



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
NUEVA SERIE N° 04/2013**

Natilia Bisio – Natalie Robaina

Políticas Sociales en el Litoral Norte del Uruguay: cambios y continuidades



2011

POLÍTICAS SOCIALES EN EL LITORAL NORTE DEL URUGUAY: CAMBIOS Y CONTINUIDADES¹

INTRODUCCION

Las múltiples y variadas estrategias diseñadas para el abordaje de lo social, así como la creciente incorporación de nuevas demandas sociales en la agenda pública, exigen al Estado y a los gobiernos departamentales, redefinir la orientación e instrumentación de las políticas sociales desde una perspectiva territorial. En efecto, la participación no sólo del Estado en la delimitación y satisfacción de necesidades colectivas, abre paso a modalidades participativas dirigidas a fortalecer el protagonismo de la sociedad civil organizada en el abordaje de la cuestión social desde una lógica territorial.

Más allá del perfil y de los criterios que en la actualidad definen el contenido de las políticas sociales, éstas no pueden ser pensadas ni como una compensación ni como sustitución frente a las políticas económicas. La situación de América Latina y de Uruguay en particular, requiere repensar la política social en el marco de la estrategia para el desarrollo, desde una perspectiva que procure la complementariedad entre políticas económicas y sociales; teniendo en cuenta que “la generación, diseño e implementación de la política social tienen una relación determinante con la estructura y la complejidad política, la correlación de fuerzas sociales, la movilidad y la participación social, la heterogeneidad socio-cultural y con las formas de articulación con el exterior que se generen en cada realidad social”².

La discusión que se presenta refleja la complejidad que implica la articulación e instrumentación de los criterios centrales que en la actualidad, definen el

¹ El contenido de este documento corresponde a la ponencia presentada en el marco del Grupo de Trabajo: “Desenvolvimento Territorial e Local: Desigualdades E Descentralização” del XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), realizado en la ciudad de Recife, Brasil en el año 2011.

² Evangelista, Elí. Disponible en: www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p8.3.htm. Fecha: 25 de julio de 2011.

contenido y la orientación de las políticas sociales en el Uruguay: descentralización, focalización y participación ciudadana, tomando dos áreas consideradas prioritarias por el gobierno en los últimos cinco años: vivienda y educación. A los efectos del presente trabajo se presentarán los programas sociales ejecutados desde organismos estatales durante el período 2005 – 2010, en dos de los departamentos que conforman la región litoral norte del país: Artigas y Salto.

REPENSANDO LAS POLÍTICAS SOCIALES

Algunas aproximaciones para su conceptualización

Diversos son los enfoques y concepciones que definen las orientaciones de la política social. Juan Pablo Terra, entiende por ella al “conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente” (1990: 8). Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana. Rolando Franco, por su parte, las define como “la intervención en la realidad, mediante acciones -ojalá coordinadas-, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza” (Franco apud Mirza; 2001:3).

Desde otra mirada José Paulo Netto (1997) sostiene que las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, a fin de legitimar políticamente su accionar a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. En este sentido, “las políticas sociales son vistas como instrumentos tanto de preservación y control

de la fuerza de trabajo como de contratendencia al subconsumo, y en el nivel estrictamente político, ellas operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico dentro de la dinámica contradictoria del desarrollo del capitalismo monopolista” (Netto apud Montaña; 1999:17). Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo. La política social es convertida en políticas sociales, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social. De este modo, las políticas sociales actúan como reguladores de mecanismos económico-sociales y políticos, a la vez que conducen al disciplinamiento psicosocial de los individuos. Su funcionalidad con el orden político-económico, no puede llevarnos a entenderlas como naturales mecanismos estatales puesto que ellas son el resultado contradictorio, tenso e inestable de las luchas de clases.

Cualquiera sea la definición que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo, a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que definen tanto la problematización de los hechos objeto de intervención como la concepción de desarrollo y de sujeto implícita en las mismas. Toda concepción de política social se expresa en leyes, planes, metas, normas y disposiciones estratégicas que reconocen los conceptos de carencia social y derecho social de una población. Si se considera que la política social son los grandes lineamientos estratégicos normativos y de planificación con los cuales el Estado asume la esencia de su función social, los programas sociales serán entonces la instrumentación y operacionalización sistemática de esas estrategias, normas y leyes en que se expresa la política social (Musto, 1975; Maingnon, 1992; Méndez, 1992).

La significación de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico, como la

fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada “globalización”(Netto apud Montaña;1999).

Las Políticas Sociales en el Uruguay

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Entre sus pilares fundacionales encontramos: la Asistencia Pública (creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud), la educación pública laica, gratuita y obligatoria, la regulación del mercado de trabajo y, la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira: 1991). En esta primera etapa, las políticas no eran distributivas, sino redistributivas pues, a través de diversas prestaciones, redistribuían recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década del 50.

En las décadas siguientes, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación cepalina - instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso-, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificada. Desgraciadamente, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudieran ser aplicados.

Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público

destinado a las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales (Terra: 1990).

En la década de los noventa, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste y reestructuración económica global, emerge con fuerza el debate en torno al rol que debe cumplir el Estado y, sus herramientas de intervención, las políticas sociales. En este marco, se avanzó en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, introduciendo como condicionalidad de los créditos multilaterales, el cumplimiento de ciertas metas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñadas por el PNUD³. Esta reforma o reorientación de las políticas sociales puede ser vista como una respuesta a la creciente miseria en el mundo, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como el aprestamiento de los Estados nacionales para reducir ciertos riesgos que pueden ahuyentar el capital (Coraggio: 1996).

En este contexto, los programas de focalización de la pobreza se convirtieron en la nueva modalidad de la política social. Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente, por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, BM y FMI⁴ ; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta la autora, Bertha Lerner, “fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal” (1996:95).

Esta reorientación refleja por un lado, la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado; y por otro, el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de “compensación social”, con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en

³ PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

⁴ BM – Banco Mundial; FMI- Fondo Monetario Internacional

estrategias de “focalización” del gasto social y las técnicas de “selectividad” de prestaciones, que a menudo revisten un carácter asistencial con gestión territorializada. Las principales desventajas de estos programas radican en que no consideran ni la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, ni el proceso de formación de identidades colectivas. En este sentido, la selección del grupo objetivo, excluye a importantes segmentos poblacionales que ya no pueden acceder a ciertas prestaciones, dejando la posibilidad de satisfacer sus necesidades, librada a las leyes y variaciones del mercado (Coraggio: 1996).

La intervención a través de programas focalizados gana legitimidad en tanto se dirige a los más pobres, les hace participar en la búsqueda de satisfactores para sus necesidades, se instrumenta en base a una relación más directa entre gobernantes y gobernados, pudiendo resultar más eficaz para alcanzar personas no cubiertas por programas regulares en mayor escala. No obstante ello, llegar con recursos a los pobres es condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza; en efecto, la pura focalización puede llegar a endurecer las condiciones de pobreza de la población, pues no puede resolver la demanda de los pobres por integración social. En este sentido, se vuelve imprescindible elaborar programas que tengan en cuenta tanto la estructura social de las comunidades, como los agregados sociales que median entre el nivel macro social y los individuos. Entidades como la familia, los hogares, organizaciones vecinales u organismos no gubernamentales, reducen o amplían el impacto de los procesos estructurales a la vez que condicionan la forma en que los individuos logran su integración social (Coraggio: 1996).

Teniendo en cuenta los resultados arrojados por el ICP⁵ (2008), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no

⁵ ICP: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

contributivas que operan en campos sociales no sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990 – 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección, la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; al tiempo que, en el mismo período, se creó el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES; 2008).

PRESENTACION DE LAS UNIDADES DE ANALISIS

Desde una perspectiva que procura rescatar la integralidad e intersectorialidad de las políticas sociales, se plantean dos áreas de investigación: vivienda y educación, teniendo en cuenta la centralidad que las mismas ocupan en la agenda pública de los dos últimos períodos de gobierno. En cada una de ellas se abordarán aspectos vinculados a:

- *Conceptualización* de la política social en el sector.
- Definición y *priorización de los problemas/demandas* que incorpora en su contenido.
- *Estrategias de intervención*: finalidad, población objetivo, requisitos para el acceso al servicio, calidad de la oferta y recursos destinados para su instrumentación.
- *Descentralización y participación ciudadana* en la definición y ejecución de los programas y planes. Esta dimensión implica analizar la pertinencia de los distintos programas en la conformación de actores locales capaces de definir en forma colectiva, las estrategias y acciones a desarrollar en el territorio.

A los efectos de esta investigación, se toman como unidades de análisis los programas que en ambas áreas se ejecutan en la región, con el objetivo de reducir los niveles de pobreza y de desigualdad social existente en la misma. La descripción de los mismos se realiza a partir de los siguientes criterios: objetivos, cobertura territorial, elaboración y ejecución del programa, población objetivo, criterios de selección, período de ejecución (duración de los programas), procedencia de los fondos, sistema de evaluación, articulación intra e interinstitucional.

En el área educativa se relevaron doce programas, de los cuales diez se implementan en Artigas y la totalidad en Salto. Entre los objetivos que se plantean, se destaca el interés por la reducción de los niveles de deserción y repetición de niños y adolescentes. Asimismo, se visualizan programas dirigidos a eliminar el analfabetismo en poblaciones mayores a 15 años. En este sentido, se identifican acciones asociadas a la reinserción educativa, social y/o laboral de los beneficiarios. En general, la población que estos programas abarca, incluyen en su mayoría, niños hasta 12 años, seguidos por adolescentes y finalmente, adultos en un caso (En el país de Varela “Yo sí puedo”).⁶

Por otra parte, en el área de vivienda fueron relevados once programas, de los cuales nueve se han ejecutado en Salto y seis en Artigas. Entre los objetivos que persiguen, se destacan: facilitar el acceso a la vivienda a familias con un ingreso mensual menor a 60 UR (equivalente a 1.559 dólares aproximadamente) mediante la construcción de viviendas nuevas (en terrenos propios o cedidos por el Estado) bajo el sistema de ayuda mutua o autoconstrucción; promover el alquiler como forma de acceder a la vivienda mediante el programa de Subsidio a la cuota o el Fondo de garantía de alquileres; mejorar las condiciones de habitabilidad de hogares en situación de alta vulnerabilidad social mediante acciones colectivas o individuales de autoconstrucción (Mejoramiento del Hábitat, PIAI, Realojos). Dentro de los criterios de selección de la población objetivos se destacan: tener un ingreso familiar mensual menor a 60 UR; no haber sido adjudicatario o beneficiario de

⁶ Por mayor información ver Anexo 2

otros programas de vivienda, situación socio-económica del hogar y composición del mismo (en algunos casos).⁷

EDUCACION: ¿FOCALIZAR PARA INTEGRAR?

La educación pública es uno de los elementos más significativos del imaginario colectivo uruguayo, constituyéndose en una pieza clave del proceso modernizador del Estado y la sociedad uruguaya. En este proceso, la escuela pública fue consolidando un sistema educativo que en sus orientaciones y principios sigue vigente hasta el presente: estatal, centralizado, extendido a todo el país y regido por los principios de gratuidad, laicidad y obligatoriedad. Estos principios “expresan los principios liberales de igualdad de oportunidades y de libertad de expresión del pensamiento, junto con el deber ciudadano de incorporación a un proyecto común bajo la égida de un Estado providencial cuyo poder no puede ser soslayado” (Marrero; 2008: 193).

Más allá de las particularidades de cada momento histórico, los problemas que hoy aparecen con fuerza denunciando el deterioro del sistema educativo uruguayo, es decir, la repetición, el rezago y el abandono (sobre todo en los sectores pobres), fueron una constante en la población infantil durante la “época de oro” de la escuela uruguaya. “Después del largo paréntesis autoritario, el deterioro del sistema educativo era evidente...No importaba de qué modo se lo midiera, el sistema educativo desde la primaria hasta el bachillerato parecía hacer poco más que ratificar con sus credenciales el lugar social de los alumnos al nacer” (Marrero; 2008:195). En este contexto de deterioro educativo, en el año 1995, se introduce una nueva reforma, conocida como la “reforma Rama”, cuyos objetivos apuntaron a mejorar los aprendizajes, abatir la repetición y disminuir la deserción que afectaban a los más pobres—, fortalecer la formación docente y racionalizar la gestión. Entre las acciones más destacadas se encuentran: ampliación de la cobertura mediante la inclusión de niños de cuatro y cinco años; creación de escuelas de tiempo completo en las zonas de mayor pobreza, y la enseñanza por áreas en el ciclo obligatorio de educación media, entre otras. No obstante, a pesar de que en su

⁷ Por mayor información ver Anexo 1

intencionalidad la reforma educativa le asignó a la educación un rol protagónico en la lucha contra la pobreza y la construcción de una sociedad integrada, sus logros (aunque igualmente magros) se reducen a la expansión de la matrícula y al abatimiento de la repetición y la retención (Marrero; 2008).

Durante el último período de gobierno (2005-2010), se introdujeron ciertas modificaciones en el contenido y modalidad de los programas, ampliando las propuestas educativas dirigidas, principalmente a promover la continuidad de niños y adolescentes en el sistema educativo. Entre los cambios que acompañaron este período se destacan: la creación de una nueva ley de educación (cuya elaboración pretendió incorporar la voz de todos los actores vinculados a la temática); el aumento presupuestal destinado a la educación; y la puesta en práctica de proyectos educativos tanto en el ámbito de la ANEP⁸, como de otros Ministerios⁹, poniendo énfasis en propuestas de tipo no formal o alternativas, dirigidas principalmente a adolescentes que se desvincularon del sistema educativo formal, y sectores de la población con alto nivel de analfabetismo.

Según datos del INE¹⁰ en el año 2010, el 32,2% de la población de 25 años y más, tiene entre 4 y 6 años de estudio. “El logro educativo es desigual: una de cada cinco personas (21,7%) de entre 25 y 29 años, años tiene primaria completa como máximo nivel alcanzado. En el otro extremo el 16% de la población de 25 o más años ha alcanzado estudios terciarios [...] Los aprendizajes son desiguales, y el origen de la desigualdad es socioeconómico; según la prueba de PISA¹¹ 2006, la brecha que separa a los estudiantes uruguayos con peores desempeños en ciencias de los mejores, es superior a la brecha que existe entre las naciones mejor y peor situada, lo que significa que

⁸ ANEP: Administración Nacional de Educación Pública. Órgano rector de la formación de docentes no universitarios del Uruguay.

⁹ Se destaca la articulación de acciones y co-ejecución de la mayor parte de los programas educativos desarrollados en el período, participando varios Ministerios u organismos: Ministerios de Desarrollo Social (MIDES), ANEP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre los más destacados.

¹⁰ INE: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta; es el organismo público que tiene por objetivo la elaboración, supervisión y coordinación de las estadísticas nacionales. Fuente: Encuesta Continua de Hogares.

¹¹ PISA: Programme for International Student Assessment

dentro de este pequeño país de tres millones de habitantes, coexisten realidades educativas polares” (Marrero; 2008:201-202).

En este contexto, los programas socioeducativos implementados en el último quinquenio tuvieron por finalidad reducir los niveles de deserción o desvinculación educativa de la población comprendida entre los 13 y 16 años principalmente, poniendo fuerte énfasis en la universalización del Ciclo Básico de educación media. Ello se ve reflejado en programas tales como MEMFOD (Programa de Modernización de la educación Media y Formación Docente y PIU (Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico).

Un aspecto no menor cuyo análisis queda pendiente, es el referido a la lucha de intereses que se desarrolla en el seno de la política educativa, limitando o facilitando las condiciones para la construcción de un proyecto educativo de carácter universal e inclusivo. Esta tarea implica no sólo definir el rol de Estado en la conducción de la política educativa, sino además, el rol de los demás actores que conforman el sistema educativo, comenzando por los docentes.

PARTICIPACION CIUDADANA EN PROGRAMAS EDUCATIVOS Y HABITACIONALES

Participar tal y como lo indica la etimología del término, significa “tener parte” en un emprendimiento, una iniciativa o una actividad. Se trata de un acto ejercido por un sujeto que está involucrado y se involucra en un ámbito donde puede decidir. ‘Ser y sentirse parte de algo’ son aspectos centrales de la participación, desde los cuales se puede desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir (Rebellato, 1999). Estos tres elementos resultan fundamentales a la hora de superar la concepción netamente instrumentalista de la participación que, basada en un discurso racionalizador de la acción, orienta y condiciona la acción ciudadana tras las decisiones de los agentes del Estado (Lucero, 2009). En este sentido, podemos decir que, aún cuando en el discurso hay una fuerte intencionalidad de promover espacios de participación real de los actores directamente involucrados, las propuestas analizadas (sobre todo en el área educativa), revisten un carácter fuertemente centralizado, limitando o condicionando la participación de los potenciales beneficiarios o protagonistas

de los programas, a la intervención en acciones puntuales, ajenos al proceso de toma de decisiones.

Por su parte, los programas de vivienda que priorizan la autoconstrucción y la ayuda mutua como criterios ordenadores de la intervención, si bien consideran como un aspecto clave de la misma, la construcción del hábitat desde una perspectiva integral y participativa; en general condicionan o limitan la participación de los beneficiarios a la etapa constructiva del mismo. En este sentido, consideramos que, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas “integrales”, exige a las autoridades municipales, departamentales y nacionales, respaldar y promover estrategias de desarrollo elaboradas por y desde la comunidad luego de finalizada la obra. Este abordaje integral del hábitat ofrece a los gobiernos departamentales y demás actores político-institucionales, la posibilidad de incorporar en el diseño de la política pública, la demanda organizada y contextualizada de la sociedad civil; facilitando así, la priorización de la intervención pública y colocando al municipio como un territorio que promueve en su accionar, la gobernanza local.

Ahora bien, para que la participación no se reduzca a la mera asistencia de las personas a instancias de encuentro como contraparte de una prestación, es necesario modificar los patrones de redistribución de los recursos y fondos públicos (técnicos y financieros) para que organizaciones y grupos de personas residentes en el territorio puedan materializar su participación mediante la acción concreta de emprendimientos elaborados por los propios actores. En efecto, “para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (Ferrando, 1994: 126).

La priorización de necesidades y la definición de estrategias consensuadas a partir de un proyecto compartido, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y fracasos. No obstante, para que la movilización y organización de las asociaciones barriales sea real, se requiere no solo de instancias formativas para la administración de los recursos materiales y financieros transferidos,

sino además, de un sistema de evaluación y seguimiento continuo por parte de las dependencias municipales y ministeriales involucradas en el proceso. Ello reafirma el supuesto de que para ser efectiva, la participación requiere de la intervención y sobre todo de la articulación de intereses particulares representados por distintos actores vinculados a la producción y reproducción de la vida social, política y económica del territorio (Claramunt, 2003).

Desde este enfoque, la “lucha” y el conflicto, aparecen como principios rectores de la participación ciudadana mediante la cual la implementación de la política social deja de ser concebida como un mero proceso de ingeniería social para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder (Lucero, 2009). En este sentido y teniendo en cuenta el énfasis colocado en el “anclaje territorial” de los programas sociales, resulta interesante destacar la contradicción que genera la concepción centralizada de propuestas tales como Compra de vivienda (nueva o usada), Ampliación y mejoras de la vivienda, Fondo de garantía de alquileres, MEVIR, Plan Ceibal, entre otros, donde los referentes territoriales tanto institucionales como beneficiarios quedan al margen del diseño de las mismas, teniendo mayor protagonismo durante su implementación. Asimismo, cabe destacar la disparidad en términos de ejecución que tuvieron algunos programas según el departamento. En este sentido, mientras que en programas como Mejoramiento del hábitat (dependiente del MIDES), la oficina territorial de Artigas tuvo un fuerte liderazgo, en Salto dicho proceso fue desarrollado principalmente por el gobierno departamental.

En general podemos decir que, la concepción de los programas tanto educativos como habitacionales se realiza a nivel central, librando cierta autonomía a los actores institucionales en la ejecución de los mismos, y en menor medida a los beneficiarios que, en los programas habitacionales y aquellos educativos enmarcados en la Universidad Técnica del Trabajo (UTU) o INAU (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay) tienen mayor espacio para adecuar las propuestas a sus necesidades o demandas; tal es el caso de programas como: Cooperativas (MVOTMA), Formación Profesional Básica (UTU – ANEP), ampliación de Centros CAIF a partir de demandas priorizadas por la Mesa Interinstitucional (fundamentalmente en la ciudad de Artigas).

Tomando en cuenta los aportes realizados por Midaglia (2008), se puede plantear que las acciones llevadas a cabo en el último período de gobierno, muestran una articulación entre acciones tendientes a crear y consolidar nuevas formas de atención a las problemáticas sociales desde el territorio, y acciones que procuran dar respuesta a demandas tradicionales de sectores de la población cuya situación socio-económica se caracteriza por la precariedad y la inestabilidad laboral. Ello se visualiza en las orientaciones y contenido que programas como PIU, Escuelas de Tiempo Completo adquieren, procurando dar respuesta a demandas asociadas a las funciones secundarias de los estados modernos.

Por otra parte, se destaca en el área de vivienda, la importancia asignada al mejoramiento de las condiciones habitacionales y de infraestructura asociadas a la situación de vulnerabilidad de la población, instrumentado acciones que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de grupos específicos, mediante acciones asistenciales acompañadas (no siempre) de procesos de promoción social. No obstante ello, es importante señalar algunos aspectos que en los programas habitacionales no pueden ser soslayados. En primer lugar, las diferencias notorias en la intervención que, desde programas tales como Cooperativas, se realiza en ambos departamentos; mientras que en Salto se ha impulsado fuertemente esta iniciativa, en Artigas es prácticamente nula. En segundo lugar, el carácter contributivo de la mayor parte de las prestaciones que ofrece el MVOTMA, aún cuando se desarrollan programas tales como Atención a la Emergencia o Subsidio a la cuota.

En este contexto, se pueden pensar los programas sociales educativos y habitacionales como iniciativas que, si bien nacen en el seno del gobierno nacional, incorporan en su instrumentación, a los gobiernos departamentales y sobre todo a las dependencias ministeriales que operan en el territorio (diferencialmente según el área en cuestión y el departamento). Por otra parte, teniendo en cuenta elementos tales como cobertura, duración, población objetivo y criterios de selección, se puede decir que -sobre todo en el área educativa-, se observa una yuxtaposición de factores que dan cuenta de un tipo de política donde se combinan acciones focalizadas en el marco de estrategias universales de alcance nacional.

POLITICAS SOCIALES: ¿MECANISMOS DE INCLUSION?

Las desigualdades que la estructura social de la región presenta en la distribución de la riqueza, sumadas a los procesos de segregación territorial y debilitamiento del tejido social, van erosionando las bases de la cohesión social. Es por ello que la construcción de espacios de inclusión, requiere no sólo de políticas asistenciales y de prestación directa que reviertan el modelo desigual de distribución de la riqueza, sino también políticas de desarrollo social, dirigidas a fortalecer la organización colectiva, la identidad, el sentido de pertenencia y la apropiación de los espacios socialmente compartidos por parte de los individuos y de la comunidad. La permanencia de un modelo cultural que promueve el individualismo, desestimulando las acciones colectivas y dejando la toma de decisiones en manos de “especialistas”, sumada a la desconfianza en la capacidad de respuesta o de iniciativa de los organismos públicos para atender sus problemáticas; constituyen trabas significativas para la construcción de una política social pensada desde el territorio.

En este sentido, si bien los programas seleccionados reflejan una intencionalidad en promover nuevas formas de articular la oferta y la demanda en términos sociales, se señalan limitaciones significativas en términos de participación ciudadana y autonomía en la gestión de los recursos públicos. Aún cuando en sus objetivos, aparecen aspectos vinculados a la reducción de los niveles de desintegración, la búsqueda del éxito individual sigue siendo el común denominador de las estrategias implementadas por programas tanto educativos como habitacionales. Ello refleja, entre otros, la debilidad que propuestas acotadas en el tiempo y fuertemente ligadas a las concepciones de desarrollo social predominantes en cada período de gobierno, presentan al momento de crear y consolidar nuevas formas de solidaridad y de apropiación de la “cosa pública”.

Hay quienes creen que las políticas sociales cumplen una función meramente curativa o atenuante de una situación de carencia que impide el desarrollo pleno de un número importante de personas, sin combatir sus verdaderas causas. Sin embargo, creemos que ello no debe ser un obstáculo para diseñar políticas cuya definición, contenido y puesta en marcha, se sustenten en la

búsqueda de transformaciones estructurales necesarias para una sociedad más justa.

MATERIALES CONSULTADOS

- Claramunt, A. (2003). Descentralización, participación y democracia. En: “Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional”. CSIC. DTS – FCS. UdelaR. Montevideo.
- Coraggio, José Luis (1996). Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva, S. y Rofman (comp.). A. Ed. Nueva Visión. Bs. As. Argentina.
- Ferrando, J. (1994). Incluidos y excluidos: reflexiones sobre políticas sociales. Obsur. Montevideo.
- Franco, Rolando (1988). Las políticas sociales en la post-crisis. En: *Políticas sociales en Uruguay: planificación, evaluación y desarrollo regional*. Instituto Nacional del Libro. CEPAL/OPP/PNUD.
- Lerner, Bertha (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Cap. 3 y 4. Ed. Miguel Angel Porrúa. México.
- Lucero, M. (2009). Participación ciudadana. En: “*Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur*”. Aquín (comp.). Buenos Aires.
- Marrero, A. y Cafferata, G. (2008). Educación, Estado y política en Uruguay: Del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía). Revista Iberoamericana de Educación N° 048. pp. 187-207.
- Mirza, Christian (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Uruguay.
- Montaña, Carlos (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: *La Política Social Hoy*. Montaña, C, Borgianni, E. (comp.). Cortez Editora.
- Rebellato (1999). “Democracia, ciudadanía y poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular”. Nordan. Montevideo.
- Terra, Juan Pablo (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH N° 60. Montevideo. Uruguay.

- MIDES (2008). Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa. Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelaR, en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo - MIDES. Uruguay.