dentro de esta población objetivo, la Red de Asistencia distinguirá en particular a los *hogares en situación de pobreza extrema* (indigencia y vulnerables a la indigencia, medida no solo por los ingresos).

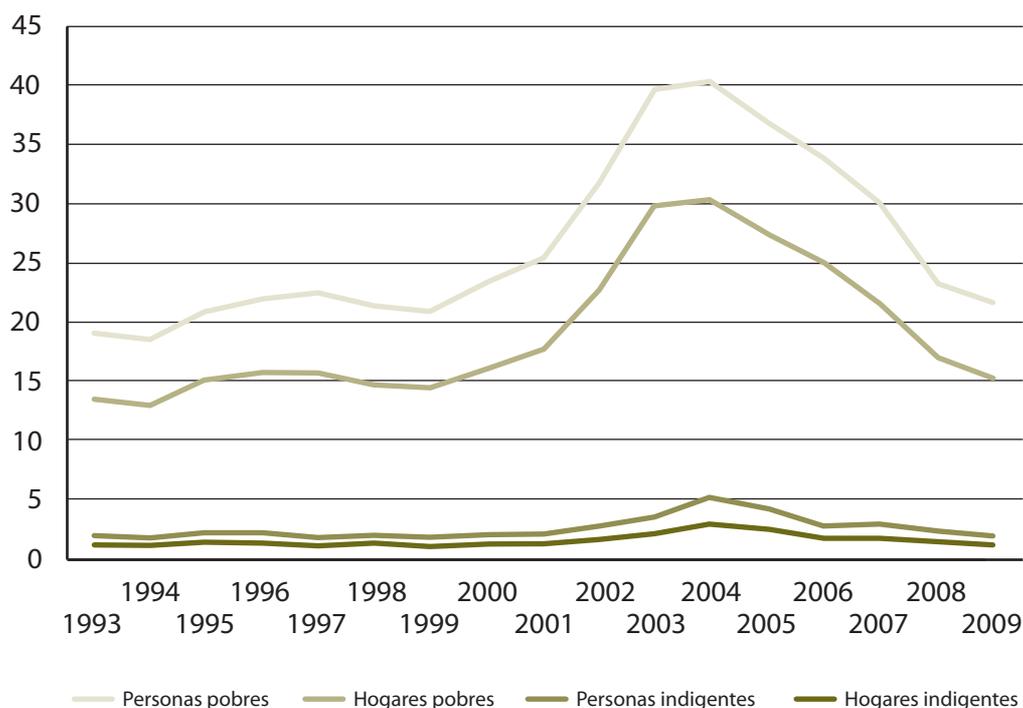
A su vez, se tendrán en cuenta *las personas en situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica* (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal).

En el mismo sentido, la Red de Asistencia considerará los grupos poblacionales en relación con atributos tales como la edad, el género y el origen étnico-racial.

5.4. Componentes de la Red de Asistencia e Integración Social

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Red tendrá tres grupos de componentes, dos ejes transversales y utilizará dos tipos de instrumentos.

²⁰⁴ Nivel educativo alcanzado, competencias adquiridas, experiencia laboral y social, etc. son formas de capital humano de las personas.

Gráfica 1. Pobreza e indigencia. 1993 - 2009

Fuente: elaborado a partir de INE, ECH.

Componentes

- Orientados a toda la población objetivo de la Red de Asistencia e Integración Social.
- Orientados solamente a la población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerables a la indigencia) (MIDES, 2010).
- Dirigidos específicamente a las personas en situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica (niños/as y adolescentes en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, adolescentes infractores de la ley penal, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, explotación sexual comercial, personas adultas en situación de calle, personas adultas

infractoras de la ley penal, familias viviendo en hábitats especialmente degradados).

Ejes transversales

- Género, edad, origen étnico-racial, discapacidad y orientación sexual.
- Territorio.

Instrumentos

- Provisión de bienes y servicios públicos.
- Transferencias monetarias con compromisos de corresponsabilidad.

Apoyo a las familias en situación de pobreza extrema para garantizar la sostenibilidad de los procesos de inclusión social: Se implementará una estrategia de abordaje familiar que comprende acciones e intervenciones sostenidas en un conjunto de las familias, en particular las que se encuentran en situaciones de extrema pobreza (indigentes o vulnerables a la indigencia) para que puedan acceder a las prestaciones y servicios sociales y que en la actualidad aún no lo hacen debido a falta de información sobre el ejercicio de sus derechos o ausencia y/o fragmentación de la oferta de servicios a nivel territorial. Esta estrategia requiere de un fuerte componente de articulación territorial, de forma que los servicios y programas operen como “Redes de protección a nivel local”.

5.5. Objetivos, metas y líneas de acción

Metas globales al 2015

- Reducción de la cantidad de personas pobres por ingresos a un dígito porcentual, superando así la meta comprometida por el país ante NNUU en el marco de los ODM que es alcanzar el 14,5% (mitad del porcentaje en el año base de los ODM: 1990).

En 2011 la pobreza por ingresos se ubicó en el 13.7% de la población (9,5% de los hogares).

- Erradicación de la indigencia por ingresos coincidentemente con la meta comprometida por Uruguay ante NNUU en el marco de los ODM.

En 2011 la población en situación de indigencia por ingresos fue el 0.5% (0,3% de los hogares).

Objetivos específicos, metas y acciones por componente

Cada uno de los componentes (y subcomponentes) de la Red de Asistencia e Integración Social tendrá objetivos de impacto definidos, organizando sus ac-

ciones en servicios (o programas), cada uno de éstos con sus productos esperados, metas (y por tanto cronogramas), presupuesto asignado y organismo/s responsable/s de las prestaciones.

6. Aspectos institucionales, de gestión y financiamiento

En término de responsabilidades políticas y su articulación el Gabinete Social asumirá el rol de conducción política del proceso de Reforma Social; el Consejo Nacional de Políticas Sociales será el ámbito de articulación interinstitucional nacional y de programación de las políticas sociales intersectoriales, con sus comisiones y comités asesores; el Ministerio de Desarrollo Social será responsable de la coordinación y seguimiento de la Reforma Social²⁰⁵; y las Mesas Interinstitucionales serán el ámbito de articulación en el territorio; atendiendo a los roles y competencias de cada uno de los ministerios y organismos.

Deberán desarrollarse instancias potentes de articulación de las políticas sociales con las políticas productivas, las de infraestructura y las de ordenamiento territorial y urbano (en las cuales, además de las competencias del Poder Ejecutivo a través del MVOTMA, tienen importantes competencias los Gobiernos Departamentales).

La planificación de las acciones incluirá la previsión y asignación de los recursos presupuestales de forma tal de asegurar su viabilidad económico-financiera.

La Reforma Social incluirá acciones específicas de mejoramiento de las capacidades institucionales necesarias (sistemas de información, estructuras organizacionales, mecanismos de gestión, espacios de articulación, recursos humanos, financiamien-

205. El papel del MIDES reconoce énfasis diferenciados en las políticas públicas según las poblaciones definidas en la matriz de protección social: 1. De articulación en las políticas universales; 2. De articulación con coejecución en los programas de la Red de Asistencia e Integración Social; 3. De articulación con ejecución en las políticas de combate a la pobreza extrema.

to, etc.) para que los procesos de cambio se lleven a cabo exitosamente. Una Reforma Social es por lo tanto también una reforma de las capacidades públicas para intervenir en la sociedad.

Un aspecto particular de esta mejora de las capacidades tiene que ver con la definición de criterios teóricos y metodológicos que permitan mejorar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones, en términos de coherencia, consistencia, impacto, contribución a los objetivos estratégicos, etc., para lo cual se deberá avanzar en la formulación de protocolos.

Bibliografía

- CEPAL (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en A. L.*, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2007) *Plan de equidad*, 3ª edición, Montevideo, IMPO.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010a) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*, CNPS.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010b) *Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*, Documento de Trabajo.
- Martínez Bengochea, Pablo (2008) *Desarrollo humano y cohesión social en Uruguay. Una estrategia para la reducción de la pobreza*, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (col.) (2011) *Apreciaciones sobre el Plan de Equidad y posibles lineamientos a seguir en su reformulación*, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES.
- MIDES (2010) *Estrategia de erradicación de la indigencia y reducción de la pobreza en el marco de la política de desarrollo social del Uruguay*, en “Mesas interinstitucionales de políticas sociales. Una construcción colectiva”, (página 65 a 77). MIDES.



Avda. 18 de Julio 1453
CP. 11200 Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2400 03 02*
Fax: (598) 2400 03 02*
www.mides.gub.uy

